



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2019-CC/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14 de enero de 2020

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

Asunto

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

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

2

## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B.1. Demanda

##### B.2. Contestación

#### C. *AMICUS CURIAE*

### II. FUNDAMENTOS

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

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

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

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

#### 5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

### III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 14 días del mes de enero de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera; con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera; y los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia.

**I. ANTECEDENTES****A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

4

cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

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

## B. DEBATE CONSTITUCIONAL

### B.1. Argumentos de la demanda

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

5

Respecto al menoscabo de la atribución de elegir a los magistrados, el demandante señala que este Tribunal tiene resuelto en la Sentencia 0006-2018-PI/TC que la cuestión de confianza ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, y que brinda al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso de la República, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

Sin embargo, el demandante hace notar que en la referida sentencia se establecen límites a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para presentar la cuestión de confianza, ya que esta debe tener conexión con sus políticas y temas de gestión. De no existir tal conexión, o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no podrá ser planteada.

El demandante señala que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le otorga en sus capítulos IV y V y que no puede incluir funciones que están reservadas de manera exclusiva a otros poderes del Estado. Agrega que suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación de poderes y el equilibrio que debe existir entre ellos.

Sostiene que este Tribunal ha establecido en reiterada jurisprudencia que el principio de separación de poderes es una exigencia ineludible en todo Estado democrático y social de Derecho, y que constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos y para limitar el poder frente al absolutismo. De igual forma, el referido principio debe ser entendido en clave de equilibrio de controles recíprocos de pesos y contrapesos y sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes.

Así, señala que la Constitución estipula de manera expresa que los miembros de este Tribunal son elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. Esta competencia se replica también respecto de los mecanismos de elección de magistrados, detallado en el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por ello, el demandante concluye que las atribuciones mencionadas son una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, que es el único órgano facultado para designar a los miembros de este Tribunal. En consecuencia, sostiene que esta atribución se ha visto menoscabada de dos maneras por la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, primero porque se busca detener un proceso en marcha que es competencia exclusiva del Legislativo y, segundo, porque se vulneran los principios de equilibrio y separación de poderes.

Añade que los cuestionamientos mencionados se evidencian con la presentación del Proyecto de Ley 4847-2019-PE, referido a la modificación del procedimiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

6

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

Para el demandante es importante distinguir entre: (i) hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley que, de aprobarse, cambiaría el proceso de elección a futuro; y, (ii) hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley con la pretensión de que este sea aprobado y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso en particular que ya está por concluir. A su juicio, en el primer caso el Poder Ejecutivo haría un uso permitido de la cuestión de confianza, mientras que en el segundo buscaría aprobar una ley bajo la amenaza de disolver el Congreso de la República.

Respecto del menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, sostiene que el artículo 94 de la Constitución estipula su autonomía como poder del Estado, lo cual se replica en el artículo 3 de su Reglamento.

Manifiesta que la autonomía y prerrogativa de autorregulación ha quedado confirmada por este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, al señalar que la Constitución consagra el principio de formación autónoma al Congreso de la República, con la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales.

Sostiene que al ser el Reglamento del Congreso el dispositivo que regula el trámite que se le da a la cuestión de confianza, este ha sido trasgredido por parte del Poder Ejecutivo el día 30 de septiembre de 2019, al pretender que se acepte bajo amenaza de disolución del Congreso de la República, no solo la exposición de la cuestión de confianza, sino también que fuera debatida y sometida a votación en ese mismo momento, a pesar de que la Junta de Portavoces había establecido una agenda distinta para el Pleno de ese día.

Por ello, refiere que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo presente un proyecto de ley y lo haga objeto de una cuestión de confianza, no implica que el procedimiento parlamentario para el debate de la misma o para la aprobación de la iniciativa propuesta deba ser anulado o que no sea aplicable.

Refuerza su argumento al señalar que el artículo 86 del Reglamento del Congreso detalla que este es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente sesión del Pleno. Por ello, agrega que obligar al Congreso de la República a aceptar el planteamiento, debate y votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolución, e incluso interpretar la negativa a hacerlo como una negación fáctica, atenta contra las competencias del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

7

Ahora bien, respecto al alegado menoscabo de la atribución que tiene el Poder Legislativo para decidir sobre la cuestión de confianza, el demandante señala que de la Constitución y el Reglamento del Congreso se desprende que la moción de confianza solo puede ser considerada como admitida o rechazada si el Pleno del Congreso lleva a cabo expresamente una votación sobre el particular.

- Por ello refiere que no es posible considerar que una cuestión de confianza puede ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica. Puesto que si ese fuera el caso se desconocería las reglas previstas en el artículo 132 de la Constitución.
- Añade que en el presente caso es evidente que no se ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, por cuanto la cuestión de confianza fue debatida y aprobada. Sin embargo, en el Decreto Supremo 165-2019-PCM se asume que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada.

En consecuencia, manifiesta que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que exista un pronunciamiento expreso del Congreso de la República que deniegue dicha cuestión de confianza, es incompatible con un Estado constitucional y democrático de Derecho.

- Por las razones expuestas, sostiene que este Tribunal debe declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.
- Finalmente, agrega que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución devine en un menoscabo en la representación de la ciudadanía y de la institucionalidad democrática.
- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal velar por el respeto y salvaguarda del principio de separación de poderes y, consecuentemente, de las competencias y atribuciones que el Poder Constituyente le otorga a cada poder público u organismo constitucional.

## B.2. Contestación de la demanda

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

8

El demandado refiere que, desde una perspectiva constitucional, las competencias que ejercen el Legislativo y el Ejecutivo deben estar encaminadas a optimizar el ejercicio y protección de los derechos de las personas, a través de la legislación y las acciones de gobierno.

Sostiene que este Tribunal debe analizar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde la perspectiva del reconocimiento de competencias que requieren de la interacción constante entre ambos órganos, en la dinámica de perfilar los pesos y contrapesos necesarios para adoptar las decisiones políticas que más beneficien el respeto y garantía de los derechos de las personas.

Por otro lado, el demandado precisó que, respecto del presunto menoscabo de competencias del Congreso de la República para elección de magistrados y el mecanismo de selección de los mismos, dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, debido a la ausencia de garantías de transparencia.

Añade que, del correcto funcionamiento del Tribunal depende la defensa de la Constitución y el fortalecimiento del Estado y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución.

El demandado sostiene que, debido a la gran relevancia de un Tribunal Constitucional en un Estado democrático, existía una grave preocupación respecto del proceso de elección de magistrados al mismo, por los cuestionamientos referidos a la ausencia de transparencia en dicho proceso.

Sostiene que tal preocupación es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto en un comunicado de fecha 26 de septiembre de 2019, expresó su preocupación por las denuncias de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal.

De igual forma, agrega que la Defensoría del Pueblo, en su comunicado de fecha 30 de septiembre de 2019, exhortó a postergar la elección de magistrados del Tribunal, y señaló que se debía reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo para otorgar máxima legitimidad al proceso de elección, puesto que tanto el Poder Ejecutivo como grupos parlamentarios y la sociedad civil habían manifestado su preocupación por la forma en la que se realizaba el mismo.

El demandado sostiene que, a raíz de estos cuestionamientos, el 30 de septiembre de 2019 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia en el que prime el interés general, a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

9

Agrega, también, que es a partir de los cuestionamientos al proceso de elección de magistrados, que el 30 de septiembre de 2019 el Presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza cuya finalidad era que se realice un proceso de elección con las debidas garantías de transparencia y participación ciudadana. Además, sostiene que la medida adoptada fue necesaria por cuanto la cuestión de confianza no tiene un límite temporal, ya que se formula en atención al particular análisis que realice el Poder Ejecutivo respecto de determinadas circunstancias.

En tal sentido, el demandado señala que se presentó la cuestión de confianza no para desconocer las competencias del Congreso de la República, sino con la finalidad de que el proceso de elección de magistrados de este Tribunal se lleve a cabo con garantías de transparencia, por ello, sostiene que se trató de una medida necesaria para que el Legislativo debatiera nuevas reglas aplicables a dicho procedimiento, planteadas en el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, por lo que no se menoscaba la atribución constitucional del Congreso de la República respecto de la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal.

Por otro lado, manifiesta que no existió menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, dado que en el Diario de Debates de la sesión de la tarde del 30 de septiembre de 2019 ningún congresista formuló cuestionamiento sobre los términos o la forma en que fue planteada la cuestión de confianza.

Refuerza su argumento al señalar que el propio Pleno del Congreso procedió al debate de la cuestión de confianza, sin declararla improcedente o cuestionarla por haber sido planteada en contra de las reglas del procedimiento parlamentario sobre el momento de su exposición, debate y votación. Por ello, concluye que el Poder Ejecutivo expuso la cuestión de confianza respetando la Constitución y el Reglamento del Congreso.

Respecto al supuesto menoscabo de la competencia del Congreso de la República para decidir una cuestión de confianza, señala que el Presidente de la República expuso de manera pública, en su mensaje del 28 de julio de 2019, la posición del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar negada la confianza por parte del Poder Legislativo si este realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza.

Añade que, a pesar de que el Poder Ejecutivo entendió que la confianza había sido otorgada formalmente respecto del pedido formulado el 4 de junio de 2019, esta fue denegada al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria. Pero en tal oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso de la República.



Por ello, sostiene que el Congreso de la República tuvo conocimiento desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en el sentido de no considerar aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.

El demandante agrega que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal se desarrolle de acuerdo a un proceso transparente, se manifestó de forma indubitable cuando decidió continuar con un proceso de elección que no se desarrolló con las reglas mínimas de transparencia.

Advierte que, de aceptar que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso de la República a través de la votación expresa del Pleno, este Tribunal optaría por una interpretación formal de la Constitución, dejaría de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso de la República y avalaría que este haga un uso indebido de su facultad para decidir en torno a las cuestiones de confianza.

Por ello, agrega que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales permita alcanzar la finalidad para la cual han sido previstas. Y añade que, en la presente controversia, lo que se busca es que la salida a la crisis política sea decidida por la ciudadanía a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República.

En consecuencia, puntualiza que para que se considere cumplida la condición prevista en la Constitución para que se proceda a la disolución del Congreso de la República, la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando formalmente se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.

- Finalmente, precisa que el demandante ha cuestionado de manera general el contenido del Decreto Supremo 165-2019-PCM por lo que se debe entender como una pretensión accesoria.
- Añade, además, que el demandante no ha invocado el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, referido a los efectos de las sentencias en los procesos competenciales, o alguna otra norma o jurisprudencia que habilite al Tribunal Constitucional a dejar sin efecto una norma como consecuencia de haberse identificado un menoscabo en las competencias de un órgano constitucional por el uso indebido de una competencia por parte de otro.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

**C. AMICUS CURIAE**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

12

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

#### Informe presentado por el Defensor del Pueblo

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

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

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



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

El Defensor del Pueblo argumenta que el principio de cooperación exige que las funciones y competencias de los poderes y demás entidades estatales respondan a la ejecución de los fines y valores constitucionales del Estado. Refiere que en la Constitución existen ejemplos palpables de la aplicación práctica de este principio, como la delegación de facultades legislativas, la concurrencia del Consejo de Ministros o los ministros por separado para participar en las sesiones del Congreso de la República, y el mecanismo de elaboración de la Ley del Presupuesto.

Añade, por otro lado, que, conforme al principio de solución democrática, de no conseguirse una solución por medios institucionales, las vías adecuadas para resolver las controversias entre poderes que puedan devenir en graves crisis políticas institucionales serán el diálogo y la deliberación. Señala que esto se visibiliza en el artículo 134 de la Constitución, por cuanto permite la realización extraordinaria de elecciones para la conformación de un nuevo Congreso de la República, cuando este ha sido disuelto por negarle la confianza a dos Consejos de Ministros.

Argumenta también que el principio de separación de poderes exige que no deben existir presiones e injerencias en el cumplimiento autónomo e independiente de las funciones constitucionales encargadas a los poderes y órganos constitucionales del Estado, pero que, en aplicación del principio de balance y control entre poderes como mecanismo de pacificación democrática, se debe alcanzar un consenso institucional para lograr una salida constitucional a esta crisis.

Por otro lado, refiere que es indispensable que este Tribunal determine los asuntos que válidamente pueden ser objeto de una cuestión de confianza, de manera que no se desvirtúe en un mecanismo que le permita al Poder Ejecutivo suprimir o sustraer de forma constante las atribuciones del Poder Legislativo.

- El Defensor del Pueblo advierte que la censura ministerial habría sido empleada por los congresistas como un mecanismo de presión para propiciar la renuncia de los ministros. De igual forma, detalla que el uso de la figura de la vacancia presidencial como respuesta a un ataque o contraataque del Poder Ejecutivo, supone un ejercicio abusivo y arbitrario de esta figura constitucional.
- Sostiene, además, que el desarrollo del mecanismo político de la cuestión de confianza requiere la realización de competencias coordinadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, y que se trata de una relación horizontal, aunque contrapuesta, entre estos poderes públicos, entre los que no existe una relación jerárquica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

14

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

15

No obstante ello, refiere que, como se ha indicado en el Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes, es decir, aclara que podría generar un precedente de acuerdo al cual los mandatarios podrían concluir, cuando convenga a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, lo que les permita emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del artículo 134 de la Constitución.

Sostiene además que, al ser posible que se den situaciones en las que el Congreso de la República, a través de determinadas acciones, vuelva ineficaz el pedido de confianza planteado por el Poder Ejecutivo, es necesario que este Tribunal determine si tal conducta puede interpretarse como una denegatoria de la cuestión de confianza.

Agrega que la decisión que emita el Tribunal debería tener un carácter prospectivo que permita superar las eventuales desavenencias que se hayan generado durante el interregno parlamentario, y debe precisar las funciones correspondientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo en el que se encuentra disuelto el Congreso de la República.

Finalmente, Defensor del Pueblo concluye que es un deber de este Tribunal establecer los límites a la facultad legislativa durante el interregno parlamentario, así como las funciones de la Comisión Permanente.

## II. FUNDAMENTOS

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

16

3. Este Tribunal ha sostenido que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos —positivos o negativos— o atípicos —por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio—. Pero tal descripción no agota las formas en las que puede manifestarse un conflicto competencial.

4. Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.

5. Por su parte, los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. En este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que ésta se ejerce material o sustancialmente.

Este tipo de conflicto puede presentar, a su vez, dos modalidades distintas:

(i) Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto: se produce cuando, a pesar de estar perfectamente delimitadas las competencias de las entidades estatales intervinientes, una de éstas las ejerce de manera inadecuada o prohibida, e impide a las demás ejercer las suyas a cabalidad.

(ii) Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia: se produce cuando las competencias de dos o más entidades están relacionadas entre sí hasta el punto en que una de éstas no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas actuaciones.

7. En el caso de autos, la Comisión Permanente alega en su demanda de conflicto competencial que existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Señala que ambos poderes conocen perfectamente sus competencias, pero, sin embargo, uno de ellos ha realizado un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

8. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

17

9. Como este Tribunal ya pusiera de relieve, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.

10. Así, este Tribunal, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluará la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados y de conformidad con la Constitución.

11. Para adoptar dicha decisión, este Tribunal analizará el principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dentro de las cuales se encuentran la institución de la cuestión de confianza y la potestad para la disolución del Congreso de la República.

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

12. Nuestra Constitución señala en su artículo 43, que da inicio al Título II referido al Estado y la Nación, que: "(1)ª República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

13. Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, esenciales para los Estados constitucionales modernos, tienen sus orígenes en los antecedentes de la cultura occidental, Grecia y Roma, cuyas sociedades implementaron mecanismos para limitar el poder y así garantizar la libertad y los derechos de sus ciudadanos. La democracia en Atenas se desarrolló progresivamente entre los siglos VII y V a.C., a partir de las reformas implementadas por Dracon, Solón, Clístenes y Efialtes. Asimismo, filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles se ocuparon, entre otros temas, de determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Aristóteles, el último de ellos cronológicamente, se decantó en sus escritos por un sistema de gobierno que tuviera una Constitución mixta, es decir, una que combinara elementos de los diferentes tipos de gobierno con el objeto de limitar el poder.

14. Por otro lado, la República romana, establecida en el año 509 a.C. tras una revolución contra los abusos del rey, tenía un sistema de gobierno con una Constitución mixta. Efectivamente, el historiador griego Polibio, que vivió en el



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

15. Los conceptos de libertad y limitación del poder estuvieron desde entonces siempre presentes en la cultura occidental, aun cuando parecieran debilitarse en las diferentes épocas y lugares en que se impuso o se trató de imponer una forma de absolutismo monárquico o un régimen tiránico o dictatorial. Así, durante la Edad Media también ocurrieron progresos relevantes en materia de limitación del poder, como la firma de la Carta Magna en Inglaterra en el año 1215, mediante la cual los barones buscaron limitar el poder creciente del rey. En esa época aparecieron en Europa asambleas y parlamentos que evolucionaron paulatinamente hasta incluir la representación de todos los estamentos de la sociedad.

16. Todo esto sirvió de inspiración para que, siglos después, en la Europa de la Edad Moderna, durante el auge del absolutismo monárquico, diversos filósofos escribieran nuevamente sobre cuál era la mejor forma de gobierno y los mecanismos para limitar el poder. Las tensiones sociales y políticas, así como las tendencias liberales y anti absolutistas entonces imperantes llevarían a las revoluciones inglesa, francesa y americana, que pusieron coto al absolutismo y permitieron implementar reformas políticas inspiradas en las ideas de los grandes filósofos de la época, que condujeron finalmente al establecimiento de gobiernos constitucionales en los cuales el poder se encuentra limitado y los derechos de las personas garantizados.

17. Así, en Inglaterra, durante el siglo XVII, a raíz de una serie de guerras civiles y revoluciones se daría inicio al tránsito del absolutismo a la monarquía constitucional, en la cual el poder del rey se encuentra limitado. En todo ese proceso tuvo especial influencia el pensamiento del filósofo inglés John Locke, quien en el segundo tratado de su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil* (1689), hizo notar la importancia de que el Legislativo y el Poder Ejecutivo estén en diferentes manos "como lo están en todas las Monarquías moderadas, y en los Gobiernos bien enmarcados". Justificaba tal separación del poder con el siguiente argumento:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

19

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

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

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

(...)

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

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

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

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



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

20. En 1789 también entraría en vigencia la Constitución de los Estados Unidos de América, país que surgió como consecuencia de la revolución de las Trece Colonias contra el dominio británico. Este documento refleja la influencia del pensamiento de John Locke y de Montesquieu. Cabe notar que *El Federalista* (1787-1788), colección de 85 ensayos escritos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay para promover la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, ha sido considerado históricamente una fuente contemporánea autoritativa para analizarla.

21. En el *Federalista 51*, titulado *La estructura del gobierno debe proveer los controles y equilibrios apropiados entre los diferentes departamentos*, James Madison desarrolló por primera vez el concepto conocido en inglés como "checks and balances" como elemento fundamental de la separación de poderes, según el cual los diferentes poderes del Estado deben controlarse y equilibrarse entre sí en un sistema de pesos y contrapesos.

22. Así, James Madison, mediante un análisis que toma en cuenta la naturaleza humana de quienes habrán de dirigir cualquier gobierno, articula la idea de "checks and balances" de la siguiente manera:

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

21

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

22

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

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

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



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

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

32. En tal sentido, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 56 de la Sentencia 0006-2018-PI/TC que, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, nuestra forma de gobierno tiene los siguientes rasgos de identidad:

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

26

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

37. En ese sentido, y a fin de poder comprender dichas instituciones en sus reales dimensiones, este Tribunal no puede ignorar el origen y desenvolvimiento histórico de las distintas formas parlamentarias que, progresivamente, se han desarrollado en nuestro constitucionalismo, y que han permitido insertar una serie de importantes mecanismos de fiscalización a la labor del Poder Ejecutivo. Tampoco debe perder de vista que el hecho de intentar encajar nuestra forma de gobierno en el modelo presidencialista o parlamentarista es un esfuerzo que, en buena medida, no cuenta con un puerto seguro, y ello porque nuestro diseño institucional ha sido fruto de nuestra propia realidad y se ha configurado en un entorno político y social diferente a lo ocurrido en otras latitudes.

38. Se trata, pues, de un modelo *sui generis*, lo cual, como no podía ser de otro modo, obliga a que las respuestas en torno a los alcances de las atribuciones de los principales órganos del Estado deban ser hallados en nuestro constitucionalismo histórico y no necesariamente en las constituciones o jurisprudencia de otros países. En efecto, y aunque el constitucionalismo de cuño occidental tiene sus raíces en las experiencias forjadas en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, lo cierto es que el desarrollo y el reconocimiento de las principales instituciones que forjaron nuestra particular forma de gobierno solo es posible de ser identificado en nuestra propia experiencia histórica.

39. Este proceso inicia, como no podía ser de otra forma, con la independencia, ya que este episodio generó en distintos pensadores nacionales la necesidad de elucubrar alguna fórmula política que permitiera una adecuada convivencia en la convulsa sociedad de aquella época. Descartada la propuesta monarquista de José de San Martín, se optó por una república. No fue una decisión sencilla, ya que se trataba de la administración de un espacio geográfico habituado a las costumbres y usanzas españolas. Era, en esencia, una *tabula rasa*, pero lo que sí era evidente era que el Perú no era una continuación de España o una réplica del antiguo Imperio Incaico: ese nuevo país, "el Perú mestizo, el Perú definitivo, hay que reconocerlo en esta transformación que se va a desarrollar en todos los campos de la vida" [De la Puente Candamo, José A. (1971). Notas sobre la causa de la independencia del Perú. Lima: Sesquicentenario de la Independencia, p. 28].

40. De este modo, entender la forma de gobierno vigente no es una tarea viable si es que no se conoce, en su verdadera dimensión, el proceso histórico en que las formas parlamentarias fueron introducidas. Y es que ellas "no fueron producto de una ley importada, ni menos de una ingeniería constitucional, sino de una práctica propia que se fue moldeando, imponiendo y consolidando en el siglo [XIX]" [Planas Silva, Pedro (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

27

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

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

41. La primera respuesta a las fórmulas absolutistas fue el reconocimiento del principio de separación de poderes. Sin embargo, al igual que en el escenario francés, ocurrió en el Perú que su estricta observancia terminó por generar, al menos en los momentos iniciales de la república, un sometimiento del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, que se basaba en el temor y las remembranzas que aquel generaba por las analogías que solían realizarse entre los presidentes y los monarcas.

42. Es así que nuestro primer constitucionalismo optó por el reconocimiento de una suerte de concepción rígida del principio de separación de poderes, la cual supuso que no existieran canales de conducto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y que, además, este sometiera a aquel con el propósito de evitar el surgimiento de potenciales tiranos y autócratas. Este primer momento de tensión entre ambos órganos se reflejó en la conocida propuesta del diputado Mariano José de Arce, quien, ante la retirada de José de San Martín del territorio peruano, sostuvo que "como quiera que el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un Poder Ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido de oposición, era necesario que el Congreso conserve el Poder Ejecutivo".

43. Producto de esta propuesta fue creada la Junta Gubernativa, que no tuvo los resultados deseados por la presencia española en territorio nacional, y que demandaba la existencia de un Ejecutivo ágil y con un importante margen de maniobra. La primera Constitución estrictamente peruana, que fue la de 1823, también generó una dependencia similar, en la medida en que el Presidente de la República era designado por el Congreso de la República, que era el único órgano llamado a proponer y aprobar leyes. Se dijo en aquel momento que "(s)i el Poder Ejecutivo era una sombra, el Presidente de la República vino a resultar la sombra de una sombra" [Basadre, Jorge (1968). Historia de la República del Perú. Tomo I. Lima: Editorial Universitaria, p. 68]. La reacción a este nulo poder, materializada en la Constitución de 1826, fue la de un jefe de carácter vitalicio, lo que supuso adoptar una fórmula contraria, pero no por ello menos autoritaria.



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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

47. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron, ciertamente, bastante tensas en la primera mitad del siglo XIX. En ese contexto, las constituciones de 1828 y 1834 brindaron oportunidades para el inicio del diálogo a través de la inserción de figuras como las de las memorias de informes de gestión, las cuales eran presentadas por los ministros al iniciarse las sesiones en el Congreso de la República. En el caso especial de la Carta de 1834, esta incorporó el derecho de estos últimos de concurrir libremente a cualesquiera de las Cámaras para participar en los debates con la sola condición de retirarse antes del acto de votación.

48. Estos iniciales conductos de acercamiento entre ambos órganos supusieron, en los hechos, una sana y fructífera forma de introducir frenos y contrapesos entre ellos. Sin embargo, y ello será importante para entender el desenvolvimiento histórico de la forma de gobierno peruana, también se incorporaron, sobre todo a través de la convención constitucional, distintas instituciones propias del parlamentarismo, aunque, evidentemente, con rasgos estrictamente nacionales.

49. En efecto, comprender la forma histórica de gobierno peruana no se reduce únicamente al repaso histórico de las constituciones. Será fundamental, además, comprender la forma en que los políticos, en el quehacer diario, insertaron distintos mecanismos para el balance del poder. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de esta modalidad se presentó con el empleo del voto de censura, el cual era empleado pese a que las constituciones de la época no hacían ninguna referencia a ella. Se ha indicado que, ya en 1847, la Cámara de Diputados había proclamado su facultad, en el nombre del pueblo, de negarle la confianza a un ministro. El parlamentario Manuel Toribio Ureta lo había asumido como un derecho de las cámaras, y no sorprenderá por ello que el diputado Pedro Quintanapresentara un proyecto que disponía que se haga presente al gobierno la resolución del Congreso de la República de remover al ministro José Gregorio Paz Soldán. [Sobre ello, revisar: Manzanilla, José Matias (1903). *El Poder Legislativo en el Perú*. Tomo 31. Lima: Anales Universitarios, p. 18]. Similar cuestión ocurriría, poco después, con el ministro Manuel del Río, y aquella propuesta —en el sentido de hacerle saber al Presidente de la República el retiro de la confianza al ministro por parte del Congreso de la República— fue aceptada por el gobierno de Ramón Castilla.

50. La incorporación del voto de censura en la práctica política supuso un importante equilibrio de poder con la cada vez más independiente y fuerte figura del Presidente de la República. Ahora bien, otra institución que, en el afán de limitar las considerables atribuciones del Presidente de la República, sería introducida en el Perú es el Consejo de Ministros. Y es que, aunque los ministros ya existían desde los albores de la república, ellos no se habían presentado como un adecuado



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

54. Otro de los aspectos en los que se pudo advertir el creciente temor a la figura presidencial se dio con la potestad, en manos del Congreso de la República (o de una de sus cámaras) de acusar al Presidente de la República por disolverlo o impedir su reunión. Sería la Constitución de 1856 la que reconociera, por primera vez, esta posibilidad. En todo caso, esas previsiones no impidieron que, en noviembre de 1857, el coronel Pedro Arguedas, en un hecho insólito en la historia republicana, desalojara, acompañado de un grupo de soldados, a los integrantes de la Convención Nacional. Los miembros del Congreso de la República, que fueron electos con posterioridad, se encargarían de declarar su separación del ejército nacional. Se trató, pues, de un mecanismo que buscó limitar las amplias atribuciones presidenciales que se habían reconocido en la Constitución de 1839.

55. Ahora bien, el desarrollo de las instituciones presidencialistas y parlamentarias y su desenvolvimiento en nuestra especial realidad generó paulatinamente una forma de gobierno que no puede identificarse plenamente con alguno de dichos modelos paradigmáticos, a lo que contribuyó, evidentemente, la inserción del Consejo de Ministros. Es así que instituciones como la censura o el voto de confianza tuvieron una particular configuración en la historia constitucional peruana. Este último, por ejemplo, no siempre se ha empleado en situaciones de quiebre institucional en las que sea necesario dirimir qué órgano ha actuado en resguardo de la ley o la Constitución. En efecto, el voto de confianza se ha empleado, también, como muestra de solidaridad entre la Cámara y el Ministerio, como ocurrió el 23 de febrero de 1922, cuando se acordó reiterar la confianza al Gabinete presidido por Germán Leguía y Martínez, o con el propósito de desvanecer apreciaciones adversas hechas en el curso de una interpelación, como ocurrió con el voto de confianza brindado al Gabinete presidido por Rafael Villanueva el 12 de agosto de 1909. [Ver, al respecto: Villarán, Manuel Vicente. (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Editorial Cuzco, p. 177].

56. Este Tribunal también advierte que la práctica ministerial también es un insumo que no puede ser dejado de lado para comprender, en su debido contexto histórico, distintas instituciones que han sido forjadas en la república peruana. Y es que, pese al vacío o defecto de la ley, la forma en que tanto los congresistas como los integrantes del ejecutivo asumieron el uso de distintos mecanismos propios de los modelos parlamentarios o presidencialistas es la principal referencia para determinar si nuestra constitución histórica avala (o no) determinadas prácticas. Una cuestión de bastante trascendencia ha sido la de la desaprobación de algún proyecto de ley por parte del Congreso de la República como una causal para la dimisión de algún ministro. Es cierto que ello nunca ha sido implementado en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

32

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

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

Otra de las herramientas fundamentales para el establecimiento de mecanismos de coordinación y fiscalización ha sido el establecimiento de la figura de la interpelación, la cual, al igual que en los otros casos, empezó por ser usada en la práctica parlamentaria antes de su reconocimiento oficial en la Constitución. Como se conoce, fueron tensas las relaciones entre Ramón Castilla y los integrantes de la Convención Nacional de 1855-1856, y esto se materializó en distintos incidentes, uno de los cuales fue el constante empleo de esta figura la cual, curiosamente, no estuvo regulada en la Constitución de 1856. Sería, pues, la Constitución de 1860 la primera que reconociera esta institución.

58. Por otro lado, nuestro constitucionalismo también presentó una particular evolución en lo referente a la posibilidad que concurren, en una sola persona, la calidad de congresista y ministro. Esta posibilidad, bastante usual en los modelos de cuño parlamentario, había sido dejada de lado en los inicios de la república en estricta aplicación de la idea de separación rígida de poderes. Fue así que nuestras primeras constituciones oscilaron entre la fórmula de la prohibición de asumir la investidura y el cese del cargo de congresista para asumir el de ministro, tal y como ocurrirá en el conocido caso de Hipólito Unanue, al ser elegido Secretario de Hacienda de José de San Martín, ya que su nombramiento fue calificado como incompatible por parte del Congreso de la República. Recién, con la reforma constitucional de 1887, se declaró que no vacaban los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado. Esta fórmula será repetida en las constituciones de 1920 y 1933, pues ya formaba parte de nuestro constitucionalismo histórico.
59. Es así que, en las primeras décadas del siglo XX, nuestra forma de gobierno brindaba importantes visos de consolidación. De hecho, las cuestiones que serán debatidas en las cartas de 1920, 1933 y 1979 tendrán más que ver con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

33

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

60

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

63. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal considera necesario recordar que la fórmula que, finalmente, hayan decidido incorporar los constituyentes no es determinante para comprobar el buen o mal accionar de los congresistas o de los integrantes del Ejecutivo. Han existido, en el Derecho comparado, experiencias en las que la convivencia entre ambos órganos ha sido pacífica, pese al eventual peso superior que haya sido asignado a uno u otro de ellos. Y es que, como lo recordaba nuestro historiador Jorge Guillermo Leguía, refiriéndose al convulso Perú de la primera mitad del siglo XIX, “no son malos los sistemas que se adoptan sino los hombres que en vez de practicarlos se prestan abyectamente a mixtificarlos y desacreditarlos”. [Leguía, Jorge Guillermo. Estudios Históricos. Santiago de Chile: Ediciones Arcilla, p. 192].

64. En ese sentido, no han faltado severas tensiones políticas en nuestra realidad, unas de ellas desarrolladas dentro del margen de lo permitido por la Constitución y otras, como no podía ser de otro modo, con su absoluto desconocimiento. Las primeras suelen presentarse y, de hecho, permiten demostrar la funcionalidad y relevancia de las prácticas democráticas. Las segundas, por el contrario, solo han demostrado poca voluntad y apego a un bien escaso en el Perú: la institucionalidad.

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

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



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

36

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

69. En 1867 se dio la primera caída de un Gabinete por acción del Congreso de la República. Fue el conocido "Gabinete Tiberópolis", el cual ostentó ese nombre por el título del obispo monseñor Pedro José Tordoya, quien era Ministro de Justicia e Instrucción. El caso se inició a raíz de unos incidentes callejeros en contra de algunos integrantes del Congreso Constituyente de ese año, lo que generó distintos reclamos por la ineficiencia del gobierno. Luego de un altercado entre los congresistas y los ministros del Presidente Prado —de tal magnitud que ocasionaron el retiro del recinto de estos últimos—, se aprobó un voto de censura, que fue aprobado por 38 votos contra 31. El gabinete, por ello, presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por el Jefe de Estado. Con posterioridad a estos hechos, se aprobó una ley que prohibía al Presidente de la República despachar con los ministros que hubiesen sido censurados. Frente a esta nueva ley, se presentó un segundo pedido de renuncia de los ministros involucrados, la cual fue aceptada. Como bien refiere Basadre, "(e)ra una victoria del sistema parlamentario, pues una de sus piezas había sido incrustada en el régimen presidencial peruano. Victoria que, sin embargo, aparecía pequeña ante el sector extremista del Congreso cuyo propósito era, como se ha visto, obtener la vacancia de la Presidencia de la República". [Basadre, Jorge. (2005). Historia de la República del Perú. Tomo VI. Lima: Empresa Editora el Comercio S.A, p. 250].

70. Uno de los momentos en que la tensión entre Legislativo y Ejecutivo alcanzó su punto más álgido fue entre el conflicto suscitado entre el Congreso de la República y el Presidente Guillermo Billinghurst, quien, de hecho, llegó a formular un proyecto con el objeto de disolver el Congreso de la República para convocar a un plebiscito nacional y disponer la elección de uno nuevo con facultades constituyentes. En su discurso, el Presidente de la República justificó esta medida en que la nación peruana tenía derecho a poner término a una parte de los mandatos legislativos:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

37

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



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

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

75. Las tensiones políticas entre ambos poderes del Estado se remontan a las elecciones generales del año 2016. En aquella oportunidad, el partido Fuerza Popular obtuvo 73 de los 130 escaños en el Congreso de la República. Sin embargo, para el cargo de Presidente de la República ningún candidato obtuvo la mayoría exigida por ley para declarar a un ganador. Fue así que los candidatos Keiko Sofía Fujimori Higuchi y Pedro Pablo Kuczynski pasaron a la segunda vuelta electoral, la cual fue realizada el 9 de junio del mismo año. Luego de culminado el escrutinio, se dio como ganador a este último, quien asumiría el cargo de Jefe de Estado acompañado de su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, y de la segunda vicepresidenta, Mercedes Aráoz.

76. Las tensiones al interior de la clase política empezaron a ser visibles el 14 de octubre de 2016, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, cual reformaba algunas disposiciones del Reglamento del Congreso. A través de la modificación se prohibió que sus integrantes renuncien a sus grupos parlamentarios. Esta enmienda fue declarada inconstitucional por parte del Tribunal mediante la Sentencia 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017, ya que se consideró que era contraria a los derechos a la libertad de conciencia y participación política de los congresistas. La decisión fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el día 14 de septiembre de ese mismo año. Ese mismo día, el Congreso de la República adoptó una nueva reforma con el propósito de evitar la renuncia a los grupos parlamentarios, lo que se materializó en la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Frente a esta nueva decisión, el Tribunal Constitucional emitió sentencia con fecha 10 de julio de 2018, y dispuso que la reforma era compatible con la Constitución siempre que se interprete en el sentido que no está prohibida la denuncia por supuestos de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas, por lo que podrían conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto (Sentencia 0001-2018-PI/TC).



77. Por otro lado, el día 9 de diciembre de 2016, la bancada de Fuerza Popular presentó una moción de censura en contra del Ministro de Educación, Jaime Saavedra. El pedido se justificaba, según se indicó, en que no se admitirían actos de corrupción en dicho sector, y en que se buscaba la protección de los niños y la defensa de la reforma universitaria. El 14 de diciembre de 2016 el Ministro de Educación, Jaime Saavedra, fue censurado por parte del Congreso de la República. Frente a este acto, asumió como nueva ministra en el sector la educadora Marilú Martens.

78. Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo empezaron a complicarse, particularmente, en el año 2017. El 22 de mayo de ese año, el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, renunció al cargo de Ministro de Transportes y Comunicaciones ante las acusaciones del Congreso de la República relacionadas con presuntas irregularidades en la adenda a favor de KunturWasi para la construcción de un aeropuerto en Chincheros, en la ciudad del Cusco.

79. El 19 de junio de 2017, y ante distintos cuestionamientos por haber entablado comunicación con el contralor Edgar Alarcón en el marco del caso del aeropuerto en la ciudad de Chincheros, Alfredo Thorne, Ministro de Economía y Finanzas, planteó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, la cual fue rechazada dos días después con 88 votos en contra, 11 a favor y dos abstenciones. En virtud de la denegación, Thorne presentó su renuncia al cargo.

80. El 12 de septiembre de 2017, la bancada de Fuerza Popular acordó presentar una nueva moción de censura en contra de la Ministra de Educación, lo cual, según los proponentes, se justificaba en que el gobierno no había resuelto los asuntos que generaron la huelga de maestros. Frente a este nuevo pedido, el día 13 de septiembre de 2017, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, decidió presentar una cuestión de confianza ante el Congreso de la República. Según refirió, ello se realizaba con el propósito de mantener la línea trazada por el gobierno en relación con la política educativa. Un día después, el día 14 de septiembre de 2017, el Congreso de la República, por 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones decidió negar la confianza al gabinete presidido por Fernando Zavala, produciéndose, de esta forma, la crisis total de gabinete.

81. La tensión encuentra uno de sus puntos más álgidos en el mes de diciembre de ese mismo año. El día 15 se difunde, en diversos medios de comunicación, información relacionada con los pagos, efectuados por parte de la empresa Odebrecht a la consultora Westfield Capital, de diversas asesorías realizadas entre los años 2004 y 2007 por una suma total ascendiente a 782.000 dólares. Según las fuentes que propalaron dicha información, la consultora era propiedad del entonces Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski. Por ello, el Congreso de la República decidió iniciar el debate para la destitución del Jefe de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

82. El día 21 de diciembre de 2017, el Congreso de la República procedió a la votación respectiva. La solicitud de vacancia presidencial fue rechazada. La cantidad de votos no fue suficiente para cumplir con la mayoría exigida por la Constitución debido a que diez congresistas del partido político Fuerza Popular, entre ellos, Kenji Fujimori Higuchi, decidieron no votar a favor de la propuesta de su agrupación. Unos días después, concretamente el 24 de diciembre, Pedro Pablo Kuczynski decidió indultar al expresidente Alberto Fujimori Fujimori, quien había sido condenado en el año 2009 a 25 años de prisión por la comisión de diversos delitos. De esta forma, el exmandatario recobró su libertad.

83. En el año 2018 continuaron las fricciones políticas. Es así que, el día 7 de marzo de ese año, distintos congresistas decidieron presentar una nueva solicitud de vacancia presidencial en contra de Pedro Pablo Kuczynski por supuestas nuevas evidencias respecto de sus vínculos con la empresa Odebrecht. Por otra parte, el 20 de marzo fueron revelados ante la opinión pública unos videos en los que, a juicio del congresista de Fuerza Popular Moisés Mamani, se acreditaría que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia presidencial. Los congresistas que aparecen en estos videos, muchos de los cuales votaron en contra del pedido de vacancia que fuera formulado en diciembre de 2017, fueron los principales involucrados. Ellos denunciaron una supuesta emboscada por parte de Fuerza Popular.

84. Ante estos hechos, se incrementaron los pedidos para que el Presidente de la República presentara su renuncia. Esto generó que, el día 21 de marzo, Pedro Pablo Kuczynski dimitiera a su cargo. Al hacerse operativa la renuncia, asumió la presidencia Martín Vizcarra el día 23 de ese mismo mes. El 2 de abril del 2018, juramentó el entonces congresista César Villanueva como Presidente del Consejo de Ministros.

85. Mientras estos eventos se desarrollaban, el día 9 de marzo de 2018 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, a través de la cual el Congreso de la República dispuso la reforma de su reglamento con la finalidad de restringir los supuestos en los que el Poder Ejecutivo podía presentar la cuestión de confianza. De conformidad con la modificación efectuada, no procedía la interposición cuando la misma "esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político". El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 0006-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018, declaró, por unanimidad, que esta reforma era contraria a la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Caso sobre la disolución del Congreso de la República

41

86. La crisis se agudiza y empieza a generalizarse el día 7 de julio de 2018, ya que se propagaron en los medios de comunicación una serie de audios que revelarían la existencia de redes de corrupción que involucrarían a personas vinculadas al sistema de justicia con distintos sectores empresariales. Ante esta situación, el 28 de julio el Presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó seis proyectos de ley. En virtud de estas iniciativas, se creaba la Junta Nacional de Justicia, órgano que reemplazaría al Consejo Nacional de la Magistratura; se prohibía el financiamiento privado de los partidos políticos; se vedaba la reelección para el cargo de congresistas y se promovía el retorno al sistema bicameral dentro del órgano legislativo. El Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, planteó moción de confianza para la aprobación de estos proyectos.

87. El Congreso de la República brindó la confianza solicitada e inició la deliberación de los proyectos presentados: el 18 de septiembre se aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia; el 25 de septiembre se aprobó la reforma sobre financiamiento de partidos; el 4 de octubre aprobó la propuesta para la no reelección del cargo de congresista y la del retorno a la bicameralidad. Para culminar el procedimiento, se requería la aprobación por referéndum de las propuestas, lo cual se realizó el domingo 9 de diciembre de 2018. Una gran cantidad de la población respaldó las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

88. Por otro lado, el 31 de octubre de 2018 el Poder Judicial dispuso la aplicación de la medida de prisión preventiva por un espacio de 36 meses en contra de la excandidata presidencial Keiko Sofía Fujimori Higuchi, a quien se le atribuyó la presunta comisión del delito de lavado de activos en el financiamiento de la empresa Odebrecht a sus campañas electorales, particularmente desde el año 2011.

89. En el año 2019 continuaron distintos actos que revelaban la existencia de una crisis general a nivel de la clase política. El 8 de marzo de ese año, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, renunció a su cargo, y fue reemplazado por Salvador del Solar. En la actualidad, el exfuncionario cumple con una orden de prisión preventiva en el marco del proceso penal que se sigue en su contra por presuntos actos de corrupción vinculados con la empresa Odebrecht. También tiene en una investigación abierta por la posible comisión del delito de tráfico de influencias.

90. El 10 de abril de 2019, el Poder Judicial ordenó la detención, por un periodo de 10 días, del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, quien es investigado por presuntos actos de corrupción relacionados con la empresa Odebrecht. Con posterioridad, el Poder Judicial ordenó su prisión preventiva por 36 meses. Esta medida, posteriormente, sería modificada a arresto domiciliario. Durante este rango de días, concretamente el 17 de abril de 2019, el expresidente Alan García Pérez se



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

91. El 4 de junio del año 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República para la aprobación de seis proyectos de ley vinculados, especialmente, a la lucha anticorrupción: (1) iniciativa de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato; (2) reforma legal para la democracia interna, y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos; (3) reforma a la Ley Orgánica de Elecciones respecto del Sistema Electoral Nacional; (4) reforma a la Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales; (5) reforma de la Ley de Organizaciones Políticas y de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal respecto al financiamiento de organizaciones políticas; y, (6) propuesta de reforma constitucional en relación con el proceso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

92. Al día siguiente de presentados estos proyectos, el Congreso de la República, por 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones, otorgó la confianza solicitada, y empezó a analizar la viabilidad de las propuestas formuladas. Todas las iniciativas terminaron de ser deliberadas y aprobadas el día 25 de julio de 2019.

93. En el mensaje a la nación del día 28 de julio de 2019, el Presidente de la República propone el adelanto de elecciones generales como una forma de culminar con la crisis política que envuelve al Ejecutivo y al Legislativo. Presentó, a tales efectos, un proyecto de ley que solicitó que sea examinado por el Congreso de la República. El 26 de septiembre del mismo año, dicha propuesta fue archivada por la Comisión de Constitución. Al día siguiente, el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada al proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, ya que, según afirmaba, se había hecho de una forma inusualmente célere y sin adoptar medidas que garanticen la transparencia del proceso.

94. El Congreso de la República continuó con la elección de los candidatos, por lo que el Presidente de la República, al entender como denegada la confianza, dispuso su disolución a través de un mensaje a la nación. Con posterioridad a dicho acto, el Poder Legislativo dispuso la suspensión del Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones, medida que no tuvo efecto al ejecutarse el cierre del Congreso de la República.



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

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

96. En el ordenamiento constitucional peruano la cuestión de confianza se encuentra regulada en los artículos 130 y 133 de nuestra norma suprema. Ahora bien, este Tribunal considera que, si bien el otorgamiento de confianza tiene una marcada impronta histórica en los regímenes parlamentarios, es necesario precisar que su naturaleza y límites en el ordenamiento constitucional peruano tienen que ser examinados desde la óptica de nuestra especial forma de gobierno.

97. En ese sentido, el artículo 130 de la Constitución establece que "(d)entro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza". Esta disposición regula lo que se ha denominado como cuestión de confianza obligatoria, y que se relaciona con el acto de investidura. En los regímenes parlamentarios, ello es una cuestión lógica que se deriva de dicha forma de gobierno, y esto en la medida en que el gobierno en estos modelos procede del mismo Parlamento. De hecho, en otras experiencias en las que se desea recalcar que el gobierno no ostenta dicho origen, simplemente se opta por suprimir este acto o simplemente no regularlo.

98. Esta situación suele presentarse en los regímenes parlamentarios, en los cuales el gobierno procede del partido político que cuenta con mayoría en el Congreso de la República. En esta clase de modelos, el acto de investidura sería un acto irrelevante, pues el desarrollo de nexos y vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo ya se materializaría con la designación del líder del partido político con mayoría en el Parlamento como Primer Ministro. En efecto, cuando la elección del gobierno "se confía al cuerpo electoral que predetermina una mayoría parlamentaria, el *leader* del partido mayoritario es nombrado formalmente por el Jefe de Estado sin necesidad de un ulterior voto parlamentario de confianza" [De Vergottini, Giuseppe (1983). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S.A, p. 311].

99. En el caso peruano, en el que propiamente no nos encontramos en un régimen parlamentario, la finalidad del artículo 130 de la Constitución radica en establecer puentes de comunicación y diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

100. Por otro lado, el Tribunal también advierte que nuestros constituyentes han optado por regular, en el artículo 133 de la Constitución, una suerte de cuestión de confianza facultativa, en la que el Presidente del Consejo de Ministros plantea al Congreso de la República un pedido a nombre del mismo Consejo. Esta disposición se encarga de precisar que, si “la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.

101. El artículo 132 de la Constitución, en esta misma línea, también regula una cuestión de confianza facultativa, aunque vinculada con un pedido efectuado por un ministro en particular. Las consecuencias, en este caso, serían exactamente las mismas que una eventual denegación de confianza en el contexto del artículo 133: el ministro al que no se le brinde está obligado a presentar su dimisión. Según se había advertido *supra*, dentro de la práctica parlamentaria del siglo XIX ya se habían presentado casos en los que el Poder Ejecutivo aceptaba la dimisión de ministros que no contaban con la confianza o el respaldo del Congreso de la República o de alguna de sus cámaras.

102. A diferencia del acto de investidura, en el que el Presidente del Consejo de Ministros expone la política general del gobierno o hace referencia a las principales medidas que adoptará su gestión, en este segundo escenario —esto es, el previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución— se presenta un supuesto particular, y que, de hecho, ha sido sometido a conocimiento de este Tribunal. En efecto, lo que este supremo intérprete de la Constitución debe dilucidar es si la postergación del proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, así como la necesidad de adoptar medidas que permitan garantizar la transparencia de dicho procedimiento, es una materia que puede ser sometida a cuestión de confianza ante el Congreso de la República.

103. En ese sentido, y a fin de determinar la constitucionalidad del accionar del Poder Ejecutivo, es necesario recordar algunos aspectos centrales que fueron esbozados en la Sentencia 0006-2018-PI, pues ello permitirá determinar la naturaleza y los alcances de la cuestión de confianza en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución.

#### 4.1. Consideraciones acerca de la cuestión de confianza en la Sentencia 0006-2018-PI/TC

104. Este Tribunal tuvo la oportunidad, a propósito de unas reformas realizadas al Reglamento del Congreso, de hacer algunas precisiones en torno a la cuestión de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

45

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

105. La existencia de esta institución se remonta a la Constitución de 1933, y, en el momento en que fue reconocida por primera vez, se tenía serias dudas en cuanto a la viabilidad de su aplicación. Se estimó, en aquel entonces, que difícilmente los ministros plantearían una cuestión de confianza en un modelo en el que los orígenes del Ejecutivo y el Legislativo se dan por cuerdas separadas. Sobre ello, se sostuvo que, en nuestro sistema, "los Gabinetes son obra del Presidente, y las Cámaras, que no los forman, no hacen considerables esfuerzos para sostenerlos. Los ministros que insinúan la amenaza de irse encontrarán comúnmente facilidades para cumplirla y preferirán, por lo tanto, no hacerla sino en casos extremos" [Villarán, Manuel Vicente (1994). La posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A Editores, p. 176].

106. Del mismo modo, hemos tenido la oportunidad de precisar que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros "ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera" [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 75].

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

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

109. En ese orden de ideas, importante es recordar que nuestro ordenamiento constitucional vigente ha previsto, de manera cercana a lo que se hizo en la Constitución de 1979, que la denegación de confianza al Consejo de Ministros vaya aparejada con la potestad del Presidente de la República de, si así lo estimare



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

10. 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 los consejos puede culminar en la disolución del órgano legislativo. Cualquiera de los dos escenarios genera inestabilidad e incertidumbre en cuanto a nuestro desarrollo como nación.

111. Ahora bien, en un intento de evitar el uso excesivo de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la Constitución de 1993 ha introducido una serie de límites de carácter formal, los cuales pretenden evitar que dicha institución sea empleada con el único propósito de propiciar el cierre del Congreso de la República. Estos, que se encuentran contenidos en el artículo 134 de la Constitución, son: (i) que no puede disolverse el Congreso de la República en el último año de su mandato; (ii) no puede ser disuelto bajo estado de sitio; y que, (iii) la Comisión Permanente del Congreso no puede ser disuelta.

112. Es interesante apreciar que, a diferencia de la Constitución vigente, el texto de 1979, en un intento de evitar que la disolución sea una medida constante a ser empleada por el Ejecutivo, introdujo supuestos tales como: (i) la disolución operaba únicamente cuando se hubiese denegado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227); (ii) tampoco se permitía esta posibilidad en estados de emergencia, y no solo en los de sitio (artículo 229); y, (iii) solo podía ser empleada por el Presidente de la República en una sola oportunidad durante su mandato (artículo 229). Sobre ello, se sostuvo que “la disolución parlamentaria puesta simple y llanamente al arbitrio o a la discreción del Poder Ejecutivo, es muy peligrosa para la Cámara, porque significa una Espada de Damocles permanente sobre el Congreso o la Cámara de Diputados” [Intervención del asambleista Ramírez del Villar. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 314].

113. Sin embargo, esta regulación no impidió que, el 5 de abril de 1992, el Congreso de la República fuera disuelto. Y es que, en buena cuenta, el uso moderado de estas instituciones, que son esencialmente de naturaleza política, encuentra un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

115. Expuesto lo anterior, este Tribunal estima necesario efectuar algunas consideraciones en torno al empleo de la cuestión de confianza en nuestro sistema político con el propósito de desarrollar criterios que permitan dilucidar la constitucionalidad del cierre del Congreso de la República.

116. Se ha sostenido, particularmente en el desarrollo de la audiencia pública, que la disolución del Congreso de la República es una herramienta de *ultima ratio* que, al confiar en el criterio del pueblo como titular de la soberanía, permite que sea este el que termine por decidir si muestra su respaldo a la decisión de cerrar el órgano legislativo. Esta afirmación, en el ordenamiento constitucional peruano, ostenta matices que es obligación de este Tribunal destacar.

117. La idea según la cual la disolución del Congreso de la República (o de una de sus cámaras, en las experiencias que cuentan con parlamentos bicamerales) es una forma de otorgar a la población la posibilidad de dirimir el conflicto entre los poderes tiene un mayor sentido en experiencias cercanas al gobierno parlamentario, particularmente en aquellas en las que esencialmente se disputan el poder dos o tres partidos políticos. Convocar al pueblo a las urnas en estos casos fue ciertamente un proceso que fue de la mano con la paulatina democratización del derecho electoral, ya que se entendió que existía una configuración tripartita del poder, en la cual el electorado decidía acerca del partido político que le tocará gobernar en los escenarios en los que se presenten tensiones muy agudas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

118. Del mismo modo, en el Derecho Constitucional comparado se han presentado escenarios en los que se ha concedido a una parte de los ciudadanos el derecho de solicitar la disolución de la cámara de representación popular [Schmitt, Carl (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, p. 339]. No sorprende, por ello, que se haya sostenido que, en estos escenarios, se conduce al pueblo a un auténtico referéndum.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

48

119. Sin embargo, para que la decisión de disolver el Congreso de la República cuente con un genuino veredicto popular, es necesario considerar la existente estructura de los partidos políticos. En ese sentido, en un sistema multipartidista, como lo es ciertamente el peruano “el resultado es dudoso, ya que raramente permite una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado [cfr. Loewenstein, Karl (2018). Teoría de la Constitución. Madrid: Editorial Ariel, p. 281]. El que esto sea así depende, evidentemente, de la responsabilidad con la que la clase política aborde la situación de los partidos. Ya este Tribunal, en una anterior oportunidad, ha sostenido que “la adecuada protección de la democracia representativa implica una reforma de carácter integral, por lo que las modificaciones parciales, y que son visibles solo en el corto plazo no terminan de resolver los males endémicos que afectan a nuestro sistema político” [Sentencia 0006-2017-PI/TC, fundamento 17].

120. Del mismo modo, la excesiva cantidad de partidos políticos —los cuales, en muchos casos, incluso no ostentan una ideología palpable para el ciudadano elector—, también genera la necesidad de forjar alianzas, sea al interior del Congreso de la República o en el mismo Poder Ejecutivo. De hecho, el acto de investidura es una forma de incentivar que la composición del Consejo de Ministros se encuentre en sintonía con la mayoría de integrantes del Poder Legislativo. Sin embargo, ese sistema, a veces degenerado en la práctica, termina también por crear coaliciones endebles. No sorprende, en ese sentido, que en los países en los que existen gabinetes de un solo partido estos tiendan “a ser más duraderos que los gabinetes de coalición. Cambio de gabinete de coalición es solo un retoque”. [Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 129].

121. Otro asunto que tiene que ver con el principio democrático y los partidos políticos en lo atinente a la cuestión de confianza es el relacionado con la reiteración con la que el Ejecutivo recurre a este mecanismo. En los regímenes parlamentarios, a los cuales debe la cuestión de confianza en su origen, esta situación no ha sido necesariamente frecuente, y ello en la medida en que es usual que tanto el Gobierno como el Parlamento deriven de la misma agrupación política. De hecho, un factor que explica que, en nuestro modelo, la disolución no haya sido empleada bajo la vigencia de la Constitución de 1993 es el que el Presidente de la República haya pertenecido a la misma agrupación política —o al menos a una con la que tenga un importante grado de afinidad— de la mayoría de integrantes del Congreso de la República.

122. En ese sentido, los mecanismos de fiscalización y control eran ejercidos, en esencia, por los grupos parlamentarios que eran minoría al interior del órgano legislativo. Esta lógica, entendida desde la coincidencia de los partidos políticos a los que pertenecían el Poder Ejecutivo y la mayoría congresal, explica la razón por la cual, en los gobiernos anteriores, en muy pocas oportunidades se planteó la



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

23. De hecho, el caso peruano es bastante especial, ya que podría incluso asumirse que una votación de no confianza del Legislativo a un Ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. En algunas experiencias del Derecho comparado esta es la razón por la cual la denegatoria de confianza va ligada con la potestad de disolver el Congreso de la República o, al menos, la de una de sus cámaras [*cf.* Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 121].

24. La situación es aún más compleja en los escenarios en los que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuentan con integrantes de distintas agrupaciones políticas. En estos casos, puede darse el escenario que el Congreso de la República haga un reiterado uso de las herramientas de control parlamentario. De este modo, es frecuente que, en los supuestos en los que el Ejecutivo pertenezca a una agrupación minoritaria o endeble, este empleará de manera frecuente la cuestión de confianza como una herramienta de protección [Blondel, Jean (1972). Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos. Madrid, p. 427]. El uso de la institución, en consecuencia, suele estar ligado a la correlación de fuerzas políticas que integran el órgano legislativo.

125. Es así que la disolución del Congreso de la República, aunque sea ciertamente una medida de *ultima ratio* en el marco de nuestra Constitución vigente, no debe ser vista como una práctica anómala o antidemocrática. De hecho, en los países adscritos a la fórmula parlamentaria de gobierno, particularmente los europeos, han aumentado los escenarios en los que se ha planteado la cuestión de confianza, lo que ha supuesto que incluso se hayan aumentado los propósitos perseguidos por ella.

126. Sin embargo, como se ha advertido *supra*, el hecho que se trate de una medida permitida por nuestra Constitución no debe suponer que se trate de una figura que deba ser de uso común o reiterado. Este Tribunal advierte que, en nuestro ordenamiento, el Poder Ejecutivo —particularmente a través de la figura del Presidente de la República, la cual ha sido moldeada bajo la noción de irresponsabilidad política—, ostenta una posición privilegiada, la cual debe ser asumida con moderación y responsabilidad, en la medida que se trata del funcionario de más alto rango y que, en ese sentido, representa a la nación peruana.



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

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

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

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

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

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



131. La denegatoria de confianza de esta propuesta general significará que el Presidente de la República deba optar por una fórmula más amplia de consenso con la línea política trazada por la mayoría del Congreso de la República. En estos casos, la denegatoria de la confianza suele estar plasmada en un acto expreso del órgano legislativo, el cual es la votación. No suele presentarse, en los escenarios a los que se refiere el artículo 130, algún problema respecto de la posibilidad de una *denegación tácita* de la confianza, ya que no es objeto de debate una propuesta particular, sino el eje mismo de las medidas a ser empleadas por el gobierno.

132. Y es que, al menos en lo que respecta al acto de investidura, los grupos parlamentarios tendrán bastante marcado el sentido de su votación, el cual se fundamentará, principalmente, en el perfil de las personas que integran el gabinete, así como en la esencia de las medidas a ser empleadas en su gestión. De esta forma, para este Tribunal difícilmente existirá la posibilidad, en lo que respecta a la presentación efectuada por el Consejo de Ministros en virtud del artículo 130 de la Constitución, que exista alguna aceptación o denegación tácita de la confianza. El acto expreso que reflejará la voluntad congresal será el de la votación.

**B) Otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el supuesto contenido en los artículos 132 y 133 de la Constitución**

133. El otorgamiento y la denegación de la cuestión de confianza no es, sin embargo, tan sencillo de dilucidar en relación con los pedidos basados en los artículos 132 y 133 de la Constitución, y esto obedece al amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a consideración del Congreso de la República por parte del Consejo de Ministros.

134. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en el acto de investidura, en estos casos suelen someterse a confianza del Congreso de la República la adopción de una considerable cantidad de medidas. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que, lo que será objeto de análisis por el órgano legislativo es una cuestión que, de ser planteada así por el Presidente del Consejo de Ministros, puede generar la crisis total del gabinete. De este modo, decidir algo tan esencial para la gestión del Poder Ejecutivo, y cuya negación supone la existencia de una crisis total del Gabinete, es algo que amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación.

135. La necesidad que la manifestación sea, en principio, de carácter expreso se justifica en que nuestra forma de gobierno no se fundamenta, a diferencia de las experiencias estrictamente basadas en los esquemas de los regímenes parlamentarios, en que el origen del gobierno provenga del mismo ente legislativo. En esos modelos, en la medida en que los jefes de gobierno suelen



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

52

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

136. Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.

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

138. Es importante precisar que, al menos en nuestra forma de gobierno, no existe el mismo grado de flexibilidad para el análisis de la voluntad del Congreso de la República que suele presentarse, por ejemplo, en los modelos adscritos al régimen parlamentario. En realidad, es bastante usual que, en esas experiencias, los gabinetes o los ministros dimitan ante la no aceptación de algún proyecto de ley o propuesta formulada ante los órganos legislativos. Esto obedece a que, según entienden, ya no gozan de su confianza. Y esto suele presentarse aun cuando no se haya presentado alguna moción de censura en su contra. Por ejemplo, se ha recordado que, en países como Inglaterra, se han presenciado casos como el del Primer Ministro Robert Walpole, el cual, en 1742, dimitió luego que la Cámara de los Comunes rechazara una iniciativa suya. Esto suponía que había perdido no la confianza del Rey, sino la del Parlamento, pese a que este no había hecho una manifestación expresa en ese sentido. Se dice que esta decisión se adoptó con el propósito de que dicha cámara “tomara conciencia de su poder para influir o modificar las decisiones del gabinete; y luego, para obligar a formar un nuevo gabinete que encarne mejor la tendencia mayoritaria en la Cámara” [Planas Silva, Pedro (2001). Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo



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

139. De hecho, esta clase de prácticas, en las que el rechazo o aceptación del pedido de confianza se advierte con los hechos desplegados por el órgano legislativo, no han sido ajenas a la dinámica política peruana. En agosto del año 2012, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, acudió ante el Pleno del Congreso con la finalidad de obtener facultades delegadas en distintas materias. Para ello, decidió plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto vinculado con la implementación de una nueva estructura salarial y pensionaria en las Fuerzas Armadas y Policiales. Pese a los reiterados pedidos de los congresistas —quienes solicitaban el retiro de la cuestión presentada—, el Poder Legislativo decidió brindar las facultades solicitadas, pese a que, formalmente, no se votó para aceptar o denegar la confianza que había sido planteada. En aquella oportunidad, los hechos demostraron que el Congreso de la República compartía la línea trazada por el Poder Ejecutivo.

140. Ahora bien, y a diferencia de otras experiencias en el Derecho comparado, en el caso peruano nos encontramos ante una forma de gobierno *sui generis*, ya que, como fuera señalado *supra*, parte de una base presidencialista sobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo. De hecho, ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo, gozan de un importante nivel de legitimidad popular en la medida en que ambos son electos de manera directa por parte de la ciudadanía.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

43. En virtud de lo expuesto, corresponde a este Tribunal analizar el caso concreto, a fin de determinar si el acto de disolución del Congreso de la República realizado mediante el Decreto Supremo 165-2019-PCM, fue o no conforme con la Constitución.

§. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

A) Argumentos de las partes

144. La parte demandante ha sostenido que la figura de la “denegación fáctica” no tiene ninguna clase de cabida de conformidad con nuestra Constitución. Ha sostenido, al respecto, que la única forma de evidenciar la voluntad congresal es a través del acto de votación. De este modo, al votarse, a través de una mayoría simple, por brindar la cuestión de confianza al Consejo de Ministros encabezado por Salvador del Solar, no existía motivo alguno para que el Presidente de la República interpretara que ella había sido denegada.

145. Por su parte, el Poder Ejecutivo, parte demandada en este caso, alega que la disolución se basó en que, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, se ha entendido que el Congreso de la República denegó la cuestión de confianza planteada. En ese sentido, al ser la segunda oportunidad en que ello ocurría, procedió a disolver el Congreso de la República a través del procedimiento previsto en el artículo 134 de la Constitución.

B) Determinación de los hechos

146. Ahora bien, para que este Tribunal examine la viabilidad constitucional de lo planteado por el Poder Ejecutivo, es indispensable examinar los hechos que generaron la denegatoria de la segunda cuestión de confianza.
147. El día 30 de septiembre de 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros acudió al recinto del Congreso de la República con el propósito de plantear la cuestión de confianza ante el Pleno en relación con la posibilidad de postergar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, así como de proponer una serie de lineamientos en relación con la implementación de una serie de mecanismos que garanticen la transparencia del mismo. Luego de algunas dificultades, pudo ingresar a la sala de deliberaciones y, en el espacio de tiempo concedido por un congresista, presentó el pedido de confianza respectivo. Esto ocurrió a las 11:45 horas.



48. En su presentación, el entonces Presidente del Consejo de Ministros hizo referencia al contexto político. Preciso que el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal debía realizarse con importantes signos de transparencia, pues se trata de una corte que conoce los asuntos más importantes a nivel nacional. Del mismo modo, enfatizó que era consciente que el acto de elección es una competencia exclusiva del Pleno del Congreso, por lo que, según afirmó, su pedido de cuestión de confianza no había sido formulado con el propósito de irrogarse una competencia que no le corresponde al Ejecutivo, sino que su finalidad era postergar la selección con el propósito de promover la realización de un procedimiento abierto, en el que sea posible conocer a los candidatos que integrarían el Tribunal y que se pueda, del mismo modo, formular las tachas respectivas a las candidaturas.

149. Es así que, en su pedido, planteó la cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, para lo cual presentó un proyecto de reforma a la ley orgánica que rige a la institución. En los términos en los que fue planteado el pedido por el Presidente del Consejo de Ministros, se advierte que el pedido fue formulado en relación con dos aspectos: (i) la aprobación de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y, (ii) la paralización del procedimiento de elección de los magistrados, con el propósito que el mismo pueda continuar en un momento posterior, y luego que se permita la participación de la sociedad civil y, de esta manera, se pueda fiscalizar el procedimiento respectivo.

150. En relación con el primer punto, el Presidente del Consejo de Ministros sostuvo, tal y como se puede advertir de la grabación de la sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, que “debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado a este Congreso, y por el cual, en nombre del Consejo de Ministros, hago cuestión de confianza en este mismo momento” [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas].

151. En lo que respecta al segundo punto, también agregó el Presidente del Consejo de Ministros que su intervención se hacía con el propósito de “que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento” [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas]. Una vez planteada la cuestión de confianza, el entonces Presidente del Congreso sostuvo que el pedido sería debatido luego de elegir a los magistrados de este Tribunal, o, en su defecto, en la siguiente sesión [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:49 horas].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

152. Es en ese contexto que se dio inicio al proceso de elección de magistrados a este Tribunal. Para ello, se brindó el uso de la palabra a los voceros de distintos grupos parlamentarios. Una vez rechazada la cuestión previa planteada por la congresista Indira Huilca Flores, por 34 votos a favor y 80 en contra, se continuó con el proceso. Fue así que, a las 13:33 horas, se dio inicio al acto de votación. A las 13:35 horas, se votó a favor de la candidatura de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, quien obtuvo 88 votos favorables, 3 en contra y 2 abstenciones.

153. Posteriormente, se procedió a votar la candidatura de Manuel Sánchez-Palacios Paiva, quien obtuvo 73 votos favorables, 6 en contra y 13 abstenciones, por lo que no contó con la mayoría exigida por la Constitución y por la ley para ser electo como magistrado de este Tribunal. Ante esta situación, el entonces Presidente del Congreso de la República precisó que la sesión para continuar con la elección se reanudaría el día martes 1 de octubre de 2019 [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 13:42 horas].

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

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

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

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

Este es un acto constitucional previsto en el artículo 134 de la constitución. Como lo mencionó el jurista Marcial Rubio, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

57

disolución de un congreso tiene como función lograr una nueva elección parlamentaria y que sea finalmente el pueblo quien defina a quien le da la razón: Si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al ejecutivo o si le da la razón al ejecutivo eligiendo una nueva mayoría.

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

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

C1) La posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional

157. Como se ha podido advertir en el presente caso, la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo el 30 de setiembre de 2019 estuvo dirigida a buscar que se garantice un proceso transparente en la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Para tal efecto, presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE que buscaba reformar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, respecto del cual el Presidente del Consejo de Ministros planteó la referida cuestión de confianza.

158. Ahora bien, sobre la posibilidad de plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley que busca reformar un artículo de una ley orgánica, es oportuno recordar que este Tribunal ha señalado que "la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera" [Sentencia 0006-2018-P1/TC, fundamento 75]. En ese sentido, el día 30 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros sustentó en el Congreso de la República la importancia que para el Poder Ejecutivo significaba que el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional se llevará a cabo con márgenes amplios de transparencia y participación ciudadana. Al respecto, señaló lo siguiente:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

58

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

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

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

Tenemos derecho.

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

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

(...)

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

Debido a nuestra preocupación, hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

59

que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento.

Muchas gracias, señor presidente.

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

159. En esa misma línea, al sustentar la importancia que suponía garantizar la transparencia en la elección de los miembros de este Tribunal, que justificaba la cuestión de confianza planteada el 30 de setiembre de 2019, en las páginas 28-29 de suscrito de contestación de demanda, el Poder Ejecutivo expuso que “del correcto funcionamiento del Tribunal depende el fortalecimiento del Estado Constitucional, la defensa de la Constitución y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución”.

160. Al respecto, además, es preciso tener en cuenta que la Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de mayo de 2018, establece como algunos de sus lineamientos prioritarios asegurar la transparencia en las entidades y fortalecer las instituciones para la gobernabilidad. Por ello, tal y como se indicó *supra*, desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, resultaba indispensable un proceso de elección de magistrados que se conduzca con verdadera transparencia, al cual concurren personas calificadas para el cargo y con un altísimo compromiso con los valores democráticos que el cargo demanda.

161. A propósito de lo expuesto, es pertinente hacer referencia a la vital importancia que este Tribunal tiene en el mantenimiento de nuestro Estado Constitucional. Al respecto, como bien señala el artículo 201 de nuestra Constitución, este Tribunal es un órgano autónomo e independiente. De esa manera, en la dinámica que propone nuestro sistema constitucional, se constituye en el organismo llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales [*cfr.* Sentencia 0014-2014-PI/TC; Sentencia 03228-2012-PA/TC, entre otras].

162. En ese sentido, y a partir de la interpretación del artículo 201 de la Constitución, se ha dicho que este Tribunal, en cuanto a la interpretación constitucional, se sitúa en la cúspide del Poder Jurisdiccional del Estado [*cfr.* Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 157]. En efecto, aun cuando el artículo 201 no confiere a este órgano una función exclusiva y excluyente, sí le confiere una función “suprema” en cuanto a la interpretación de nuestra Carta Magna [*cfr.* Sentencia 0001-2018-PI/TC, fundamento 5]. Ello, además, se sustenta en el propio artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que de manera expresa señala que “el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”.

163. Por ello, en virtud de la crucial importancia que ostenta este Tribunal, y porque le ha sido asignada la labor de controlar la constitucionalidad de los actos tanto de los poderes públicos como de las actuaciones de los particulares, se requiere de aquel una total y real independencia y autonomía frente a cualquier manifestación de poder. En ese sentido ha interpretado la naturaleza de esta clase de tribunales la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que, si bien es necesario garantizar la independencia de la judicatura en general, los Estados deben garantizar especialmente la independencia de los jueces constitucionales [cfr. Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 75].

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

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

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

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

61

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

166. Bajo esa lógica, una de las formas elementales de garantizar la independencia de los jueces de las altas cortes —como lo es un Tribunal Constitucional— es a través de un procedimiento transparente de selección de sus miembros que garantice que quienes lleguen a ostentar tan alta magistratura sean personas verdaderamente idóneas para el ejercicio del cargo. Esto quiere decir que, desde la perspectiva institucional de la garantía de la independencia judicial, un adecuado proceso de nombramiento y selección resulta ser un elemento básico e indispensable para contar con jueces realmente independiente, autónomos e imparciales.

167. Por lo tanto, es preciso recordar la forma de elección diseñada en nuestro ordenamiento jurídico para ocupar el cargo de magistrado en este Tribunal. En primer orden, tenemos que el tercer párrafo del artículo 201 de la Constitución establece que es el Congreso de la República que, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros, elige a los siete magistrados de este Tribunal para que ejerzan el cargo por un periodo de cinco años sin posibilidad de ser reelegidos de manera inmediata. El procedimiento que se debe seguir para la elección de sus miembros se encuentra detallado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, de igual forma, el Reglamento del Congreso también tiene algunas previsiones al respecto.

168. El mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que la Comisión Especial del Congreso encargada del procedimiento de selección podrá optar por dos modalidades para llevar a cabo el mismo: la modalidad ordinaria y la modalidad especial. En el caso de la modalidad ordinaria se hace una convocatoria a través del Diario Oficial *El Peruano* para la presentación de propuestas para integrar el Tribunal y se publica la relación de las personas que son propuestas a fin de que se puedan formular las tachas, de ser el caso. En el segundo caso, es decir, en la modalidad especial, la convocatoria se realiza mediante invitación, modalidad que fue introducida con la Ley 29882, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de junio de 2012. La modalidad a seguir es elegida por la Junta de Portavoces del Congreso y, en ambos casos, es la Comisión Especial del Congreso la que selecciona a los candidatos que, a su juicio, deben ser declarados aptos para pasar a la votación ante el Pleno del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Congreso. Por último, es importante recordar que el artículo 64 del Reglamento del Congreso detalla que el procedimiento parlamentario para la elección de los miembros del Tribunal es uno de carácter especial.

109. Como se aprecia, el procedimiento de elección de los magistrados de este Tribunal es una tarea que en nuestro país es encargada únicamente al Congreso de la República. En efecto, es el Poder Legislativo el único poder del Estado que se ve involucrado en la decisión sobre quiénes integrarán finalmente el máximo ente de interpretación constitucional en nuestro sistema. Esto, a modo de ilustración, difiere radicalmente respecto del diseño de elección que fue contemplado por la Constitución de 1979 —texto constitucional del cual emergió el otrora Tribunal de Garantías Constitucionales—, en el que 3 miembros de dicho órgano de 9 miembros eran elegidos por el Congreso de la República, otros 3 por el Poder Ejecutivo y los 3 restantes por la Corte Suprema de Justicia. Sobre esta cuestión en particular, es preciso recordar lo expuesto por Hans Kelsen, quien fue un autor fundamental en el desarrollo de los tribunales constitucionales:

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

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



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

PAIS	NÚMERO DE MIEMBROS	FORMA DE ELECCIÓN	DEBIDACIÓN EN EL CARGO
Bolivia (Tribunal Constitucional Plurinacional)	9 miembros titulares y 9 miembros suplentes	Son elegidos por sufragio universal, previo proceso de preselección que es llevado a cabo por la Asamblea Legislativa Plurinacional.	6 años
Chile (Tribunal Constitucional)	10 miembros	3 miembros son designados por el Presidente de la República.  4 miembros son elegidos por el Congreso Nacional (2 por el Senado directamente y 2 a propuesta de la Cámara de Diputados).  3 miembros son elegidos por la Corte Suprema.	9 años (se renuevan por parcialidades de cada tres)
Colombia (Corte Constitucional)	Número impar determinado por ley.  Actualmente la Ley 270 establece que se compone de 9 miembros.	Son elegidos por el Senado de la República de acuerdo con las ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.	8 años
Ecuador (Corte Constitucional)	9 miembros	Son designados (a través de un proceso de concurso público) por una comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva, y de Transparencia y Control Social.	9 años (se renuevan por tercios cada 3 años)
Guatemala (Corte de Constitucionalidad)	5 miembros titulares y 5 miembros suplentes	1 miembro es elegido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.  1 miembro es elegido por el Pleno del Congreso de la República.	5 años



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

64

		<p>1 miembro es elegido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.</p> <p>1 miembro es elegido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala.</p> <p>1 miembro es elegido por la Asamblea del Colegio de Abogados.</p> <p><i>*Los miembros suplentes son elegidos de igual forma que los miembros titulares.</i></p>	
República Dominicana (Tribunal Constitucional)	13 miembros	Son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, a partir de las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil, de los ciudadanos, y entidades públicas y privadas.	9 años (la composición se renueva de manera gradual cada 3 años)

171. Como se observa, incluso en aquellos países en los que la designación en sí misma recae en un único ente, los otros poderes del Estado e inclusive la sociedad civil tienen un rol activo en el procedimiento previo de preselección o presentación de candidatos (Colombia y República Dominicana) o en la conformación del ente encargado de la designación (Ecuador). Es decir, no se deja en manos de una única corporación la decisión sobre los posibles candidatos y los finalmente designados a ocupar el cargo. Hay, en todo caso, una participación plural en todo el procedimiento.
172. De igual forma, aun cuando no sean tribunales o cortes constitucionales en sentido estricto, tenemos algunos ejemplos de otras altas cortes en nuestro continente que, en sus respectivas jurisdicciones, detentan facultades similares a las de un tribunal constitucional; claro está, con sus respectivos matices y salvedades. En todo caso, si algo tienen en común estas cortes es que son los tribunales más importantes de sus países y el mecanismo para la propuesta de candidatos y la designación de sus miembros tampoco recae en un único ente.
173. Así, por ejemplo, tenemos el caso de Brasil. En dicho país, los miembros del Supremo Tribunal Federal —que son 11 y son llamados ministros— son elegidos por el Senado Federal previa nominación realizada por el Presidente de la República. En este caso, la duración en el cargo no tiene un límite fijo, por lo que



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

los miembros de dicho tribunal estarán en el cargo hasta su jubilación según las normas aplicables.

74. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que formalmente es parte del Poder Judicial de dicho país—, está integrada por 11 miembros cuyos mandatos duran 15 años. Los miembros de esta alta corte son designados por el Senado a partir de una terna que es propuesta por el Presidente de dicho país.

175. En el caso de Estados Unidos de América, tenemos que la Corte Suprema, máxima corte federal del país, está compuesta por 9 miembros con cargos vitalicios. En este sistema el Presidente tiene el poder exclusivo para designar o nominar a los jueces, pero su confirmación requiere la aprobación de la mayoría del Senado, que tiene el poder exclusivo para confirmar o rechazar a los candidatos propuestos.

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

PAIS	NUMERO DE MIEMBROS	FORMA DE ELECCION	DE RACION EN EL CARGO
<b>Alemania</b> (Tribunal Constitucional Federal)	16 miembros	8 miembros son designados por el <i>Bundestag</i> (Parlamento Federal). 8 miembros son designados por el <i>Bundesrat</i> (Consejo Federal).	12 años
<b>Austria</b> (Tribunal Constitucional)	14 miembros titulares y 6 miembros suplentes	8 miembros titulares más 3 miembros suplentes son elegidos por el Gobierno Federal. Los 6 miembros restantes son nominados en parte por el Consejo Nacional y en parte por el Consejo Federal.	El mandato termina al final del año en que quien ejerce el cargo cumple setenta años.
<b>Bulgaria</b> (Corte Constitucional)	12 miembros	4 miembros son designados por la Asamblea Nacional. 4 miembros son designados por el Presidente de Bulgaria. 4 miembros son designados por los jueces de la Corte Suprema de Casación y de la	9 años



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

66

		Corte Administrativa Suprema.	
Chequia (Tribunal Constitucional)	15 miembros	Los miembros son designados por el Presidente de Chequia con el consentimiento del Senado según el artículo 84 de su Constitución.	10 años
Corea del Sur (Corte Constitucional)	9 miembros	3 miembros son designados por la Asamblea Nacional. 3 miembros son designados por el Presidente de Corea del Sur. 3 miembros son designados por el Presidente de la Corte Suprema.	6 años (con posibilidad de reelección)
Eslovaquia (Tribunal Constitucional)	13 miembros	Son nombrados por el Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Consejo Nacional de la República Eslovaca.	12 años
España (Tribunal Constitucional)	12 miembros	Son nombrados por el Rey de acuerdo con el siguiente esquema: 4 miembros son designados a propuesta del Congreso de los Diputados. 4 miembros son designados a propuesta del Senado (elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas). 2 miembros son designados a propuesta del Gobierno. 2 miembros son designados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.	9 años (se renuevan por tercios cada tres años)
Italia (Corte Constitucional)	15 miembros	5 miembros son designados por el Presidente de la República. 5 miembros son designados por el Parlamento. 5 miembros son designados por los magistrados supremos ordinarios y administrativos.	9 años



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Portugal (Tribunal Constitucional)	13 miembros	10 miembros son designados por la Asamblea de la República.  3 miembros son escogidos por los otros 10 miembros elegidos.	9 años
Rumania (Tribunal Constitucional)	9 miembros	3 miembros son designados por la Cámara de Diputados.  3 miembros son designados por el Senado.  3 miembros son designados por el Presidente de Rumania.	9 años
Rusia (Tribunal Constitucional)	19 miembros	Son designados por el Consejo de la Federación Rusa a propuesta del Presidente de la Federación Rusa.	12 años

177. Lo anteriormente señalado evidencia el contraste de lo que ocurre en otros sistemas constitucionales con respecto a lo que tenemos en el diseño de selección de miembros de nuestro Tribunal Constitucional. Mientras que en los ejemplos descritos *supra* los procedimientos de presentación de candidatos y designación de miembros cuentan con la participación de al menos dos poderes u organismos estatales (o inclusive de la propia sociedad civil), en el caso peruano todo el procedimiento —tanto la presentación de los candidatos como la elección final— recae en un único poder que es el Poder Legislativo.

178. Se advierte, de lo expuesto, que en el Derecho comparado existen distintas fórmulas para la selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, y se ha llegado a la conclusión que, en general, participan en estos procedimientos por lo menos dos entidades. Ahora bien, de ello no debe inferirse que la fórmula por la que han optado los constituyentes de 1993 sea, en sí misma, contraria a estándares ideales para las altas cortes de justicia. Lo que, en todo caso, es importante precisar es que, en la medida en que solo interviene en nuestro modelo un órgano para la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, se torna en indispensable la presencia de un conjunto de garantías que reflejen la independencia e imparcialidad de sus integrantes.

179. Esta situación, que ciertamente se encuentra así prevista en nuestra Constitución, hace necesario que el proceso de selección —en vista de que recae en un único ente— deba ser dotado del mayor grado de transparencia y pulcritud posible a fin de garantizar, precisamente, la independencia judicial, en su faceta institucional, de los miembros de este Tribunal. A este objetivo ciertamente podría conducir la modalidad ordinaria de elección que prevé el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que permitiría posibilidades mucho más amplias de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

68

escrutinio y de participación ciudadana en el mecanismo de elección de magistrados.

180. De hecho, de la simple lectura del Proyecto de Ley 510-2011-CR, que finalmente derivó en la Ley 29882, que modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional e incorporó la modalidad de elección por invitación, se puede advertir que la intención de la introducción de esta última modalidad fue establecer un "procedimiento que tenga carácter alternativo para la selección y elección de candidatos a (...) Magistrados del Tribunal Constitucional"; esto quiere decir, en buena cuenta, que no se pensó en la modalidad por invitación como la regla que anule por completo la modalidad ordinaria para llevar a cabo este crucial procedimiento.

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

69

En el año 2005, a pesar de que la Comisión Especial había elaborado un orden de mérito en razón a las calificaciones obtenidas por los candidatos, la propuesta llevada al Pleno del Congreso no coincidió con tal orden de mérito. Por el contrario, la referida Comisión Especial adujo que, luego de un proceso deliberativo, había llegado a un acuerdo a fin de proponer dos temas distintas, sin respetar el orden de mérito previamente elaborado por la propia comisión.

(Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat\\_uibd.nsf/primero/9977C230BB74174805257BAA000C0D40?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat_uibd.nsf/primero/9977C230BB74174805257BAA000C0D40?opendocument)).

En el año 2007, tras ser elegido como magistrado el señor Javier Ríos Castillo, éste tuvo que poner a disposición del Congreso de la República su declinación al nombramiento mediante carta de fecha 14 de junio de 2007, luego de que se difundiera en los medios de comunicación una fotografía en la que aparecía en un conocido restaurante junto a Agustín Mantilla y Óscar López Meneses, entre otros personajes. Luego, inclusive, el señor Ríos Castillo intentó anular su inicial declinación y consiguió, mediante una medida cautelar en un proceso de amparo, que se ordenara su designación como miembro del Tribunal, aunque tal decisión fue posteriormente revertida. Finalmente, la Junta de Portavoces del Congreso acordó dejar sin efecto la elección (ver: Congreso de la República. Acta de la 56ª Sesión de la Junta de Portavoces, 18 de junio de 2007).

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

70

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.

85. 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. Es, en ese sentido, que este Tribunal brinda, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes supuestos a fin que la cuestión de confianza no sea planteada de forma ilimitada.

187. En relación con el escenario (i), este Tribunal advierte que, en el seno de los actuales Estados Constitucionales, suele existir una suerte de *patrimonio común*, el cual permite diferenciar modelos democráticos de los que ostentan un perfil autocrático. La esencia de las constituciones propias de los Estados Constitucionales radica tanto en la limitación del ejercicio arbitrario del poder como en la tutela de los derechos fundamentales. De este modo, las constituciones no son documentos del más alto rango únicamente porque, desde la perspectiva del sistema de fuentes, no pueden ser derogadas o alteradas por disposiciones de menor jerarquía, sino también porque reconocen los más trascendentales valores en el ámbito de una sociedad democrática.



188. No sorprende, en este orden de ideas, que se hayan establecido contenidos inalterables de la norma suprema, y que, por lo demás, también han sido recordados por este Tribunal al hacer referencia a una suerte de *Constitución histórica*. Así, se ha recordado que, dentro de estos primeros contenidos, se encuentran el principio de que la soberanía “reside en el pueblo, que su forma de gobierno es republicana (artículo 4°) y representativa (artículo 7°); [y] que en ella ocupan un lugar privilegiado el reconocimiento y promoción de los derechos” [Sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 37].
189. En esta misma línea, y a propósito del fenómeno que cierto sector de la doctrina ha denominado como “internacionalización del Derecho Constitucional”, se han ido empleando en distintos instrumentos internacionales conceptos y herramientas afines a las constituciones de los Estados. Por ejemplo, el Estado peruano ha reconocido la Carta Democrática Interamericana, instrumento que dispone que existen varios elementos esenciales de la democracia representativa, entre los que figuran “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” (artículo 3).
190. Así, el Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la *identidad* de la Constitución peruana. No sería válido, por ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona.
191. El escenario (ii) se relaciona con la imposibilidad de plantear la cuestión de confianza cuando ella se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, se encuentre asignada a otro órgano estatal. En efecto, al identificar las obligaciones, prohibiciones y permisos que se derivan de nuestra norma suprema, este Tribunal ha desarrollado distintos principios de interpretación que no solamente pretenden desarrollar su contenido normativo, sino que también tienen la función elemental de impedir que las funciones o responsabilidades que la Constitución ha asignado a las entidades estatales se desvirtúen. Así, a través del principio de corrección funcional, se ha exigido al juez constitucional —y este Tribunal no puede ser una excepción— que, “al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales” [Sentencia 05854-2005-PATC, fundamento 12.C].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

72

192. De esta forma, no sería viable, desde el punto de vista constitucional, que, por ejemplo, se plantee una cuestión de confianza con el propósito que una denuncia constitucional, que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada. Del mismo modo, no se podría exigir que el Congreso de la República designe, para su Mesa Directiva, a legisladores que ostenten un perfil cercano al del Jefe de Estado. La Constitución dispone que el órgano encargado para esa labor es el Poder Legislativo. Permitir lo contrario supondría alterar considerablemente el equilibrio de poderes.
193. Ahora bien, esto no quiere decir que se impida la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para que el Poder Legislativo ejerza sus competencias respecto de cuestiones que incidan sobre asuntos o aspectos que conciernen, también, al Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, el Gobierno podría hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso de la República que sea necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso con ese mismo propósito obtener una delegación de competencias legisferantes. En este orden de ideas, entonces, una cuestión es plantear, por ejemplo, una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de altos funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso) y una muy distinta es que, por ejemplo, se pretenda elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo *constitucionalmente prohibido*.
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. En este caso, como se ha expuesto, la cuestión de confianza se sustentó en la necesidad de transparentar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, lo cual, evidentemente, se encuentra inserto en el marco de una de las políticas del gobierno. Una situación notoriamente distinta sería si es que el Poder Ejecutivo pretendiera nombrar a los magistrados de esta corte, lo cual es una cuestión que no se encuentra dentro de sus competencias de conformidad con la Constitución. De hecho, la misma parte demandada así lo ha entendido.
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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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. De hecho, hemos sido enfáticos en sostener que “son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (*policys*), sino generales (*politics*)” [Sentencia 0030-2005-PI/TC, fundamento 7].

197. Un escenario particular se presenta con los proyectos de reforma constitucional. En el auto de fecha 29 de octubre de 2019, este Tribunal declaró como inprocedente un extremo de la demanda competencial —concretamente, en el que se cuestionaba la cuestión de confianza en estos escenarios—, y ello debido a que no se identificó, concretamente, un conflicto entre las dos entidades involucradas. En efecto, se precisó que el mismo Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución. Sin embargo, y considerando la magnitud y relevancia de esta temática, este Tribunal estima necesario efectuar una serie de precisiones.

198. En primer lugar, el Congreso de la República debe evaluar la inserción de mecanismos de votación cualificados para los casos en los que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional. En el escenario actual, puede que, con una mayoría no necesariamente cualificada, el Congreso de la República termine por brindar la confianza respecto de algún proyecto de reforma constitucional; pero, una vez debatido el proyecto, se advierta que no existe la mayoría especial que exige la Constitución para una reforma de sus contenidos. En estos casos, aunque se haya brindado —a través de un acto de votación— la confianza respectiva, lo cierto es que, al menos en la práctica, no se podría materializar la propuesta planteada. En efecto, lo que ocurrirá es que el Poder Ejecutivo asuma que ha operado, en los hechos, un supuesto de denegación. A fin de evitar estos escenarios, este Tribunal considera que el Poder Legislativo debe examinar en qué medida se deben exigir mayores consensos a fin de otorgar la confianza en esta clase de escenarios.

199. Por otro lado, aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, ello solamente será válido en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia (sea exclusiva o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

74

compartida) del Poder Ejecutivo. Ya se ha indicado *supra* que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irroge competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades. Es importante precisar, en todo caso, que es muy distinta la supresión total de una competencia asignada a un órgano estatal a la posibilidad —que se ha presentado en este caso— de solicitar transparentar un proceso de elección, sin que por ello se desconozca la atribución brindada a otra entidad del Estado.

200. Por otro lado, aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, debe precisarse que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irroge competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, trasgrediendo con ello la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente dispuesto. Es importante precisar, en todo caso, que es muy distinta la supresión total de una competencia asignada a un órgano estatal a la posibilidad —que se ha presentado en este caso— de solicitar transparentar un proceso de elección, sin desconocer la atribución brindada a otra entidad del Estado.

201. Los supuestos que aquí se han abordado no pretenden ser taxativos. De hecho, ya la realidad política ha demostrado lo poco recomendable que sería establecer escenarios específicos en los que la confianza puede ser (o no) presentada. De hecho, cuando este Tribunal, en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad del artículo 86.e) del Reglamento del Congreso, que regulaba los supuestos en los que no se podía presentar la cuestión de confianza, ello lo hizo precisamente considerando el principio de equilibrio de poderes y el de autonormatividad parlamentaria.

202. Del mismo modo, no podría este Tribunal —por ser fácticamente imposible— hacer explícitos todos los casos en los que una cuestión de confianza se estime como inconstitucional. Mucho dependerá, para que ello no ocurra, de la responsabilidad con la que se desenvuelven los altos funcionarios del Estado, los cuales están llamados, en muchas ocasiones, a zanjar sus diferencias en aras de encontrar fórmulas que pretendan salvaguardar el bien común.

203. Nuestro diseño institucional será cada vez más óptimo cuando todos los órganos estatales sean conscientes respecto de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, y en caso ello no ocurra, este Tribunal es competente para recibir cualquier demanda relacionada con algún posible ejercicio arbitrario del poder y, en el caso que sea necesario, declarará su inconstitucionalidad.

204. Ahora que este Tribunal ha esclarecido que la materia planteada en la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 se encuentra dentro de lo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalmente permitido, corresponde analizar si esta fue aceptada o denegada fácticamente por el Congreso de la República.

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

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.

206. Este Tribunal ya ha precisado que, de conformidad con los artículos 132 y 133 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros está facultado a plantear una cuestión de confianza facultativa. En este caso, tal y como ha sido precisado *supra*, el pedido planteado pretendía que el Congreso de la República realice dos acciones: (i) deliberar en relación con un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el propósito de garantizar que, en los procesos de elección de magistrados, se observen aspectos vinculados con el principio de transparencia; y (ii) que se paralice, hasta una ocasión posterior, el proceso de elección de magistrados que llevaba a cabo el Congreso de la República, a fin que el mismo pueda ser efectuado con un mayor nivel de legitimidad.

207. En relación con el primer punto, ya se han precisado las razones por las que es posible defender la posibilidad de presentar y vincular proyectos de ley a un pedido de cuestión de confianza por parte del Consejo de Ministros. Tampoco debe pasar inadvertido el hecho que, una vez reanudada la sesión del Pleno del Congreso el día 30 de septiembre de 2019, se procedió a votar a favor de la iniciativa planteada. En consecuencia, este Tribunal entiende que, a través de dicho acto de votación, el órgano legislativo manifestó su voluntad de deliberar la propuesta legislativa presentada por el Presidente del Consejo de Ministros.

208. Una situación distinta ocurre con el pedido vinculado a la paralización del procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal que se desarrollaba en ese momento. Y es que, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros —en el sentido de suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal—, el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión.



209. Ahora bien, se podría considerar que el Presidente del Congreso, al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro del marco de lo permitido por el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el cual establece que "(l)a cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente(...)" (negritas agregadas). En efecto, al menos desde una perspectiva formal, el Pleno del Congreso de la República podía continuar con el debate respecto de la cuestión de confianza planteada en la siguiente sesión.
210. Sin embargo, para este Tribunal no pasa inadvertido el hecho que, en los términos en los que la confianza fue planteada, era evidente que las circunstancias ameritaban que dicho asunto fuera resuelto primero. De este modo, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados, el Congreso de la República demostró que no tenía intención de cumplir con lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros. Esto se corrobora si se considera que, pese a que la congresista Indira Huilca Flores presentó una cuestión previa para postergar el proceso de elección y debatir sobre la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación, y rechazar, de esta manera, lo solicitado.
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. En lo que respecta a la presente controversia, ya se ha advertido que, en su presentación, el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza no solo en relación con la deliberación de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también con el propósito de postergar el proceso de elección de los magistrados que se desarrollaba en ese momento. Así, la votación efectuada por el Congreso de la República manifestó la aceptación del primer punto



planteado, mas no del segundo, ya que el Pleno del Congreso procedió a continuar con el acto de la elección de los magistrados.

213. Ahora bien, el pedido presentado por el Presidente del Consejo de Ministros no debía ser interpretado como una conducta caprichosa o arbitraria, ya que, en realidad, como fue señalado *supra*, diversos órganos comprometidos con la defensa de los derechos fundamentales habían formulado solicitudes similares, tales como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que emitió el ya citado Comunicado de Prensa 241/19, de fecha 26 de septiembre de 2019. De lo expuesto en el referido comunicado de prensa se advierte que, a criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de garantizar una elección que se base en la calificación en función del mérito y las capacidades profesionales, los órganos nacionales debían postergar dicho acto, ya que era necesario que el procedimiento se guíe por el principio de transparencia. En una línea similar se encontraba la Defensoría del Pueblo, cuando, como fuera citado *supra*, exhortó al Congreso de la República “a postergar la elección (...) con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad”.

214. Advertida esta preocupación —y que no residía únicamente en el Poder Ejecutivo, sino también en otros organismos de defensa de los derechos fundamentales—, corresponde a este Tribunal determinar si es que dicha materia podía (o no) ser sometida a una cuestión de confianza.

215. Sobre ello, este Tribunal nota que la elección de los magistrados es una competencia que corresponde, de conformidad con nuestra Constitución, al Congreso de la República. No ha existido, ni en los escritos presentados ni en la audiencia pública, controversia alguna en relación con este punto. En efecto, lo que fue objeto del pedido de cuestión de confianza fue la postergación del procedimiento de elección, lo cual obedeció, como se ha expuesto, a la legítima preocupación de distintas entidades en relación con la falta de transparencia del procedimiento.

216. Ahora bien, la selección de los integrantes de este Tribunal es un asunto que reviste una meridiana importancia, en la medida de que se trata del supremo intérprete de la Constitución. Al desarrollar la labor de custodio de nuestra norma suprema, asume un rol trascendental tanto en el quehacer jurídico como político del país. Es, pues, el órgano no solamente llamado a examinar las contiendas de competencia entre los distintos órganos estatales (como la controversia de autos), sino que también tiene entre sus funciones la de controlar la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones que integran nuestro ordenamiento, así como de tutelar, en última y definitiva instancia, los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, sus decisiones ocasionan un considerable impacto en el desarrollo de políticas públicas y en la adopción de todas aquellas medidas que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

78

inciden en la persona. Las sentencias que este Tribunal ha adoptado, desde su creación, han permitido que la Constitución sea un documento palpable para los ciudadanos, y ha generado que su contenido se actualice con el propósito de solucionar los problemas que aquejan a nuestra aun débil democracia.

217. No se advierte, en ese sentido, que el pedido planteado por el Presidente del Consejo de Ministros fuera sobre alguna cuestión ajena a lo desarrollado en la Sentencia 0006-2018-PI/TC. En efecto, si se toma en consideración que según el artículo 118, inciso 9, de nuestra Constitución, le corresponde al Presidente de la República "cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales", resulta coherente y legítima la preocupación del Poder Ejecutivo en que el supremo intérprete de la Constitución —como órgano jurisdiccional que es— esté integrado por miembros elegidos a través de un procedimiento dotado de la transparencia indispensable a fin de garantizar la legitimidad de las sentencias y resoluciones que, precisamente, está llamado a cumplir y hacer cumplir.

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 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.

219. Determinado ello, este Tribunal considera oportuno hacer referencia a ciertas cuestiones vinculadas con las consecuencias ligadas a la segunda denegación de confianza, esto es, la disolución del Congreso de la República.

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. De ahí que, justamente, la vía correspondiente para revisar la constitucionalidad de tal acto presidencial sea el conflicto competencial (y no la acción popular), conforme a lo dispuesto en los artículos 110 y 113 del Código Procesal Constitucional. Así lo entendió el mismo Presidente de la República, quien en su mensaje de disolución señaló lo siguiente:

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

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

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.

224. En segundo lugar, cabe destacar que tal perfeccionamiento inmediato posterior debe entenderse en el contexto político y constitucional de una disolución del Congreso de la República que amenaza con suspender o vacar al Presidente de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

80

República que lo está disolviendo. Exigir que el Presidente de la República juramente un Consejo de Ministros antes de realizar el acto de disolución podría llevar a la imposibilidad fáctica de realizarla posteriormente, lo que implicaría desnaturalizar, inutilizar y hasta eliminar la figura de la disolución del Congreso de la República de nuestro ordenamiento constitucional. Además, en atención a las circunstancias especiales de una situación como la presente, resulta razonable y necesario entender el refrendo ministerial como un elemento de validez que perfecciona el acto y permite la conservación de su validez desde el origen. En tal sentido, el acto de disolución del Congreso de la República goza además de validez formal.

225. Por otro lado, este Tribunal estima indispensable formular algunas consideraciones en torno a esta atribución del Jefe de Estado para disolver el Congreso de la República. La introducción de esta facultad presidencial obedeció, para los constituyentes que elaboraron el texto de 1979, a que la Constitución de 1933 no había brindado al Poder Ejecutivo alguna herramienta de contrapeso frente a la censura ministerial. Se ha observado, en ese sentido, que esta clase de conflictos "pueden entrañar peligros evidentes para la vida y normalidad democrática del país. Conflicto de poderes que se produjo en el año 1914 con Billinghamst; conflicto de poderes que se produjo en el año 1947 con Bustamante y Rivero, y el mismo que se produjo a partir del año 1963, en el gobierno del arquitecto Belaúnde" [Intervención del asambleista Chirinos Soto. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 306].

226. La Constitución de 1993, al regular la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, ha introducido una herramienta que, a consideración del Tribunal, debe ser de *ultima ratio* y de uso excepcional. Ciertamente, y a diferencia de su antecesora, la Constitución de 1979, la carta actual no dispone de algún límite en cuanto al número de ocasiones en las que el Jefe de Estado pueda acudir a ella.

227. Es necesario precisar que esta discrecionalidad se relaciona con la potestad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República solo en el escenario en el que se haya denegado, por lo menos en dos oportunidades, la cuestión de confianza. En efecto, de conformidad con la Constitución, el Jefe de Estado *puede* hacer uso de dicha atribución en ese supuesto. Esto supone, como no puede ser de otro modo, que no se encuentre ni constitucionalmente *obligado* ni *prohibido* de hacerlo si es que se ha denegado la confianza en más de una ocasión. Cuestión distinta es establecer, como se ha hecho *supra* (fundamentos 184 a 203), una serie de límites en cuanto al planteamiento mismo de la cuestión de confianza, lo cual sí se relaciona, en estricto, con los principios de equilibrio y balance de poderes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

81

228. En efecto, ello se deriva del hecho que la Constitución no obliga al Presidente de la República a, de manera automática frente a la segunda denegación de confianza, cerrar el Congreso de la República. De hecho, el artículo 134 es claro al establecer que el Jefe de Estado "está facultado" a hacerlo, lo cual, evidentemente, dependerá de la apreciación y juicio de las circunstancias políticas que advierta el Presidente de la República. Ya en esta sentencia hemos observado lo negativo que sería, para el orden y estabilidad de la nación, que la disolución sea empleada como una fórmula ordinaria para la solución de los impases entre el Ejecutivo y el Legislativo.

229. Así, este supremo intérprete de la Constitución aprecia que emplear la disolución del Congreso de la República como una herramienta común frente a cualquiera tensión política —las cuales, por cierto, están presentes en cualquier sistema democrático— ocasionaría un fuerte desgaste que sería advertido por la ciudadanía, ya que la apelación constante a elecciones podría generar la sensación que el gobierno no es capaz de encontrar mecanismos de solución que permitan la libre confluencia de todas las fuerzas políticas en aras de favorecer el desarrollo institucional del país. Es en ese sentido que, como se expuso *supra*, el texto constitucional haya establecido algunos límites expresos a esta atribución, como el que se prohíba su utilización durante el último año de mandato del órgano legislativo o mientras se encuentre vigente un estado de sitio. Por ejemplo, el actual Presidente de la República no podría disolver el Congreso de la República desde fines del mes de julio del presente año, pues ya en ese momento estaría iniciando el último año de su mandato.

230. También es una importante forma de evitar la acumulación de poder por parte del Presidente de la República el que se disponga la inmediata convocatoria a elecciones. La finalidad de este acto radica en impedir que la disolución sea empleada como un instrumento, en manos del Ejecutivo, para deshacerse de una mayoría congresal que le sea adversa o incómoda. Como bien expuso el asambleísta Rodríguez Figueroa, al comentar la reciente incorporación de la facultad de disolver la Cámara de Diputados en la Constitución de 1979, "(l)a disolución es un instrumento de la democracia y una forma efectiva de resolver "impases" políticos de esta envergadura en la vida del país; de lo contrario, la disolución se convierte en una especie de venganza política o en un problema de alta burocracia, pero no de solución de un conflicto serio de carácter político" [Intervención del asambleísta Rodríguez Figueroa. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 296].

231. De hecho, en algunas experiencias del Derecho comparado, como ocurrió en el caso de la República de Weimar, la disolución "no sirvió prácticamente nunca para dar a conocer la voluntad del pueblo y, mucho menos, para que ésta fuera acatada. Fue un arma contra el propio Parlamento para, mediante sucesivas disoluciones muy próximas en el tiempo, ignorar y presionar sobre la voluntad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

82

popular para acabar configurando una Cámara completamente dócil a los deseos del ejecutivo" [Martínez, Eva (1984). La disolución del *Bundestag*. Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 16 de febrero de 1983. En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 4, Número 12, p. 174]. La situación era aún más delicada en el seno de las monarquías, ya que el otorgamiento al Rey o la Reina de la potestad de disolver las Cortes reposaba en la otrora autoridad absoluta del monarca. No sorprendió, por lo tanto, que algunas autoridades como Fernando VII reaccionaran frente al establecimiento de límites constitucionales a esa potestad. Como es conocido, este monarca absolutista disolvió las Cortes en 1814, una vez promulgada la Constitución de Cádiz, en respuesta al recorte de sus atribuciones.

232. En el caso nacional, los constituyentes tanto de 1979 como de 1993 se preocuparon en dejar en claro que la disolución no podía ser una herramienta ordinaria a ser empleada por el Poder Ejecutivo, como suele ser la usanza de los modelos parlamentarios. Y es que, tal y como lo demuestra la tradición constitucional nacional, el propósito de la inserción de ciertas condiciones para el acto de la disolución pretende justamente reflexionar en torno a la posibilidad que se trate de una medida de *ultima ratio* para solucionar un conflicto severo dentro de la clase política. De esta forma, acudir a ella de manera reiterada puede generar un preocupante afán de concentración del poder, que este Tribunal no puede sino condenar.

233. Hoy, sin embargo, existe la posibilidad de que en el Perú la ciudadanía pueda, a través de un uso responsable de sus derechos políticos, tener la oportunidad de colaborar a solucionar las tensiones políticas que generaron la disolución del Congreso de la República. Ciertamente, nuestro modelo excesivamente multipartidista no es el más propicio para poder identificar, con claridad, cuál de las dos posiciones cuenta con un mayor respaldo popular. En todo caso, es un deber del electorado informarse adecuadamente respecto de las posiciones que los partidos políticos tengan sobre este asunto, a fin que el resultado en las urnas pueda, de algún modo, reflejar la aprobación o el rechazo a la medida adoptada por el Presidente de la República.

234. En efecto, la desmedida cantidad de partidos políticos en nuestro medio genera una fragmentación que tiene como consecuencia que no sea posible, al menos no de una manera manifiesta, dilucidar en qué medida el electorado ha respaldado la decisión del Poder Ejecutivo. De hecho, en el escenario nacional, que también se ha decantado por el voto preferencial, no es inusual que, dentro de una misma agrupación política, existan desavenencias sobre este trascendental asunto.

235. Evidentemente, si la mayoría se decanta por aprobar el acto de la disolución, ello tendría que verse materializado en la composición del siguiente Congreso de la República.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

236. En efecto, no es negativo para este Tribunal que, frente a una tensión política recurrente e insubsanable, se convoque al titular de la soberanía para que brinde una suerte de veredicto respecto del futuro del país, lo cual se ha materializado en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. De hecho, es saludable que, en una democracia, se llame a las urnas a la población para renovar (o rechazar) la confianza depositada en las autoridades políticas. Sin embargo, un uso reiterado de esta institución podría despojarle de ese halo de excepcionalidad que ostenta, y, con ello, su utilidad.
237. Finalmente, este Tribunal no puede sino recordar a la ciudadanía que ella, mediante un voto informado, tiene la posibilidad de manifestar su voluntad en las urnas y, de este modo, contribuir a solucionar la tensión política que se ha generado particularmente desde las elecciones presidenciales y congresales del año 2016. Y es que, aunque en las condiciones actuales el sistema multipartidario y proporcional, tal y como se ha aplicado y distorsionado en la práctica, puede que no necesariamente contribuya a reflejar si la población ha respaldado o no la decisión del Presidente de la República, no es menos cierto que, a través de un ejercicio responsable de su deber cívico, el ciudadano debe informarse sobre las posiciones políticas que las distintas agrupaciones tienen en torno a la disolución del Congreso de la República acaecida el 30 de septiembre de 2019. Solo de esta manera existirá la real posibilidad que el resultado de las urnas pueda, por lo menos, acercarse a ser un reflejo respecto de la aprobación (o no) de este acto.
238. Evidentemente, lo que aquí ha juzgado este Tribunal no pasa por establecer qué decisión deba adoptar el electorado en las elecciones del 26 de enero de 2020. A lo que se ha constreñido es a determinar jurídicamente si es que la disolución efectuada por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2019 ha sido compatible con la Constitución. Corresponderá a la ciudadanía el deber de indagar las posturas y posiciones de las agrupaciones políticas de su preferencia en torno a la disolución para determinar, con su voto, si es que aprueba (o no) políticamente la medida adoptada por el Presidente de la República. En efecto, ante la cada vez más abultada cantidad de partidos políticos en los procesos electorales —cuestión que deberá ameritar una seria y profunda reflexión por parte de nuestra clase política— tendrá que ser la ciudadanía la que vele por reflejar su verdadera voluntad en las urnas.
239. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el



Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

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

**HA RESUELTO**

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

Publíquese y notifíquese

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
LIMA  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*El primer debate público del Pleno del Tribunal Constitucional, marca un hito en la historia de la judicatura peruana. Una mayor publicidad y transparencia de los actos estatales promueve una ciudadanía vigilante y una mayor deliberación social.*



1. Si bien coincido con los fundamentos y puntos resolutive de la sentencia, quiero agregar algunos argumentos relacionados con la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en razón de que considero que allí se encuentra una de las principales fuentes de conflicto entre quienes, en los últimos días, han expresado su opinión respecto de la disolución del Congreso de la República, producida el 30 de setiembre de 2019.
2. Previamente es necesario citar a quien fue uno de los más destacados especialistas en materia de interpretación constitucional: el profesor alemán Konrad Hesse. Él sostenía que la interpretación constitucional es concretización, pues "precisamente lo que no aparece de forma clara como contenido de la Constitución es lo que debe ser determinado mediante la incorporación de la 'realidad' de cuya ordenación se trata (...) En ese sentido, la interpretación constitucional tiene carácter creativo: el contenido de la norma interpretada sólo queda completo con su interpretación (...)".<sup>1</sup>
3. En ese sentido, existen determinadas disposiciones en la Constitución peruana que no tienen un contenido normativo definitivo, sino un contenido normativo abierto, valorativo o indeterminado. Cuando nuestros constituyentes redactaron el artículo 134 de la Constitución de seguro que tenían la idea de los supuestos a los que se aplicaría el texto elaborado, pero de seguro también que en dicho contexto era difícil imaginar el 100% de supuestos futuros que podían presentarse. Es por ello que en el año 2020, 27 años después de redactado dicho artículo, aparece una realidad (los hechos del 30 de setiembre de 2019) que exige darle respuesta jurídica

<sup>1</sup> HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(si está permitida, prohibida, obligada), basándonos para ello en la interpretación del citado artículo 134 de la Norma Fundamental. Veamos:

**Controversia principal**

4. El 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República decidió disolver el Congreso de la República, en aplicación del artículo 134 de la Constitución. Dicho artículo establece que "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha (...) negado su confianza a dos Consejos de Ministros".
5. El Presidente de la República Martín Vizcarra asumió que la denegación de confianza podía ser expresa pero también "fáctica", y que este último supuesto se produjo cuando, en los hechos, el Congreso manifestó claramente su voluntad de no otorgar la confianza planteada por el Poder Ejecutivo (Presidente del Consejo de Ministros) respecto de la suspensión del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional por su falta de transparencia. En tal sentido, para el Presidente de la República resultó legítima la disolución producida.
6. La parte contraria, en este caso el Congreso de la República, asumió que "toda denegación de confianza es expresa", que siempre ha sido así y que no existe la figura de la denegación "fáctica". Por ello, asume que para otorgar la denegación expresa el Parlamento debe realizar una sesión especial en la que se vote por no otorgar tal cuestión de confianza, de modo tal que al no haberse producido tal denegación "expresa", no resulta legítima la disolución producida.

**Interpretación de la expresión "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución**

7. Puestas así las posiciones enfrentadas, queda claro que la disputa en este caso no es sobre si en realidad todas las denegaciones de confianza en la historia constitucional del Perú siempre han sido "expresas" o no lo han sido, o si han sido en parte "expresas" o en parte "fácticas", o si existe la denegación "fáctica".
8. La solución de la controversia planteada en este caso exige previamente interpretar la frase "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución. Dicha frase exige que exista una clara e indubitable manifestación de voluntad del Congreso de la República en el sentido de negar la confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. No existen en dicho artículo 134 las expresiones "denegación únicamente expresa", "denegación únicamente tácita" o "denegación fáctica". Lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

único que existe son las frases "negado su confianza" en el artículo 134 y "si la confianza le es rehusada" del artículo 133 de la Constitución.

9. Ahora, frecuentemente la denegación de confianza se ha manifestado en el Perú mediante un acto formal (programación específica de una sesión del Pleno del Congreso, un debate y votación específicos sobre la denegación de confianza, etc.). A este tipo de denegación podríamos llamarla **denegación formal o expresa**. Ello nos indica que ¿ésta será la única forma de interpretar el artículo 134 de Constitución? Estimo que no. También se podría identificar un tipo de denegación que podríamos llamar **denegación tácita**, aquella que si bien no es expresa se produce cuando determinados actos constituyen claras y manifiestas declaraciones de voluntad en el sentido de no aceptar la cuestión de confianza. Tanto la denegación formal o expresa, como la denegación tácita, son especies de lo que podríamos entender como **denegación manifiesta**. Eso es lo que en esencia nos pide el artículo 134 de la Constitución: que la denegación de confianza sea manifiesta, ya sea indubitablemente formal o expresa, o indubitablemente tácita.

10. En este caso concreto, dicha manifestación clara e indubitable se produjo el 30 de setiembre cuando, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en el extremo de "suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional", el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión. Es más (...) ante la presentación de una cuestión previa por parte de una Congresista para que se postergue el proceso de elección y se debata la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación.

11. Al respecto, nos preguntamos ¿era claro uno de los extremos de la cuestión de confianza planteada respecto de "paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso"? Respuesta: si. ¿Era clara la manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso? Respuesta: si. Entonces, queda clara e indubitablemente manifestada la denegación de confianza.

12. Cabe agregar que no se puede interpretar que la frase "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución siempre debe ser "expresa" pues cuando el Poder Constituyente ha querido que en todos los casos se cumpla con una formalidad "expresa", lo ha previsto así. Por ejemplo:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 53: ... La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana.

Artículo 60: ... Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial...

Artículo 79:... Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país

13. Un problema distinto es si se podía plantear una cuestión de confianza respecto de la paralización del proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero esto ya no tiene que ver con el argumento sobre si la denegación debía ser "expresa", "fáctica" u otras expresiones.
14. Precisamente, a fin de de identificar el problema real en este caso es importante distinguir entre la **FORMA DE MANIFESTAR la denegación de confianza** (si la denegación es "expresa", "tácita", "fáctica", etc.) y la **MATERIA que puede ser objeto de la cuestión de confianza** (sobre proyectos de ley, proyectos de reforma constitucional, procedimientos parlamentarios en curso, etc.)
15. Conforme a lo expuesto en este caso, respecto de la **FORMA DE MANIFESTAR** la cuestión de confianza, no hay duda que hubo una clara manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso (como se ha detallado en el fundamento 10 *supra*). Por lo tanto, era clara e indubitablemente manifiesta la denegación de confianza.
16. Por otra parte, sobre la **MATERIA** que puede ser objeto de la cuestión de confianza, específicamente si se podía plantear cuestión de confianza a fin de paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, cabe mencionar que los incisos 1 y 9 del artículo 118 de la Constitución establecen que "corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución (...) 9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales". Conforme a tales disposiciones constitucionales, estimo que resulta permitida la materia sobre la que se planteó la cuestión de confianza (paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso) pues mediante ella el Poder Ejecutivo expresó su legítima preocupación, al igual que instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de que un órgano jurisdiccional tan importante como el Tribunal Constitucional, realice su función de control de la Constitución (artículo 201), mediante magistrados elegidos a través de un procedimiento dotado de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

transparencia indispensable, garantizando así la legitimidad de las sentencias y resoluciones que está obligado a cumplir y hacer cumplir.

17. En efecto, el 30 de setiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo emitió comunicaciones en los que refiere que "el Ejecutivo está legitimado constitucionalmente para proponer reforma del proceso de elección de magistrados y hacer cuestión de confianza sobre ella, respetando la capacidad del Congreso para decidir" y "exhorta a postergar la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad".

18. De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un comunicado de prensa el 26 de setiembre de 2019, en el que expresó "su preocupación por las denuncias de falta de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú", agregando "que, los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos, se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino sólo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así".

19. En dicho comunicado de la CIDH refiere que el 20 de setiembre de 2019, la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR) del Perú exhortó al Poder Legislativo a no llevar a cabo la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, señalando que dicha elección podría generar convulsión social e ilegitimidad de los candidatos elegidos.

20. Por ello, si bien no es típica la materia vinculada con la cuestión de confianza sobre paralizar un proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso, queda claro que era legítima la preocupación del Poder Ejecutivo por el proceso que se venía llevando a cabo el 30 de setiembre y legítimo también el cumplimiento de sus obligaciones previstas en los incisos 1 y 9 del artículo 118 de la Constitución, de modo que resultaba permitida la materia sobre la que se planteó la cuestión de confianza.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

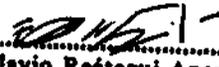
21. Así también, sobre la materia que puede ser objeto de una cuestión de confianza, no comparto algunas de las expresiones de los fundamentos 197 a 200. Respecto de lo expresado en algunos votos de mis colegas, estimo legítimo su punto de vista en el sentido de preservar y defender el principio constitucional de separación de poderes de cara a eventos políticos futuros. Sin embargo, considerando que esos casos pueden llegar a esta instancia, me abstengo de emitir pronunciamiento por el momento.
22. En suma, al haberse denegado la confianza por segunda vez, de forma clara y manifiesta, el 30 de setiembre de 2019, no resultaba inconstitucional la disolución del Parlamento prevista en el artículo 134 de la Constitución.

S.



**LEDESMA NARVAEZ**

**Lo que certifico:**



.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Ejecutivo  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
SENTENCIA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso, si bien me encuentro de acuerdo con el sentido del fallo, considero pertinente expresar algunas consideraciones adicionales:

1. La presente sentencia no tiene por qué agotar el debate ni la evolución de la institución constitucional de la cuestión de confianza. Definir el modo como se configuran estas instituciones corresponde, en primer lugar, al diseño institucional, a través de las reformas constitucionales y legislativas pertinentes. Como se ha explicado de manera bastante detallada en la ponencia, la actual regulación es producto de una evolución. Es por ello que de ninguna manera esta sentencia determina de modo definitivo todos los alcances de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso.
2. En cuanto a la posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del tribunal constitucional, en la demanda se alega que en tanto la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, constituye un procedimiento en el que solo participa el Congreso de la República, constituye una materia que no puede ser objeto de cuestión de confianza.
3. Considerar que, en tanto el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional está a cargo únicamente del Congreso de la República, y, por tanto, no permite al Poder Ejecutivo impulsar una cuestión de confianza relativa al mismo, se inscribe en una concepción desfasada del concepto de separación de Poderes.
4. Como ha señalado este Tribunal Constitucional de manera sostenida, la separación de poderes que configura nuestra Constitución, no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella, también, se desprende el principio de colaboración de poderes. Es decir, las relaciones entre diferentes poderes contienen mecanismos de control y de colaboración.
5. Como se ha establecido en la sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI (caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), 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.



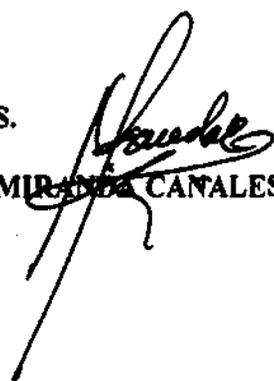
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
SENTENCIA

Asimismo, se señaló que es posible plantear cuestiones de confianza respecto de proyectos de ley.

6. De otro lado, si bien la impartición de justicia está a cargo del Poder Judicial, y otros órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal Constitucional, la legitimidad de las resoluciones jurisdiccionales no es ajena al Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 118, inciso 1 de la Constitución establece que le corresponde al Presidente de la República "cumplir y hacer cumplir la Constitución", por lo que resulta legítima la preocupación por que la elección de miembros del Tribunal Constitucional se lleve a cabo respetando estándares de transparencia. Es en el ejercicio de dichas competencias que el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley relacionado con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la intención de dotar a dicho procedimiento de la mayor transparencia, lo que resulta válido.
7. No obstante que concuerdo con la ponencia en este extremo, soy de la opinión de que entre los fundamentos 179 al 181 se incurre en un exceso. Ciertamente, el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo pretendía dotar de mayor transparencia la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, no obstante, no nos corresponde en esta sentencia opinar si la modalidad ordinaria de elección es mejor que la modalidad por invitación, ni mucho menos sugerir un mecanismo combinado como se hace en el fundamento 181. Ello le corresponde al legislador. Tampoco concuerdo con lo referido entre los fundamentos 197 al 200.
8. También concuerdo con la ponencia respecto de lo decidido en cuanto a si en el caso, el considerar que se había denegado la cuestión de confianza resultaba acorde con la Constitución. En especial, me parece sensato lo señalado en el fundamento 226 de la sentencia, en el sentido de que la disolución del Congreso no puede ser una herramienta ordinaria a ser empleada por el Poder Ejecutivo, sino más bien como una medida de *ultima ratio* para solucionar un conflicto severo dentro de la clase política.
9. Por último, considero importante reiterar que esta sentencia no agota el debate ni la regulación de la cuestión de confianza, por lo que la respuesta que dé el Tribunal Constitucional, no impide futuros ajustes de la institución a través de modificaciones del reglamento del Congreso y de la propia Constitución.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Roátegui Apeza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA  
BARRERA**

**§ I. Una explicación inicial**

1. Si bien me encuentro de acuerdo con lo resuelto por mis colegas magistrados en el sentido de la ponencia emitida (y hoy sentencia), en tanto y en cuanto declara infundada la competencial presentada por el Presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, creo, además, que se hace necesario hacer algunas precisiones adicionales sobre las labores propias de un Tribunal Constitucional. Procederé a efectuar ello a continuación:

**§ II. Tareas y funciones de un Tribunal Constitucional y sus alcances: la existencia de lo constitucionalmente posible y lo constitucionalmente obligatorio**

2. Lo primero que hay que señalar es que actualmente nos encontramos en un escenario de constitucionalización y convencionalización, en los que se enmarca la comprensión contemporánea del rol de los jueces y juezas constitucionales. Esta comprensión es imprescindible para poder reconocer las potencialidades, pero también los límites de los tribunales constitucionales en casos como el presente.
3. En efecto, la labor de un juez o jueza constitucional consiste en la de interpretación del Derecho de acuerdo con parámetros constitucionales, y más propiamente de una "Constitución convencionalizada". En este orden de ideas, le corresponde realizar labores de "constitucionalización del Derecho", ya sea en sus efectos directos ("constitucionalización judicialización", referida a la relación entre y con las diferentes instituciones estatales; "constitucionalización elevación", relacionada con el sistema de fuentes o la producción de normas dentro de un Estado; y "constitucionalización transformación", vinculada a las diversas disciplinas jurídicas y sus distintas instituciones), o también a sus efectos indirectos (modernización del Derecho, unificación del orden jurídico, simplificación del ordenamiento).
4. Junto a ello, compete al juez(a) constitucional, asimismo, desarrollar una labor de "constitucionalización de la política", pues el quehacer político (así como el social o el económico) no puede manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y lo que se infiere de ellos. Aquello, ciertamente, permite dejar de lado el mantenimiento de figuras arcaicas –previas al proceso de constitucionalización– como es el caso de las *political questions*, "actos políticos"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

o "actos de gobierno" y lo que ellas involucran: la subsistencia de decisiones que buscaban sustraerse de ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. Esto, bien entendido, habilita incluso a que jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que hasta se permitan hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas.

5. Esta referida "constitucionalización de la política" permite entender que, en tanto y en cuanto la legitimación del poder en un Estado Constitucional es jurídica, y ello básicamente se tutela en sede jurisdiccional, al mismo tiempo, se le reclama a jueces y juezas constitucionales que asuman labores de integración social, las cuales, siquiera enunciativamente, aluden a apuntalar elementos de cohesión social (búsqueda de que toda persona pertenezca a una comunidad donde pueda realizar sus proyectos de vida), inclusión social (esfuerzo para incorporar a quienes se encuentran excluidos del sistema político, de la configuración de lo económico o de la capacidad de ejercer sus derechos o su cultura a cabalidad), reconciliación social (apuntalamiento de una superación colectiva de períodos asumidos como difíciles dentro de la historia de nuestros países) o prevención social (intento de consolidación de un clima con ausencia de conflictos, o con una solución rápida y eficaz de los ya existentes).
6. Sin embargo, esto no es lo único a tomar en cuenta si se habla sobre cuáles debieran ser los actuales parámetros de la actuación de un(a) juez(a) constitucional. Ya hablamos dicho que ello partía de comprender su quehacer desde el parámetro de una Constitución "convencionalizada" o, dicho con otras palabras, dentro de una lógica de "convencionalización del Derecho". En todo caso, corresponde concebir la labor de estos(as) juzgadores(as) (y no solamente las de ellos, sino también la del conjunto de las entidades estatales, en el marco de sus competencias), en una dinámica de verdadero diálogo, destinado a la construcción de un Derecho común, cuyo sustento es el de la comprensión de los derechos conforme a los tratados sobre Derechos Humanos suscritos por cada Estado o a las pautas sobre derechos que hoy se nos presentan como normas de *ius cogens*.
7. Lo anterior, por cierto, viene de cara con ciertas funciones que son propias de dicho Tribunal. Estos roles o funciones son los de *mediación*, entendiendo que las cortes constitucionales cumplen con una función moderadora, reguladora y preservadora de la unidad política nacional, buscando la armonía social, no obstante las diferencias propias de sociedades cada vez más plurales y complejas; los de *integración social*, que aluden a la búsqueda de cohesión social, de inclusión y reconocimiento, de reconciliación y de prevención social (clima de ausencia de conflictos); y los de *orientación*, referidos a la tarea de afirmar los valores constitucionales y de consolidar una identidad ciudadana sobre la base de lo recogido en la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

8. Es dentro de ese escenario que a todo Tribunal Constitucional, a toda alta Corte hace sus veces, y a todo juez(a) constitucional, le toca desempeñar una labor de concretización de la Constitución. Dicho con otras palabras, una tarea de desarrollo de los principios, valores, derechos, deberes y demás prescripciones que contiene una Constitución, las cuales no se circunscriben a su lectura estrictamente literal. Como bien señalaba García de Enterría, toda Constitución contemporánea propia de un Estado Constitución es en rigor un conjunto normativo. Aquello reclama su interpretación sistemática con todo el mismo texto constitucional, con los parámetros convencionales vigentes (tratados, jurisprudencia vinculante y normas de *ius cogens*, por lo menos), y lo que objetivamente se puede deducir como implícito a ello.
9. La concretización de la Constitución, como bien señalaba Hesse, y quienes han seguido esa línea de pensamiento, no puede entonces ser comprendida de una manera estática y cerrada. Una Constitución no es hoy una camisa de fuerza, sino un punto de partida para generar o recrear respuestas (según fuera el caso) a problemas que se presentan en la realidad misma de un Estado Constitucional (o por lo menos, que apunte a hacerlo). En muchos casos, como ya lo ha dicho este mismo Tribunal en casos como Lizana Puelles (STC Exp. n.º 05854-2005-AA/TC), recurrir a una interpretación literal de la Constitución sería realmente lo inconstitucional, o lo ajeno a lo constitucionalmente conforme (necesario o posible).
10. Esta última definición nos lleva también a una comprensión bastante más amplia de lo "constitucional" que lo asumido a nivel interpretativo o lo hecho suyo por parámetros interpretativos más propios de un contexto decimonónico. Es cierto que no todo es constitucional. Es cierto también que hay aspectos que son claramente constitucionales, con un reconocimiento a nivel de las Constituciones, unidas al plano convencional y a lo asumido como *ius cogens*, como ya fue explicado. Pero es cierto también que, al ser la Constitución un punto de partida para una interpretación dinámica frente a los graves y variables problemas de una sociedad, las disposiciones constitucionales, que son de diversa naturaleza (algunas principales, otras con vocación de reglas otras y un largo etcétera), permiten más de una comprensión de lo que se puede o debe hacer.
11. Aquí entramos entonces al mundo de lo "constitucionalmente posible", donde los diferentes operadores jurídicos (y sobre todo, los vinculantes), tienen un margen de acción con cierta discrecionalidad, más no arbitrariedad. Las diferentes disposiciones de una Constitución, como bien ha dicho entre otros Guastini, cuentan con diferentes sentidos o comprensiones normativas. Aquello le otorga un amplio, más no ilimitado e incontrolable margen de acción a los intérpretes vinculantes de la Constitución, así como a los poderes públicos e incluso a los particulares, pero siempre de ciertos parámetros, pues, caso contrario, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

discrecionalidad se convierte en arbitrariedad, y por ende, en la negación de lo que corresponde a un Estado Constitucional.

12. Lo que se acaba de señalar tiene enorme importancia dentro de la interpretación constitucional contemporánea. Miles son los ejemplos que podrían ponerse al respecto, pero aquí solamente mencionaremos dos; en primer término, la interpretación, hecha dentro de lo constitucionalmente posible, que ha permitido en el Perú comprender como ámbito de acción del "amparo contra resoluciones judiciales" no solamente al derecho a la tutela procesal efectiva (dentro de la cual se ha comprendido a la tutela judicial efectiva y debido proceso), tal como lo haría una lectura literal del artículo 4 del Código Procesal Constitucional. Hoy cabe la interposición de amparos contra resoluciones judiciales incluso buscando evitar la violación o amenaza de violación de los denominados "derechos implícitos".
13. Y por si lo expuesto no fuese suficiente, es interesante resaltar aquí lo sostenido entre otros casos por el magistrado Blume, quien en el caso Dicapi (STC Exp. n.º 00001-2014-PI), señaló, con gran convencimiento, que la interpretación conforme de los derechos y los parámetros de limitación a esos derechos no puede circunscribirse a lo que dice una norma reglamentaria, sino que debe comprenderse, seguirse y actuarse de acuerdo con lo que recoge o se infiere de la misma Constitución, y no constreñirse a un reglamento que, en el mejor de los casos, puede ser una comprensión constreñida, inexacta o incompleta de ese parámetro constitucional.

**§ III. La materia aquí a enfrentar: las imprecisiones de nuestro sistema de gobierno peruano, y la determinación de que puede entenderse como constitucionalmente posible en ese escenario.**

14. Cuando hablamos de sistema de gobierno nos referimos a la categoría jurídica mediante la cual se establece, dentro de una configuración orgánica del poder (límites, estructura organizativa y la justificación de esas limitaciones y esa organización (la cual en el Estado Constitucional se identifica con la tutela de un conjunto de principios, derechos y valores)).
15. El Perú, desde su fundación, y por razones que ya no corresponde detallar aquí, optó por un modelo presidencial, con un Presidente que es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y por ende, puede contar con mucho poder, máxime si en alguno de los límites existentes tradicionalmente reconocidos en los Estados Unidos no le son exigidos al Presidente peruano. En el Perú cabe veto parcial de leyes; el presidente tiene iniciativa legislativa con carácter preferente; cuenta además con capacidad legislativa propia (decretos legislativos y decretos de urgencia); y, por no ser muy exhaustivos, tiene competencias impensables para un presidente de los Estados Unidos, pues en estas actividades el margen del control



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

del Congreso es mucho más amplio (dictado de Estados de Excepción, un mayor manejo del impulso de transferencias presupuestales, y un gran etcétera).

16. En cualquier Estado del mundo, la complejidad de las relaciones entre un Gobierno y un Parlamento o Congreso (según en qué tradición jurídica nos encontremos) siempre es grande. Aun cuando se haya optado por un sistema presidencial "puro" o uno parlamentario "puro", siempre habrá tensiones sobre hasta dónde llega la competencia de uno y dónde llega la competencia de uno y dónde termina la del otro, y en qué contexto y condiciones caben competencias compartidas. Ahora bien, la materia se hace aún más compleja cuando, y dentro del llamado "presidencialismo latinoamericano", se ha optado desde muy pronto introducir en un contexto básicamente presidencial elementos propios de una dinámica propia del parlamentarismo. Aquello genera una serie de problemas donde, dentro de lo "constitucionalmente posible" (que no necesariamente es lo más técnico o lo que más agrada), hay que buscar respuestas nuevas y reformular las alternativas "viejas" a lo que se presenta y, peor aún, a lo que se puede presentar.

#### § IV. El Derecho Constitucional y las relaciones entre los poderes Ejecutivo (Gobierno) y Legislativo (Congreso)

17. En cualquier caso, resulta evidente que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, y sin duda también las posibles tensiones entre ambos poderes, pueden manifestarse de distinto modo dentro de un Estado, y pueden expresarse incluso de maneras que no han sido previstas o reguladas expresamente por la Constitución. Como es evidente, estas situaciones no podrían manejarse únicamente manejarse con base en reglas o procedimientos jurídicamente preestablecidos y detallados, sino que, en varias situaciones, y muy a despecho de lo incluido dentro del amplio marco de la interpretación constitucional (y en ella, lo "constitucionalmente posible"), dichas relaciones o tensiones habitualmente quedan, en un primer momento y en buena medida, condicionadas por la negociación o coordinación política que puedan realizar los propios actores involucrados.
18. En cualquier caso, y como este Tribunal ha tenido ocasión de expresar en más de una ocasión, no debe perderse de vista que toda Constitución democrática establece un conjunto de mandatos de prohibición y otros de obligación. Así, delimitan lo que el Estado y las personas pueden hacer o dejar de hacer. La Carta fundamental establece asuntos que deben realizarse necesariamente, así como otros que proscriben en definitiva. Es pues en ese escenario, y circunscrito por tales exigencias que cabe hablar de lo "constitucionalmente posible" o "permitido":



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“[L]as diferentes disposiciones constitucionales pueden prever un contenido normativo ‘constitucionalmente necesario’ (lo que está ordenado por la Constitución y no se puede dejar de hacer, respetar o acatar), ‘constitucionalmente imposible’ (lo que está prohibido por la Constitución y no se puede hacer de ningún modo), o ‘constitucionalmente posible’ (lo que está delegado por la Constitución por ejemplo al legislador porque no está ordenado ni está prohibido)” (STC Exp. n.º 00013-2010-PI, f. j. 2)

19. Al respecto, y en atención a los casos que le ha tocado resolver a este órgano colegiado, el Tribunal Constitucional se ha referido, por lo general, a los límites y el margen de acción con que cuenta el Congreso de la República al ejercer sus competencias legislativas. No obstante ello, *mutatis mutandis*, lo mismo puede decirse respecto a los demás poderes públicos y sus propias competencias, como bien puede desprenderse de lo que consignamos a continuación:

“En este esquema metodológico, puede establecerse que el control de la acción positiva del legislador está en directa relación con lo que es ‘constitucionalmente imposible’. Cuando la actividad del legislador a través de la ley incursiona dentro de este ámbito, la actuación del Tribunal se orienta a eliminar dicha intromisión prohibida por la Constitución. En cambio el control de las omisiones al legislador se ubicaría en lo que es ‘constitucionalmente necesario’ y no obstante no ha sido atendido por el legislador. Finalmente aquello que es ‘solo constitucionalmente posible’ se ubica en terreno propio del legislador y por tanto puede ser atendido en la forma en que lo crea conveniente e incluso en el tiempo que lo juzgue necesario. De este modo, la acción del Tribunal Constitucional se legitima, tanto para el control de lo que está constitucionalmente prohibido, así como para exigir aquello que resulta ‘constitucionalmente necesario’” (STC Exp. n.º 00006-2008-PI, f. j. 39)

“[E]l rol del legislador u otra autoridad estatal en el desarrollo normativo de la Constitución no es una mera labor de *órgano ejecutor* de los mandatos dispuestos por la Norma Fundamental; le cabe pues al órgano normativo un margen amplio de *configuración* de las disposiciones constitucionales, con los límites que la Constitución impone, e incluso una cierta *discrecionalidad* en el *momento* en el cual realizar la labor de desarrollo normativo; sin embargo, este Tribunal también asume que dicho desarrollo discrecional de la competencia normativa no puede suponer tampoco una absoluta libertad normativa, pues ello sería tanto como dejar los propios derechos fundamentales en manos del legislador, sobre todo cuando estos derechos requieren para su plena vigencia del desarrollo normativo llevado a cabo por este o cuando requieren su



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

actuación normativa para frenar situaciones de grave y manifiesta inconstitucionalidad” (STC Exp. n.º 05427-2009-PC, f. j. 17)

20. En este mismo sentido, puede afirmarse que las competencias de los poderes públicos, y la forma en que estos se relacionan, tienen un amplio margen de acción para poder desplegarse, siempre y cuando estas se encuentren dentro de lo constitucionalmente posible. En dicho orden de ideas, el Tribunal Constitucional no es quien dictamina todo aquello que pueden hacer o no los poderes públicos dentro del libre margen de acción constitucional. Su rol consiste, más bien, en controlar que tales poderes no se excedan en sus funciones, sin transgredir aquello que les viene constitucionalmente impuesto como obligatorio o prohibido, y respetando lo que puede asumirse como constitucionalmente posible.
21. Conforme a lo indicado, queda claro que, a pesar del mencionado margen de acción amplio con el que cuentan los poderes públicos, incluso en situaciones de crispación o enfrentamiento, dichos poderes no pueden exceder los límites y salvaguardas previamente establecidos (o por lo menos esbozados) por la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional. De esta manera, la política debe desenvolverse dentro de los causes que, por ejemplo, brinda el sistema de partidos políticos, el método previsto para la asignación de escaños en las elecciones parlamentarias, la regulación existente en torno a la organización de los partidos políticos y a los grupos parlamentarios, las competencias y funciones de los poderes del Estado, entre otros factores. En similar sentido, existen asimismo otras instituciones más directamente referidas a la relación entre Gobierno y Congreso, como las que aparecen reguladas expresamente en el Título IV, Capítulo VI, de la Constitución (artículos 130 al 136), las cuales circunscriben y limitan nuestro sistema de gobierno.
22. Sobre esto último, la historia y la experiencia de nuestro país han requerido que nuestro sistema de gobierno se vaya ajustando paulatinamente, lo que servido para delinear su particular identidad que, sin perjuicio de lo que indicaremos luego, es la de un régimen presidencial al cual se le han introducido instituciones inicialmente generadas en regímenes parlamentarios. Y es que ha sido precisamente con base en lo que algunos denominan nuestra Constitución histórica ha venido apareciendo en nuestras normas fundamentales más recientes un marcado énfasis en el establecimiento de frenos y cortapisas entre los tradicionalmente denominados “poderes del Estado”, y que en dicho marco han terminado acogándose instituciones de orígenes diversos, los cuales incluso pueden considerarse como funcional y conceptualmente antagónicas entre sí.
23. Al respecto, el hecho de que hayamos asumido una forma de gobierno basado en controles recíprocos, pesos y contrapesos, implica, desde luego, aceptar que existen tensiones y discrepancias políticas que son inherentes al sistema democrático. Estas tensiones, no cabe duda, pueden ser más o menos agudas, más



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

o menos duraderas, pero, en todo caso, se encuentran latentes en la dinámica política y –en el marco de un Estado Constitucional como el nuestro– deben necesariamente ser canalizadas a través de los mecanismos constitucionales existentes. En este sentido, la Constitución, repetimos, no debe entenderse como una especie de “camisa de fuerza”, que aprisione y ahogue las relaciones políticas, pero tampoco como un mero “papel mojado en tinta”, carente de eficacia jurídica real para encausar y limitar a los poderes. Así visto, los poderes políticos pueden actuar con libertad, pero dentro del “orden marco constitucional”: es decir, circunscribiendo su accionar a lo constitucionalmente posible o permitido, cuyos contornos infranqueables están constituidos por lo constitucionalmente prohibido y lo constitucionalmente obligatorio o exigible.

24. Señalado esto, ya que las relaciones y tensiones entre los poderes políticos se encuentran jurídicamente acotadas dentro de un orden marco infranqueable, es absurdo –a la vez que inconstitucional– despotricar contra la juridificación y la judicialización de la política. Más aun, debe tenerse en cuenta que uno de los principales y más elevados propósitos de la Constitución (y, más ampliamente, del mismo Estado Constitucional) es subordinar al poder político, atajando cualquier posible forma de arbitrariedad, y, en ese sentido, el de garantizar que el quehacer político respete caracteres constitucional y convencionales, cabe señalar lo siguiente:

“[A]firmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder (...)

(...) La judicialización de la Constitución o, para ser más exactos, la de todo acto que a ella contravenga, es la máxima garantía de que su exigibilidad (...) no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Fundamental” (STC Exp. n.º 5854-2005-PA, ff. jj. 7 y 8)

25. Anotado lo anterior, no es difícil entender que (i) pueden existir situaciones de tensión entre los poderes frente a las cuáles la Constitución no ha previsto un desarrollo respecto a los procedimientos que deben seguirse, y que, asimismo, (ii) de primera impresión puede no ser claro el significado de ciertas expresiones que usa la Norma Fundamental, las cuales podrían resultar aplicables a la solución de, por ejemplo, un conflicto político. Al respecto, en primer lugar, (i) debe indicarse que es normal y hasta deseable que las relaciones políticas no queden circunscritas a unas pocas habilitaciones detalladas expresamente: por el contrario, parece más bien necesario que éstas se desenvuelvan dentro de ámbitos de discrecionalidad y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

deliberación política, que tal vez podrían verse asfixiados por exceso de reglamentación. De esta forma, si bien es necesaria la constitucionalización y la juridización de la política, quizá pueda considerarse como contraproducente su hiperjuridización.

26. En segundo lugar, (ii) en cuanto a la apertura interpretativa de Constitución, relacionada a la ambigüedad o vaguedad de algunas de sus cláusulas, a esa amplitud de sentidos normativos con que cuentan las disposiciones constitucionales, justo es anotar que esta característica de los términos constitucionales puede terminar desencadenando una verdadera "disputa interpretativa" a nivel de la sociedad y los especialistas. Aquello, que es propio de todas las democracias pluralistas, no solo tiene relación con aquellos argumentos técnicos-jurídicos que ofrecen por quienes intervienen en el intercambio de puntos de vista, sino que tienen relación asimismo, sobre todo en los casos política o moralmente más controvertidos, con las opiniones o preferencias políticas e ideológicas de cada quien.
27. Frente a ello, precisamente le corresponde al Tribunal Constitucional, en su condición de órgano de cierre de la interpretación vigente y vinculante de la Constitución, resolver ese tipo de controversias, brindando respuestas que tiendan a la racionalización del conflicto político y a la superación posturas antagónicas, máxime si, *prima facie*, estas aparecen como irreductibles entre sí, debido sobre todo a las diferencias políticas o ideológicas que están detrás de ellas.
28. La respuesta que podría brindar el Tribunal Constitucional en un caso como este, entonces, no puede tener como objetivo poner fin a la discusión política entre los actores políticos involucrados. Lo que puede pretender, legítimamente, atendiendo a sus funciones de mediación, integración social y orientación que le son propias a los tribunales constitucionales, así como a la luz del rol moderador y pacificador de las controversias sociales que las cortes constitucionales cumplen, es esclarecer que, en controversias como esta, se pone especialmente de manifiesto el carácter no solo normativo-regulatorio, sino también político institucional de la Constitución. Ese carácter particular de la Norma Fundamental implica, en ocasiones, que puede existir una insuficiente o deficiente regulación constitucional (pues la realidad política excede con creces lo que puede ser regulado) y ello exige a la judicatura constitucional no solo completar los vacíos o las imprecisiones jurídico-constitucionales que pudieran detectarse en la Constitución (por ejemplo, las llamadas lagunas normativas, lagunas de conocimiento o las lagunas axiológicas inclusive) a través del uso de técnicas jurídicas, sino que dicha integración debe realizarse teniendo como base los principios que subyacen en nuestro sistema de gobierno y a nuestro sistema político, y apostando, al propio tiempo, por fórmulas de respuesta que aseguren la integración social.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

29. Es precisamente con miras a cumplir lograr este rol de integración social y de pacificación de las controversias que este órgano colegiado, el Tribunal Constitucional, debe resolver la presente controversia constitucional, sin dejar de explicitar, ciertamente, los márgenes constitucionales que deben respetar en todo caso los poderes públicos en conflicto. No solamente entonces se limita a resolver un caso, sino pasa a fijar criterios que, en términos de interpretación, van a ser de especial utilidad para atender si posteriormente se presentan casos con elementos similares.

**§ V. Sistema de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución de 1993**

30. A efectos de analizar y resolver adecuadamente el fondo la presente controversia es necesario establecer, cuando menos de manera general, cuál es el sistema de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como alcances del principio de separación de poderes en ese contexto, máxime si nos referimos a aspectos con reconocimiento o desarrollo en nuestra propia Constitución. Lo recientemente dicho tiene vital relevancia, debido a que únicamente en dicho marco es que pueden entenderse a cabalidad los contornos constitucionales de las relaciones entre los llamados poderes del Estado (e incluso entre éstos con los órganos constitucionales autónomos), y más específicamente, que debe comprenderse las relaciones entre los diferentes Gobiernos y los Congresos.
31. Respecto a lo indicado, lo primero que corresponde señalar es que esta no es la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional peruano se refiere a este tema. Por el contrario, y precisamente atendiendo a su función moderadora del poder y pacificadora de conflictos, este órgano colegiado ha tenido la oportunidad de pronunciarse y de esclarecer algunas cuestiones referidas a este tema con anterioridad.
32. Así, ha señalado, por ejemplo y en primer lugar, el valor de la separación de poderes dentro del marco del constitucionalismo contemporáneo. Efectivamente, este Tribunal Constitucional ha recordado que la separación de poderes es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder (y a la vez, añadiríamos nosotros, organizarlo y justificarlo) y, en tal sentido, se encuentra encaminada a garantizar que los “poderes” y órganos constitucionalmente autónomos del Estado puedan ejercer sus competencias o atribuciones. Asimismo, busca evitar cualquier trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que derive de un eventual ejercicio abusivo o incontrolado del poder político:

“La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.” (STC Exp. n.º 0023-2003-AI, f. j. 5).

33. Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse hoy en día –a diferencia de lo que tal vez se concibió en algún momento– como una división tajante entre las funciones del Estado, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado y los distintos organismos constitucionalmente autónomos. Deber ser más bien considerada en clave de equilibrio entre órganos, de controles recíprocos, de frenos y contrapesos. Pero no solo ello: también con base en relaciones de lealtad, coordinación y de cooperación entre esas entidades:

“[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto” (STC Exp. n.º 00004-2004-CC, f. j. 24)

“Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138º inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado” (STC Exp. n.º 00006-2006-CC, f. j. 15).

34. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado asimismo que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres “poderes del Estado”, sino que debe considerarse asimismo el papel que repetimos, juegan los organismos constitucionalmente autónomos en dicha configuración de funciones constitucionalmente relevantes para el contrapeso y el control del poder:

“[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente” (STC Exp. n. 00005-2007-AI, f. j. 21)

35. Formulado este marco, es necesario hacer algunas precisiones sobre el sistema de gobierno que viene regulada actualmente en nuestro texto constitucional. Al respecto, y como habitualmente se sabe, existen dos modelos “clásicos” de forma de gobierno, formulados idealmente, que son el modelo “parlamentario” y otro “presidencial”.
36. En el caso del régimen presidencial, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente. Este proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado, y no es nombrado ni (en principio) removido discrecionalmente por el Congreso.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

37. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, además, por lo general la jefatura del Estado recae en un órgano distinto al jefe de Gobierno (el cual puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).
38. En el caso peruano, partimos de un modelo inicialmente presidencial, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, progresivamente nuestras constituciones han incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales dejan de lado una tradicionalmente más estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencial. En el Perú, entonces, que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para la conformación de parte del mismo (el gabinete), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones de origen parlamentario incorporadas en el caso peruano tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por solamente mencionar algunas.
39. En efecto, al regular nuestro sistema de gobierno, nuestra Constitución ha recogido diferentes instituciones que, en perspectiva, permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencial y parlamentarista.
40. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, hay quienes le han llamado régimen "semipresidencial", en el sentido de que no es uno en estricto presidencial, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. También se ha considerado que el nuestro régimen puede calificarse asimismo como "hiperpresidencialista", en atención a los descomedidos poderes con los que, aparentemente, contaría el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, y también en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo.
41. En similar sentido, y atendiendo a las particulares y a veces abultadas atribuciones establecidas a favor de los presidentes en nuestra región, se ha hablado asimismo de un "presidencialismo latinoamericano"; el cual, como señala reconocida doctrina, viene siendo replanteado a través de la inclusión de elementos de balance y contrapeso propios del parlamentarismo, en un modelo que cabría calificar como "semiparlamentarismo". En esa línea, hubo quienes, tomando en cuenta nuestra base presidencial, pero también las incorporaciones traídas del parlamentarismo, hablaban, como Pedro Planas, de un régimen "semiparlamentario". También se ha hecho uso de los calificativos "mixto" o "híbrido", o incluso "presidencialismo parlamentarizado". Todo lo expuesto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

permite dar cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, pero eludiendo finalmente definirla o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

42. Ahora bien, nuestro modelo de gobierno nace de la propia Constitución y, por ende, únicamente puede ser con base en dicho parámetro constitucional que puede intentar comprenderse a cabalidad los contenidos y alcances de nuestro régimen de gobierno en la presente sentencia. En el igual sentido, los poderes públicos, al momento de ejercer sus funciones y competencias, solo pueden actuar conforme a lo que nuestra norma Fundamental ha establecido. En este orden de ideas, cualquier distorsión o trasgresión del modelo de gobierno adoptado constitucionalmente, a través de actos normativos (mediante la dación de normas, básicamente legales) o de actos materiales (mediante trasgresiones de hecho), deberá reputarse como inconstitucional.
43. Llegados a este punto, no debemos olvidar que la separación de poderes es un rasgo identitario no solo de nuestra actual Constitución, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, este mismo Tribunal Constitucional (STC Exp. n.º 0023-2003-AI, f. j. 4) ha recordado por ejemplo cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que:  
"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares".
44. En este mismo sentido, a la separación de poderes se le ha entendido desde el siglo XVIII como un contenido mínimo imprescindible que hace reconocible al constitucionalismo, tal como en su momento fue dispuesto por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia, el año 1789:  
"Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución"
45. Precisamente, y con base a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la "separación de poderes" –como parte de nuestro sistema de gobierno– constituye un límite para, por ejemplo, la reforma ordinaria de la Constitución, pues forma parte de una especie de "núcleo duro", que comprende a los "principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social" contenidos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

en nuestra Carta Fundamental. Por ende, dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso (un poder constituido), sino que dicho cambio más bien sería expresión de una "reforma total" de la Constitución, la cual requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo, a través de una consulta o referéndum:

"Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 75)

"Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los l]ímites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 76)

"[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la "reforma total"] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 115)

46. Señalado todo esto, y siendo clara entonces la importancia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido en el Perú y sus particularidades, es necesario que el Tribunal Constitucional precise o desarrolle una descripción o definición, cuando menos general, sobre algunos de sus contornos, siempre a partir de lo constitucionalmente previsto.
47. Al respecto, una primera cuestión podría encontrarse relacionada con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen de gobierno. Si bien es cierto que el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno, sin duda, ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y límites. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alcances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro actual estadio de constitucionalismo (Estado Constitucional), entre varios otros supuestos.
48. Ahora bien, e independientemente de lo que acabamos de anotar, es importante expresar cómo en el Perú, en primer lugar, las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, siendo incluso hasta diametralmente opuestos entre sí en algunos contextos.
49. Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales nuestro modelo se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario lo tenemos cuando un gobierno cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de "oficialismo robusto"), mientras que también existe el escenario opuesto, el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto que podemos denominar de "oposición robusta").
50. Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un "oficialismo robusto", como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo e irrefrenado del gobierno de turno, los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

parlamentarias adquieren una relevancia especial, como es el caso, por ejemplo, de la interpelación ministerial, la moción de censura. De otro lado, el uso de las demandas de inconstitucionalidad toma también un rol importante.

51. En el segundo caso, de “oposición robusta”, si se quiere trabajar dentro de parámetros democráticos, adquieren relevancia más bien los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político o, finalmente, de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. En este contexto de gobierno con “oposición robusta”, y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos que cabe considerar extremos. De una parte, el del impulso de la vacancia del Presidente de la República, generalmente por “incapacidad moral”, y por otra, el del eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.
52. Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno únicamente poniendo énfasis en uno de los escenarios: es decir, ni solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de “oficialismo robusto”, ni necesariamente en una actitud obstruccionista, que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una “oposición robusta” al interior del Congreso. Más aun, es necesario considerar que, además, de los supuestos extremos ya esbozados, puede existir entre ellos escenarios variopintos, tales como gobiernos con una primera mayoría parlamentaria, gobiernos con una segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (cogobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y gobernabilidad a través de acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas entre las diferentes agrupaciones políticas), etc.
53. Con base en lo señalado, es posible constatar en nuestro sistema de gobierno una suerte de “Presidencialismo Asimétrico” o “Intermitente”, en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ende, en diferentes contextos algunas instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad, y por ende, plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional que correspondería enfrentar teniendo en cuenta el contexto indicado.
54. Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de nuestro modelo en manos de la judicatura constitucional debe ser tomada con especial cuidado, evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen. En otras palabras, buscando actuar siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, y como ya ha sido señalado, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de “poder moderador”, conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.

55. En este orden de ideas, es posible intentar definir los contornos de nuestro régimen de gobierno sobre la base de los siguientes elementos:

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

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

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

Así visto, con base en este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Al respecto, si bien la política tiene una faz agonal inevitable, es decir, relativa a la confrontación o lucha entre actores, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política, y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente relevante en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los casos sometidos ante él, atendiendo al su rol moderador y pacificador de conflictos.

**Principio de solución democrática:** Este principio pone de relieve que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales, debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberativas (es decir, mediante el diálogo institucional, o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos) y, únicamente en su defecto, apelar a la elección popular como *ratio final* y superior.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De esta manera, este sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o meramente mayoritarias de democracia. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego en ello juega también un rol central el Tribunal Constitucional, promover que en las instancias de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual comprende, desde luego, la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente afectados por una medida, y a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones, y solo si dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será posible y hasta necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.

56. Al tratarse, todos estos, de principios que identifican a nuestra forma de gobierno, y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado (y las de ellos con los organismos constitucionalmente autónomos), su regulación y ejercicio deben estar entonces encaminados siempre al respeto de las mencionadas señas de identidad previstas en la Constitución, sin desnaturalizarlas ni vaciarlas de contenido. Son parte, pues, del ya referido “núcleo duro” de nuestra Norma Fundamental, en los términos ya recordados en esta sentencia.
57. Asimismo, es necesario insistir en que los poderes públicos y los organismos constitucionalmente autónomos deben operar siempre bajo el ya enunciado principio de “lealtad constitucional”, el cual ha tenido una indudable importancia al delimitar las relaciones entre los niveles de gobierno en otras latitudes, y al cual nuestro Tribunal Constitucional también se ha referido en diversas ocasiones (por ejemplo, al hacer referencia a la reforma constitucional, en la STC Exp. n.º 00050-2004-PI; a nuestra forma de Estado y a la relación entre los gobiernos nacional y regional, en la STC Exp. n.º 00034-2009-AI; o a la forma de gobierno y la relación entre los poderes públicos, en la STC Exp. n.º 00006-2018-AI).

La “lealtad constitucional”, ciertamente, no implica únicamente tener en cuenta las competencias que hayan sido formal o literalmente establecidas a cada quien, sino que el ejercicio de tales competencias, así como el comportamiento de los actores involucrados en dicho ejercicio, debe ser respetuoso de los principios de identidad de nuestro régimen de gobierno antes enunciados. Esto con el propósito de poder alcanzar, como comunidad política, el bien común en el marco de un modelo de Estado constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**§ VI. La cuestión de confianza y la discusión que plantea el presente caso<sup>1</sup>**

58. Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse de manera específica sobre la cuestión de confianza. Más concretamente, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la resolución legislativa Resolución Legislativa n.º 007 2017-2018-CR, norma que buscó modificar al Reglamento del Congreso de la República. Allí se había regulado que el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de leyes ni de procedimientos de control político.
59. Entre lo principal, en dicha oportunidad el Tribunal Constitucional señaló que la cuestión de confianza fue introducida en el constitucionalismo peruano como un mecanismo destinado a realizar labores de contrapeso de los gobiernos de turno, con la finalidad de hacerle frente a la censura ministerial que el Congreso tiene en sus manos, por lo que debe ser entendida con base en el ya mencionado *principio de balance entre poderes*.
60. En aquella oportunidad este órgano colegiado indicó, asimismo, que. Y conforme con la Constitución, se presentan dos situaciones distintas en las cuales aparece la figura de la cuestión de confianza: la llamada *cuestión de confianza obligatoria*, que consiste en la solicitud por parte del Gobierno al Congreso de la República, cuando se conforma un nuevo gabinete, de un voto de confianza (y no de investidura) para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros (artículo 130 de la Constitución). Esta debe diferenciarse de la *cuestión de confianza facultativa*, que es aquella que puede plantear ante el Congreso, tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como cada ministro de manera individual, para así pedir anuencia o respaldo político respecto de algún asunto que considere pertinente plantear (artículos 132 y 133 de la Constitución).
61. Asimismo, en tal ocasión el Tribunal Constitucional precisó 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 requiere”.
62. Se sostuvo, asimismo, que resulta contrario al *principio de balance entre poderes* el restringir, indebidamente, la facultad que tienen los ministros para poder plantear al Congreso cuestiones de confianza respecto de los asuntos que la gestión del Ejecutivo requiera, por lo cual es posible solicitar cuestiones de

<sup>1</sup> Una explicación muy clara y didáctica de la incorporación, evolución y diferentes alcances de la cuestión de confianza en el Perú la encontramos en CAIRO, Omar- “La cuestión de confianza en el Derecho Constitucional Peruano”. En: Pensamiento Constitucional N. 23. Pucp, Maestría de Derecho Constitucional, 2018, p. 37-49.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

confianza orientadas, por ejemplo, a la aprobación de norma legales o para interrumpir procedimientos legislativos o de control político.

63. En el presente caso, los demandantes cuestionan que el Gobierno haya formulado cuestión de confianza respecto al proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Se solicitó al Congreso de la República que discuta prioritariamente un proyecto de reforma del procedimiento de elección y que, a tales efectos, suspenda la elección de magistrados que se encontraba en marcha. Con base en este proceder inicial, que no implicaba un retiro de la titularidad constitucionalmente otorgada al Congreso de elegir a magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional, sino la revisión de un trámite procedimental (y, por ende, de aplicación inmediata) que buscaba hacer más transparente el procedimiento, ya cuestionado por entidades internacionales, el quehacer del Gobierno generó diversas consecuencias que también son cuestionadas en esta causa (entre ellas, principalmente, el cierre del Congreso), las cuales luego analizaremos.
64. Al respecto, y conforme a lo explicado ampliamente en la STC n.º 0006-2018-PI, es claro que el Gobierno podía hacer cuestión de confianza respecto a proyectos de ley, como finalmente lo hizo el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, en la sesión del Pleno del 30 de setiembre de 2019. Además de ello, no debe olvidarse la misma práctica parlamentaria reciente (el congreso había concedido cuestiones de confianza incluso para plantear reformas constitucionales sometidas a referéndum). Finalmente, y si bien dentro de un escenario más discutible, cierto es que, como parte de lo ocurrido el 30 de setiembre de 2019, el Congreso finalmente, y con las precisiones que se harán luego, otorga "formalmente" la cuestión de confianza solicitada.
65. Además, y contrariamente a lo que ha sostenido los demandantes, el Gobierno no planteó su pedido en términos impositivos, sino a modo de una propuesta que debía discutirse en el seno del Congreso, la cual por cierto era respetuoso de la competencia constitucionalmente asignada al Congreso en relación con la elección de magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional. En este orden de ideas, y a mayor abundamiento, se encuentra que el proyecto de ley no contenía alcances que pudieran considerarse como invasivo de las competencias del Congreso, pues tan solo establece estándares relacionados con el procedimiento de elección de jueces o jueces del Tribunal Constitucional, con base en los usos internacionales y las prácticas previas relacionada con la elección de magistrados constitucionales (en buena medida, los utilizados cuando se nos designó jueces(zas) constitucionales).
66. Sin embargo, y estando claro que era posible plantear cuestión de confianza respecto de iniciativas legislativas, existen aún algunas cuestiones que merecen ser esclarecidas por este órgano constitucional, y que han sido objeto de diversos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

~~debates en la opinión pública y entre quienes se reclaman especialistas en la materia, las cuales pueden reconducirse, en lo esencial, a los siguientes tres asuntos:~~

- (a) ¿El Poder Ejecutivo podía hacer cuestión de confianza sobre la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? En similar sentido, y de manera más genérica: ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?;
- (b) ¿Puede haber denegatorias de confianza “fácticas” o “implícitas”?; y por último, con base en lo anterior,
- (c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso, como ocurrió el 30 de setiembre de 2019, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?

En lo que sigue procederemos a desarrollar tales cuestiones, una por una.

- (a) **¿El Poder Ejecutivo podía hacer cuestión de confianza sobre respecto a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?**
67. Estas primeras interrogantes nos plantean la duda respecto a sobre qué materias, finalmente, es posible hacer cuestión de confianza, y si cabe plantar cuestiones de confianza sobre, por ejemplo, asuntos tales como la interrupción del procedimiento de elección magistrados del Tribunal Constitucional.
68. Al respecto, es claro que la llamada *cuestión de confianza obligatoria* (es decir, aquella que debe solicitarse obligatoriamente tras la conformación de un nuevo gabinete) debe plantearse básicamente respecto de políticas de gobierno; en tal sentido, en este supuesto hay algunas materias sobre las cuales es claro que puede (y debe) plantearse cuestión de confianza ante el Congreso. Por otra parte, como ya fue reseñado, estamos ante un supuesto diferente en relación con la *cuestión de confianza facultativa* (es decir, aquella confianza planteada por los ministros, o por quien preside el Gabinete, respecto de un asunto específico) que se encuentra regulada de manera abierta y, por ende, puede tratar sobre diversos temas.
69. Con base a esta apertura inicial, vale la pena distinguir entre las materias y los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza, abordando la problemática relacionada con cada uno de estos supuestos.
70. Con respecto, a los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza, como ya fue recordado, en la STC Exp. n.º 00006-2018-PI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

este Tribunal declaró inconstitucional la Resolución Legislativa n.º 007-2017-2018-/CR, en el extremo que indicaba 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." En este orden de ideas, quedó claro que el mecanismo de la cuestión de confianza puede ser utilizado para "promover, interrumpir o impedir" la aprobación de *normas legales*, la tramitación de *procedimientos legislativos* (parlamentarios) y de *procedimientos de control político*. Entonces, de manera general se puede colegir que puede plantearse cuestiones de confianza con la finalidad de "promover, interrumpir o impedir" el ejercicio de competencias propias del Congreso de la República, materializadas a través de diversos los procedimientos parlamentarios.

71. Al respecto, es claro que un tipo de procedimiento parlamentario es el procedimiento de elección o ratificación de altos funcionarios por parte del Congreso (llamado "procedimiento especial" por el Reglamento del Congreso), procedimiento de elección política que se perfecciona con la publicación de las concernientes resoluciones legislativas en el Diario Oficial. En suma, conforme a lo resuelto ya en la STC Exp. n.º 00006-2018-PI, es constitucionalmente posible que el Gobierno formule cuestiones de confianza con el objeto de "interrumpir" o "impedir" diversos procedimientos parlamentarios, entre ellos el de elección de altas autoridades, como es el caso de los magistrados o magistradas del Tribunal Constitucional. Ello, máxime, repetimos, si los procedimientos de variación de un trámite en curso (sobre todo, si se busca mayor transparencia) son de aplicación inmediata.
72. Ahora bien, respecto a los actos legislativos pasibles de cuestión de confianza, debe precisarse entonces, a mayor abundamiento, que es absurdo cuestionar que el Gobierno plantee cuestiones de confianza respecto de actos o asuntos que son de competencia exclusiva o excluyente del Congreso de la República. Ello es así, porque la cuestión de confianza precisamente está diseñada para que el Gobierno, en el contexto de nuestro sistema de gobierno, pueda poner a consideración del Congreso asuntos que este no puede o debe llevar a cabo en solitario, sino que estemos ante asuntos donde se requiere del concurso y acompañamiento de otro "Poder del Estado", lo que sin duda va en la línea del ya mencionado *principio de cooperación* entre poderes.
73. En similar sentido, es irrazonable sostener que el Gobierno solo puede plantear cuestiones de confianza respecto de cuestiones que forman parte de las competencias del propio Gobierno, pues, si ese fuera el caso, sería innecesario que el Gobierno formule pedido alguno al Congreso de la República, debido a que podría ejercer tales competencias por su cuenta, sin plantear alguna cuestión de confianza al referido poder público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

74. Ahora bien, y no obstante esta posibilidad de que las cuestiones de confianza puedan formularse respecto de muy diversos actos parlamentarios, debemos preguntarnos aun si existe alguna limitación en relación con los temas o las materias sobre las que puede presentarse una cuestión de confianza. Al respecto, es claro que dicha facultad debe contar con algunos límites. Ello con la finalidad de evitar que, con su ejercicio, se produzcan eventuales abusos o incluso trasgresiones a nuestro modelo constitucional de régimen de gobierno.
75. En este sentido, si bien la cuestión de confianza debe entenderse, en principio, de manera amplia, pues se trata de un mecanismo de naturaleza política, con un gran margen de discrecionalidad para plantearse o no plantearse (en este sentido, también tienen esta naturaleza, por ejemplo, la censura ministerial o el nombramiento de ministros). Por ende, no podría estar sujeto a un reglamentarismo excesivo que desnaturalice su función de contrapeso político, ni podría derivarse tampoco la permanente judicialización de su uso, salvo en situaciones excepcionales que, en principio, tendrían que determinarse por o con el concurso de este Tribunal. De lo anterior, pues, no se deduce que se trate de un mecanismo carente de límites, pues ello sería contrario a los principios de separación de poderes, cooperación entre poderes y de solución democrática.
76. Ciertamente, el riesgo puede considerarse mayor aún si se toma en consideración los graves efectos que pueden generarse tras dos denegaciones de confianza al Presidente del Consejo de Ministros. Dicho escenario, en caso fuere mal utilizado, puede acarrear excesos al plantearse indebidamente cuestiones de confianza y, con ello, destruir el equilibrio de poderes que pretende asegurar nuestra Carta Fundamental.
77. En ese contexto, consideramos que, entre los límites más claros que puede tener la cuestión de confianza, podemos encontrar, entre otros:

(a) La proscripción de cuestiones de confianza "ficticias" (o "en blanco"), cuando estas, atendiendo a que se trata de una herramienta de contrapeso del Gobierno frente al Congreso, cuya finalidad está orientada al equilibrio entre poderes, se usen de manera desnaturalizada y constituyan esencialmente un fraude a la Constitución, mediante las cuales se busque forzar indebidamente su cierre, infringiendo así principios como los de balance y de separación de poderes.

No obstante lo indicado, debemos precisar que, de todos modos, sí sería posible admitir, de manera excepcional, cuestiones de confianza planteadas con el único propósito de gatillar el procedimiento de disolución del Congreso. Tal situación de excepción podría darse, por ejemplo, en el caso en el de que exista consenso o acuerdo entre los diferentes actores políticos para acortar periodos de mandato, lo cual



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

sería compatible con los principios de cooperación entre poderes y de solución democrática de controversias. Sin embargo, y conforme a lo indicado, tal posibilidad quedaría claramente proscrita cuando el uso de estas cuestiones de confianza encubra fines fraudulentos, protervos o puramente individuales, carentes de sustento constitucional.<sup>2</sup>

(b) La prohibición de cuestiones de confianza orientadas a la disminución o desaparición de derechos fundamentales. Al respecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución la “defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, y conforme al artículo 44 es un deber fundamental del Estado “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”. Desde esta perspectiva, debe considerarse como manifiestamente inconstitucional cualquier iniciativa que vaya en contra precisamente de este “fin supremo de la sociedad y del Estado”, con lo cual se defraude un “deber primordial” del poder público.

(c) La proscripción de cuestiones de confianza manifiestamente inconstitucionales. Se trata aquí del caso en que la cuestión de confianza se realiza respecto de contenidos o medidas que resulten contrarias a la Constitución, además de los derechos fundamentales. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Ejecutivo impulsara reformas constitucionales únicamente con doble votación del Congreso (artículo 206), pero respecto de contenidos que forman parte del denominado “núcleo duro” de la Constitución, trasgrediendo de este modo los “límites materiales” de la reforma constitucional, como es el caso de nuestro modelo constitucional de forma de Estado, forma de gobierno, régimen republicano, sistema político democrático, etc. (cfr. STC Exp. n.º 00014-2002-AI), o si el Gobierno planteara que se lleve a referéndum cuestiones sobre las cuáles no se puede consultar (artículo 32)<sup>3</sup>.

78. Señalado lo anterior, y volviendo a la cuestión de confianza que fue planteada el 30 de setiembre de 2019 y, más específicamente, en relación con la interrupción del procedimiento de elección de magistrados, debe tenerse en cuenta, además de lo ya indicado sobre los asuntos respecto a los cuales es posible formular cuestión de confianza, que la presentación de un proyecto de ley para mejorar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, promoviendo su transparencia y legitimación, se encuentra directamente

<sup>2</sup> El Tribunal Federal Constitucional Alemán se pronunció en un caso sobre la cuestión de confianza destinada solo al adelanto de elecciones señalando que esta era admisible siempre que estuviera orientada a lograr un gobierno viable. Ver: VILLENA, Dilmar. “Es viable constitucionalmente presentar una cuestión de confianza con la única intención de disolver el parlamento?” En: EnfoqueDerecho.com (<https://www.enfoquederecho.com/2019/06/11/es-viable-constitucionalmente-presentar-una-cuestion-de-confianza-con-la-unica-intencion-de-disolver-el-parlamento/>) [11/10/19]

<sup>3</sup> De este modo, no compartimos lo indicado en el fundamento 199, *ab initio*, del proyecto de sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

relacionado con los ejes de gobierno (contenidos en los Ejes de la "Política General de Gobierno al 2021", aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM) que, en su momento, justificaron que el Gobierno planteara la reforma constitucional relacionada con el ex Consejo Nacional de la Magistratura (este es el caso de las políticas de "lucha contra la corrupción" y de "fortalecimiento de la institucionalidad"), práctica que en su momento fue aceptada por el Congreso de la República.

79. En este sentido, y con independencia de las alegaciones que se han formulado de que no podría hacerse cuestiones de confianza respecto de competencias exclusivas del Congreso (como es el caso de reformas legales o constitucionales) o que los temas vinculados a lo jurisdiccional no son cuestiones que le competan al Gobierno, lo cierto es que el Congreso de la República con anterioridad ya ha aceptado la tramitación y ha aprobado cuestiones de confianza con dicho tenor, precisamente en el marco de lo constitucionalmente posible, lo cual constituye un hito en la configuración de nuestra forma de gobierno y la construcción de nuestra Constitución histórica.
80. Con base en todo lo indicado, entonces, es claro que el Gobierno podía plantear cuestión de confianza al Congreso de la República respecto del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, y más específicamente respecto a su procedimiento de elección (procedimiento de elección política), máxime si dicha elección se encuentra vinculada a ejes de gobierno ("lucha contra la corrupción" y de "fortalecimiento de la institucionalidad") que, en su momento, justificaron para el propio Congreso la presentación, e incluso la aprobación, de otra cuestión de confianza.
81. Señalado todo lo anterior, y habiendo confirmado que era posible plantear una cuestión de confianza como la que fue sustentada el 30 de setiembre de 2019 ante el Pleno del Congreso de la República, todavía queda por discutir si el Ejecutivo podía asumir o interpretar, como finalmente ocurrió, que la confianza fue denegada, no formalmente, sino debido al comportamiento del Congreso.

**(b) ¿Puede haber denegatorias de confianza "fácticas" o "implícitas"?**

82. Inicialmente, es claro que una cuestión de confianza facultativa —es decir, aquella planteada por propia iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros o por cualquier ministro— debe ser programada y luego votada en el Pleno del Congreso. Ahora bien, la cuestión compleja se presenta cuando existen decisiones o procedimientos iniciados por el Congreso de la República y que el Gobierno considera que deban ser atendidos con premura o urgencia, en el marco del contrapeso entre de poderes y nuestro diseño institucional. Al respecto, conforme a nuestro diseño constitucional, el Congreso cuenta con diversas herramientas para limitar el accionar de un gobierno, o para responsabilizarlo políticamente,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

con premura. Ello no ocurre igual en sentido contrario, cuando menos expresamente o conforme a las prácticas usuales.

83. Ahora bien, y no obstante de tratarse de un asunto infrecuente, lo cierto es que, en el caso concreto, el Gobierno primero pidió un trámite preferente del proyecto, al amparo del artículo 105 de la Constitución. Luego, a pesar de una injustificable resistencia, que bien pudo apreciarse incluso a través de los medios de comunicación, el Presidente del Consejo de Ministros hizo uso de la previsión constitucional (artículo 129) que permite expresa e indubitablemente a dicho Presidente del Consejo de Ministros, o a cualquier ministro, participar en toda sesión del Pleno del Congreso en los mismos términos que lo haría cualquier congresista (salvo el derecho de votar, en caso el ministro no sea congresista). Al tratarse de una prerrogativa constitucional a favor del Presidente del Consejo de Ministros (o de cualquiera de sus ministros(as) inclusive) admitir su participación ante el Pleno no se trataba de una mera "cortesía" o una cuestión de "protocolo", sino de una facultad constitucional que debe ejercerse sin cortapisas, en los mismos términos en que lo haría cualquier congresista, tal como prevé la Constitución.
84. Es precisamente en ejercicio de dicha prerrogativa que el Presidente del Consejo de Ministros planteó, el 30 de setiembre de 2019, una cuestión de confianza ante el Pleno del Congreso, "en ese mismo instante", "para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera por lo tanto que hay que hacer uso de transparencia [en el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional] o que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento". Al respecto, es indubitable que el Presidente del Consejo de Ministros tenía el derecho de poder participar en esa o en cualquier otra sesión del Pleno del Congreso de la República. Asimismo, que dicho funcionario tenía la potestad de poder plantear cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados. Ambas son prerrogativas constitucionales que, en todo caso, debieron ser respetadas y facilitadas por el Congreso, y no, como finalmente ocurrió, obstaculizadas y hasta obviadas por parte del órgano parlamentario.
85. Al respecto, es necesario insistir en que los mecanismos de contrapeso, si bien han de resultar incómodos para los órganos que serán objeto de control o de enfrentamiento, ellos deben ser respetados y garantizados a pesar de cualquier malestar, pues de esto depende que perviva la institucionalidad contenida en la Constitución. Así, entonces, pese al fastidio o la irritación que puede generar que se utilicen los mecanismos políticos de *extrema ratio*, como pueden ser los procedimientos de vacancia presidencial o de disolución del Congreso de la República, es necesario resguardar el correcto funcionamiento de tales instituciones, pues ello permite garantizar la separación y el balance entre poderes y, en última instancia, en caso de crisis profundas e irresolubles, en las que haya



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

fracasado cualquier mecanismo de coordinación o de diálogo; asimismo, llegado el caso, le otorga al soberano la decisión final a través de la cual puede producirse la recomposición del escenario político (esto opera frente a la disolución constitucional del Congreso, y en el caso de vacancias o renunciaciones presidenciales, cuando estas comprenden a todos los sucesores constitucionales).

86. Volviendo a lo ocurrido el 30 de setiembre de 2019, tal como fue indicado, el Gobierno, a través del Presidente del Consejo de Ministros, propuso al Congreso un cambio en el procedimiento de elección de magistrados. Al respecto, como se ha dicho aquí en varias ocasiones, las eventuales modificaciones de carácter procesal o procedimental deben ser aplicadas de manera inmediata, incluso a los procedimientos en trámite, que es la indubitable regla a seguir frente a ese tipo de cambios. Siendo así, la cuestión de confianza que fue formulada por el Gobierno, y cuyo propósito que se discutan las pautas procedimentales referidas a elección de magistrados del Tribunal Constitucional, en ese mismo momento, promoviendo una mayor transparencia del proceso, debería haberse atendido tomando en cuenta que los cambios eventualmente aprobados deberían aplicarse de manera inmediata. Dicho con otras palabras, incluso a la elección de magistrados en curso. En este orden de ideas, se desnaturalizaría el propósito de la cuestión de confianza si se postergaba su eventual aprobación –como finalmente ocurrió– hasta después de que se haya llevado a cabo las elecciones siguiendo las pautas y procedimientos que se plantea modificar.
87. Señalado ello, y a mayor abundamiento de que no se tenía la intención de siquiera discutir lo planteado por el Gobierno, se constata que, luego de formulada la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso votó expresamente en contra de la “cuestión previa” que presentó una congresista de la República, cuyo propósito era precisamente que se discuta, antes de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza que acababa de presentarse, salida saludable, pero lamentablemente desaprovechada. Asimismo, y de manera contraria a la cuestión de confianza que fue sustentada ante el Pleno, el Congreso de la República prosiguió con la elección de magistrados, llevando finalmente a votación dos candidaturas (una de las cuáles tuvo una serie de impugnaciones no resueltas y la otra no alcanzó los votos requeridos). No había intención de discutir, y menos de acoger, la cuestión de confianza planteada.
88. Horas después de todo ello, es decir, tras haberse desestimado la cuestión previa, la cual planteaba que se discuta y vote primero la cuestión de confianza, antes de la elección programada para la fecha, y tras haberse continuado con el procedimiento de elección de magistrados, que el Presidente del Consejo de Ministros pidió que se detenga, el Congreso recién discutió formalmente la “cuestión de confianza”, votándose a favor de otorgarla, ya cuando la intención que la motivaba había sido rehusada o rechazada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

89. En ese marco, debe esclarecerse entonces si la confianza fue finalmente debe considerarse como denegada u otorgada.
90. En cualquier caso, debemos indicar que no es contraria a la Constitución una interpretación (o, en sentido estricto, una "calificación jurídica") que considere que la votación formal a favor de una "cuestión de confianza", pero que ha sido desestimada en los hechos, sea considerada como una denegación.
91. Volvemos entonces al ámbito de lo constitucionalmente posible, y allí nos preguntamos si la denegatoria a una cuestión de confianza (mejor dicho, a una segunda cuestión de confianza), debe ser expresa, o sí, dentro de lo constitucionalmente posible, puede, haciéndose el seguimiento de una situación concreta, como la aquí descrita, entenderse que está en el margen de lo "constitucionalmente posible" entender que aquí se ha denegado o rehusado la segunda cuestión de confianza planteada (en este caso, a un gabinete del gobierno del presidente Vizcarra, quien completa el periodo del presidente Kuczynski, el cual renunció al cargo presidencial).
92. ¿Puede hablarse de cuestión de confianza denegada cuando indefinidamente no se atiende el tema planteado o cuando se actúa en sentido contrario a lo solicitado, aun si posteriormente, de manera formal, se concede lo solicitado? ¿No son estos últimos supuestos también escenarios de denegatoria, rechazo o rehuso de la confianza solicitada?
93. Por cierto, una interpretación sobre "rehusar" o "denegar" la confianza puede entenderse como análoga a la interpretación que viene haciendo el Tribunal Constitucional respecto a la expresión "resoluciones denegatorias", la cual aparece en el artículo 202, inciso 2 de la Constitución, referido a la procedencia del recurso de agravio constitucional. Al respecto, y como es por todos(as) conocido, la Norma Fundamental regula que el recurso de agravio constitucional únicamente procede frente a resoluciones consideradas "denegatorias" y, a modo de desarrollo, el artículo 18 del Código Procesal Constitucional indica que tendrían tal condición aquellas "que declaran infundada o improcedente la demanda". No obstante ello, el Tribunal Constitucional peruano, a lo largo del tiempo –y con diferentes composiciones de magistrados– ha llegado a interpretar que puede considerarse como una "denegatoria" a aquella resolución que, pese a declarar fundada la demanda de manera formal o expresa, finalmente "deniega" justicia por ser materialmente contraria a la Constitución.
94. En este sentido último nos hemos expresado inclusive la mayoría de magistrados que hoy integramos el Tribunal Constitucional. Esto ocurrió en la STC Exp. n.º 05811-2015-PHC, f. j. 7, donde indicamos que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“(N)o debe descartarse *ab initio* que una sentencia estimatoria de segundo grado pueda ser lesiva de otros bienes constitucionales. Su calidad de estimatoria no implica necesariamente que sea conforme a la Constitución. Su verificación está por tanto abierta al control por parte del Tribunal Constitucional a través del recurso de agravio constitucional; más aún, cuando se trata de preservar el orden constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, dicho recurso procede también, inclusive cuando se trate de sentencias estimatorias de segundo grado, de manera excepcional, en los siguientes casos: a) tráfico ilícito de drogas, b) lavado de activos, c) terrorismo (STC 01711-2014-PHC/TC, FJ 4)”

95. Desde luego, debe señalarse, además, que el Tribunal Constitucional, en diversos casos, ha procedido a interpretar el texto de normas legales de conformidad con la Constitución (y con los diversos sentidos que puede dar una interpretación constitucional), yendo más allá de lo literalmente dispuesto. Hay decenas de casos en lo que esto ha ocurrido. Esto ha sido suscrito por varios magistrados que hoy se adscriben al voto de minoría en el presente caso. Ello, más específicamente, ha ocurrido, por ejemplo, en el caso Ley de Servicio Civil I, STC Exp. n.º 00025-2013-PI y otros (acumulados), en el cual se interpretó la constitucionalidad de la ley tan solo si se entiende como incorporada una expresión inexistente (“condiciones de trabajo o condiciones de empleo”). Asimismo, está el caso Dicapi, STC Exp. n.º 00001-2014-PI, en el que el Tribunal Constitucional en general, y con una justificación muy abierta del magistrado Blume en particular, estableció límites para la actividad supervisora de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas que no aparecían en la ley, enfatizando el carácter vinculante de lo resuelto por el mismo Tribunal desde una lectura directa del parámetro constitucional y los diferentes sentidos que razonablemente pueden entenderse de él.
96. Señalado esto, es necesario indicar que circunscribirse en estos casos a una interpretación de carácter meramente legalista, o “paleopositivista”, podría incluso admitir un fraude a la Constitución, el cual consiste en la manipulación de una institución que, si bien es utilizada formalmente, su real propósito es perseguir un objetivo distante de su finalidad. Al respecto, debe señalarse con firmeza que el fraude a la Constitución, y en general toda forma de “ilícitos atípicos”<sup>3</sup>, se encuentran proscritos, con claridad, por el artículo 103 de la Constitución, a través de la prohibición expresa del abuso del Derecho, cuando allí se señala que: “La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

<sup>3</sup> Que para Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero comprende el fraude a la ley, el abuso del derecho y la desviación de poder. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan: *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

97. Asimismo, es necesario indicar que una interpretación en sentido contrario, puramente legalista o "paleopositivista" en los términos de Luigi Ferrajoli<sup>4</sup>, implicaría admitir un grave riesgo de fraude a la Constitución. Dicho en otros términos, podría avalar la manipulación de una regulación, convalidando con ello una supuesta aprobación formal de la cuestión de confianza, mientras que en los hechos el Congreso en realidad le está denegando, de manera clara, lo solicitado. Si hay rasgos claros, inobjetables de no cumplir (o de ni siquiera atender) lo que era la intención de una cuestión de confianza, cabe entonces dentro de lo constitucionalmente posible, y buscando evitar un fraude a la Constitución, asumir que nuevamente se ha denegado una cuestión de confianza y que, con ello, se configura un supuesto para la disolución del Congreso.
98. Ahora bien, y entendiendo que el Congreso de la República puede manifestar su voluntad de otorgar o rehusar confianza a través de manera no expresa, es necesario explicitar algunos recaudos para que ello no se haga de manera irresponsable o abusiva, de tal modo que el Gobierno se considere habilitado para interpretar cualquier acto del Congreso como una denegación de la confianza solicitada. A efectos de delimitar y limitar esta posibilidad, es necesario definir entonces de qué estamos hablando y en qué supuestos esta es admisible.
99. Respecto a esta situación de denegatoria no expresa, puede entenderse que se produce cuando median actos concluyentes, que pueden expresarse como hechos u omisiones deliberadas, los cuales de manera cierta (y no dudosa o solo probable), además de objetiva (no meramente subjetiva) e inobjetable, otorgan certeza sobre la voluntad denegatoria del Congreso respecto de los asuntos planteados por el Gobierno, en el marco de un pedido de confianza.
100. Por otra parte, y en relación con los supuestos en los que puede considerarse que estamos ante actos concluyentes que pueden constituir una denegatoria no expresa de cuestiones de confianza planteadas, podemos enumerar de manera meramente enunciativa, y no exhaustiva, los siguientes:
- (a) El rechazo continuo a discutir la cuestión de confianza planteada. Esto puede darse tanto por la negativa permanente a empezar la tramitación del pedido de cuestión de confianza, por posponer *sine die* la presentación que le correspondería hacer el ministro solicitante ante el Pleno del Congreso, por diferir *ad infinitum* la votación correspondiente, por no discutirse y votarse en el Pleno la cuestión antes de que el pedido formulado se desnaturalice o se torne inútil, etc.

<sup>4</sup> Cfr. FERRAJOLI, Luigi. "El constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo". En: *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. N.º 34, Lima, 2011.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(b) El rechazo, en los hechos, de la cuestión de confianza, pese a su posterior aprobación formal. En este supuesto, se producen actos concluyentes que dan cuenta acerca de la voluntad del Congreso de denegar la confianza solicitada, de una forma tal que la posterior discusión o incluso la aprobación formal de la cuestión planteada sería manifiestamente inconducente, pues la cuestión que había sido planteada por el Gobierno ya no podría cumplir con su objetivo (el estado de cosas que se pretendía obtener) o finalidad (los principios o valores que se buscaba defender o promover).

(c) La aprobación formal de la cuestión de confianza planteada, pero el rechazo, en los hechos, de lo solicitado. De este modo, cabe considerar como actos concluyentes que equivalen a una denegación de confianza si, pese a que el Congreso apruebe lo solicitado a través de una votación, jamás llega a concretizarse lo acordado o si, al pretenderse avanzar en ello, finalmente se desnaturaliza o desvirtúa lo planteado por el Gobierno.

Ahora bien, de lo anterior no se desprende que el Gobierno pueda formular cuestiones de confianza que tengan como finalidad obligar al Congreso a decidir en un determinado sentido cuando dicho Congreso ejerce sus competencias exclusivas, es decir, buscando forzar el sentido de alguna decisión sobre las cuales le corresponde deliberar o decidir al propio Congreso (este sería el caso en que, por ejemplo, si el Gobierno hace cuestión de confianza para que se elija a un determinado candidato en un puesto público para imponer a alguien como integrante de la Mesa Directiva del Congreso, o para que se apruebe un proyecto de ley sin que intermedie ninguna discusión o eventual modificación de sus términos).

Como complemento de lo anterior, lo que sí puede ocurrir, en el marco de los principios constitucionales que delimitan nuestro sistema de gobierno, es que el Gobierno impulse al Congreso a ejercer sus competencias a través de una cuestión de confianza. Corresponderá en este caso al Congreso desempeñarlas en el marco de sus atribuciones constitucionales (de este modo, el Gobierno puede hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso, con ese mismo propósito, buscar obtener una delegación de competencias legisferantes).

101. En el marco planteado, y a partir de una evaluación integral del comportamiento del Congreso de la República durante el 30 de setiembre de 2019, puede desprenderse entonces, con meridiana claridad, que en los hechos se produjo una denegatoria de la confianza que fue solicitada por el Gobierno. Efectivamente, hubo una serie de actos que muestran, sin margen de duda, que el Congreso estaba



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

denegando la confianza solicitada, actos que, en el caso concreto, consisten en una votación expresa en contra de lo que fue pedido por el Presidente del Consejo de Ministros (que se discuta primera la propuesta legislativa para mejorar el procedimiento de elección), así como otros comportamientos que mostraron la voluntad denegatoria del Congreso, como es el caso del impedimento para que el Presidente del Consejo de Ministros ingrese al hemiciclo, no darle carácter urgente a la propuesta que fue planteada, votar finalmente por los candidatos a magistrados, etc.

102. De este modo, y a mayor abundamiento, se aprecia que el Congreso de la República no respetó el tratamiento preferente que requería la propuesta planteada (artículo 105 de la Constitución) atendiendo a que se trataba de una normativa de carácter procedimental, y por ende de aplicación inmediata, y más bien programó su discusión para la tarde, desconociendo así el carácter urgente de lo propuesto. En similar sentido, y como ya fue indicado aquí, el Congreso rechazó la cuestión previa que había sido planteada para que se discuta la propuesta del Gobierno antes de continuar con el procedimiento de elección. De este modo, en suma, ha quedado totalmente de manifiesto que no se le dio ningún trato urgente o preferente a la propuesta sobre la cual se hizo cuestión de confianza y, en suma, que esta fue rechazada.
103. Más aun, el Congreso (o parte de él) ni siquiera permitió, pese a la habilitación expresa contenida en la Constitución (artículo 129 de la Constitución), que el Presidente del Consejo de Ministros ingrese al hemiciclo y pueda, por propio derecho, hacer uso de la palabra. En este mismo sentido, se verifica que la regulación actualmente existente no prevé alguna restricción a la facultad constitucional (y no acto de mera cortesía) del Presidente del Consejo de Ministros de participar en cualquier sesión y hacer uso de la palabra, ni por razones formales (no se requiere permiso o invitación previa) ni por razones materiales (no existe ninguna restricción sobre los temas o materias sobre los cuáles se puede intervenir).
104. Todo lo antes descrito (la denegatoria de lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros) hace irrelevante, entonces, la formalidad de que haya existido una votación aparentemente a favor de otorgar una confianza, pues, al tratarse de una herramienta de contrapeso político, es importante que esta no sea utilizada fraudulentamente, únicamente con la finalidad de evitar los efectos constitucionales que se desprenden del ejercicio de dicha institución. Lo contrario, según fue explicado, constituiría un fraude a la Constitución, proscrito expresamente en la Carta fundamental.

(c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

105. Señalado lo anterior, y en la medida que el Gobierno podía plantear una cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados, y a que la calificación jurídica de la denegatoria de confianza se ubica dentro de lo constitucionalmente posible, la disolución del Congreso de la República, contenida en el Decreto Supremo n.º 165-2019-PCM, se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 134 de la Constitución.
106. Al respecto, es menester indicar que, en el marco de sus competencias constitucionales, en muchas ocasiones el Gobierno es un aplicador vinculante de la Constitución. Por ejemplo, cuando le corresponde interpretar, calificar jurídicamente o realizar actos conforme a las previsiones constitucionales que regulan sus atribuciones o competencias. De hecho, en general, cualquier operador del Derecho para aplicarlo necesita interpretar las disposiciones jurídicas, determinar los supuestos fácticos previstos en las normas, para posteriormente calificarlos jurídicamente, completando la operación de subsunción que, de manera simple, corresponde a la actividad jurídica.
107. Esto mismo puede precisarse con respecto de la interpretación o calificación jurídica de la denegatoria de la confianza, que, dentro del marco de los criterios antes establecidos, y como última ratio en el marco del principio de solución democrática, le corresponde realizar al Gobierno. Cuando ello ocurre, y dentro los recaudos formulados, tal como ha ocurrido en el presente caso, el Gobierno estaría actuando dentro del marco de lo constitucionalmente posible. Por ende, no existe algún problema o incertidumbre en relación con la juricidad de la medida.
108. Por lo expuesto, en suma, la disolución del Congreso de la República, en la medida que se encuentra en el supuesto regulado en el artículo 134 de la Constitución: "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros" no es lesivo de alguna competencia del Congreso de la República y se ha dado en el marco de nuestra forma de gobierno prevista en la Constitución. No existe, en nuestra opinión, el conflicto por menoscabo alegado en este caso.
109. Algunas expresiones finales: hay quienes han cuestionado el acto de disolución presidencial. Para nosotros, queda claro que el anuncio presidencial se perfecciona y materializa normativamente con la publicación del Decreto de disolución firmado por el ministro que lo firma.
110. También queda claro que en ningún acápite de la Constitución se obliga contar con un refrendo de todo el Consejo de Ministros para avalar la validez y eficacia de este Decreto.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

111. Por último, cierto es que entre la divulgación de la decisión de disolver y la publicación del Decreto de disolución correspondiente ocurrieron situaciones que aquí no vamos a discutir, pero que convendría no se repitan. Ahora bien, corresponderá en principio a otros fueros y no a este Tribunal Constitucional determinar si dichas conductas generaron responsabilidad de cualquier índole por lo sucedido o por lo que puede sostenerse en base a lo ocurrido en esos momentos.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

*Flavio Espinosa Saldaña*

**Lo que certifico:**

  
.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



**VOTO SINGULAR EMITIDO POR LOS MAGISTRADOS AUGUSTO FERRERO COSTA Y ERNESTO BLUME FORTINI EN EL PROCESO COMPETENCIAL PROMOVIDO POR EL PODER LEGISLATIVO CONTRA EL PODER EJECUTIVO A RAÍZ DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETADA EL 30 DE SETIEMBRE DE 2019**

Con el mayor respeto por nuestros colegas magistrados firmantes de la sentencia de mayoría que declara infundada la demanda competencial, emitimos el presente voto singular por cuanto discrepamos de la decisión adoptada, ya que consideramos que la demanda debe declararse fundada, sin que ello signifique la anulación de la convocatoria a elección a un nuevo Congreso de la República dispuesta para el 26 de enero de 2020, la cual proseguirá conforme al cronograma correspondiente; y deben establecerse criterios relacionados con la cuestión de confianza y su denegatoria.

Fundamentamos nuestro voto singular en las siguientes razones:

**I. ANTECEDENTES**

**A. PETITORIO DE LA DEMANDA COMPETENCIAL**

El Tribunal Constitucional, mediante el auto de fecha 29 de octubre de 2019, admitió a trámite la demanda competencial interpuesta por el Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, pretendiendo los siguientes extremos:

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

Asimismo, mediante auto de fecha 18 de noviembre de 2019, este Tribunal señaló que se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## B. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

La parte demandante sostiene que las acciones que el Poder Ejecutivo ha adoptado luego que se le otorgara la confianza respecto a sus propuestas de reforma constitucional representan un menoscabo a la atribución del Poder Legislativo por las siguientes razones:

- El artículo 206 de la Constitución Política del Perú establece claramente que la aprobación de reformas constitucionales es una prerrogativa exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Asimismo, si bien es cierto que el Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de reforma constitucional, esta atribución se limita a la iniciativa. Es decir, que luego de la presentación de su propuesta, no procede que intervenga en el procedimiento legislativo de aprobación o rechazo de la misma.
- Agrega que los artículos 104 y 101 de la Constitución establecen que el Congreso no puede delegarle al Poder Ejecutivo materias que son indelegables a la Comisión Permanente, entre las que se encuentran las relativas a la reforma constitucional (artículo 101.4 de la Constitución). En tal sentido, argumentar que el Poder Ejecutivo puede forzar una reforma constitucional con condicionamientos de contenido y plazo a través de una cuestión de confianza; y, al mismo tiempo sostener que este no puede observar una ley de reforma constitucional o que esta no puede ser objeto de delegación de facultades legislativas en materia constitucional, supone un problema lógico que altera profundamente la lectura orgánica y unitaria de nuestra Constitución.
- Refiere que en la Sentencia 006-2018-PCC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que la Constitución ha regulado la cuestión de confianza de manera abierta con la clara finalidad de brindar un amplio campo de posibilidades para que el Ejecutivo busque respaldo político en el Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.
- En tal sentido, señala que en virtud de los artículos 101, 104 y 206 de la Constitución Política, la facultad de reformar la Constitución no solo está expresamente asignada al Poder Legislativo, sino que incluso, no le está constitucionalmente permitido cumplir esta función al Poder Ejecutivo. Por ello, el Tribunal Constitucional en su fallo de la mencionada sentencia competencial le ha impuesto un límite al Poder Ejecutivo en su discrecionalidad para presentar una cuestión de confianza: que esta verse sobre las políticas que su gestión requiera. Por tanto, señala que, si no existe conexión entre la materia de la cuestión de confianza y las competencias, políticas y gestión del Poder Ejecutivo, o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no podría ser planteada. Añade que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



otorga en sus capítulos IV y V, las mismas que no pueden incluir funciones que están reservadas de manera exclusiva a otros poderes del Estado. Suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación de poderes y el equilibrio que debe existir entre ellos, principio que ha sido identificado como parte del núcleo inviolable de la Constitución conforme así ha sido señalado en el considerando 75 de la Sentencia 00014-2002-AI/TC.

- Asimismo refiere que el principio de separación de poderes, de acuerdo con la Sentencia 00023-2003-AI/TC, es una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, que implica separar las tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, pues constituye una garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura. En dicho sentido, señala que, conforme a lo resuelto en la Sentencia 00004-2004-CC/TC, la separación de poderes no debe ser entendida como una separación tajante, sino más bien como un equilibrio de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso como relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes, lo cual no puede entenderse como una autorización para el menoscabo de las atribuciones de cada Poder del Estado. Por ello, señala que no se puede permitir que, a través del ejercicio indebido de las atribuciones constitucionales de un poder del Estado, se termine menoscabando o anulando las del otro.
- Por otro lado, señala que el mecanismo de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, contemplada en el artículo 201 de la Constitución, razón constitucional por la cual el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza para modificar dicho procedimiento; más aún, cuando es el único poder del Estado constitucionalmente facultado para efectuar tal designación. Así, señala que el pedido de cuestión de confianza presentado el 30 de setiembre de 2019 menoscaba esta atribución exclusiva del Poder Legislativo, pues buscó detener un proceso en marcha, solicitando, inclusive, la aplicación retroactiva de la norma que buscaba que se aprobara; interfiriendo ilegítimamente, en el desarrollo de esta facultad exclusiva y excluyente de este poder del Estado, más aun cuando el referido procedimiento de selección se había iniciado hace diez meses.
- Sostiene que es importante distinguir entre formular una cuestión de confianza de un proyecto de ley que, de aprobarse, cambiaría el proceso de elección a futuro; y, hacer una cuestión de confianza de un proyecto de ley con pretensión de que este sea aprobado y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso particular que está por concluir. En el primer caso, sí se estaría haciendo un uso legítimo de esta figura, mientras que en el segundo caso, se estaría intentando la aprobación de una ley, bajo la amenaza de disolver el Congreso. En tal sentido, remarca que el Poder Ejecutivo formuló una cuestión



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



de confianza para socavar la autonomía del Congreso de la República y una de sus competencias exclusivas, al pretender obligarlo, bajo la amenaza de disolución, a anular el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional que se encontraba casi concluido, lo cual es a todas luces inconstitucional, por pretender la aplicación retroactiva de normas y vulnerar el principio de equilibrio y separación de poderes.

- Además, señala que solo el Congreso es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente. Por ello, no se puede obligar al Poder Legislativo a aceptar el planteamiento, el debate y la votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolverlo, e incluso interpretar su negativa de hacerlo como una “negación fáctica”, pues ello atenta contra la competencia que tiene el Poder Legislativo de determinar su propia agenda y decidir cuándo somete a debate la cuestión de confianza. Agrega que para que el proyecto del Ejecutivo, presentado con carácter de urgencia, fuese exonerado del trámite de envío a comisiones, de pre publicación y debatido como único punto de agenda, ello debía aprobarse por la mayoría de congresistas presentes en la Junta de Portavoces, lo cual no ocurrió en este caso, pero aun cuando ello hubiese ocurrido, resulta contrario al principio de razonabilidad pretender que el Pleno del Congreso se pronuncie a favor o en contra de un proyecto presentado esa misma mañana, con la finalidad de que tenga aplicación inmediata, y se detenga un proceso en marcha, sin haberse previamente pasado por un mínimo análisis de la propuesta.
- Por otra parte, y con relación al otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza, señala que esta debe darse de manera expresa, a través de una votación del Pleno, conforme al procedimiento regulado en el artículo 132 de la Constitución. En tal sentido, agrega que no es posible considerar una cuestión de confianza como otorgada o denegada de manera tácita o fáctica, pues ello contraviene el texto del artículo 132 antes mencionado, menoscabando así, esta competencia del Congreso, lo que atentaría contra el principio de separación de poderes.
- En esa dirección, argumenta que la presente controversia constituye un conflicto por menoscabo de competencias de atribuciones en sentido estricto, toda vez que, si bien el Poder Ejecutivo goza de legitimidad constitucional para plantear una cuestión de confianza, esta ha sido ejercida de manera indebida, ya que a través de ella se ha impedido que el Congreso de la República ejerza sus competencias exclusivas y excluyentes respecto de: (i) la elección de magistrados del Tribunal Constitucional; (ii) el desarrollo de sus actividades de acuerdo a su propio Reglamento; y, (iii) el otorgamiento o negación de confianza al Poder Ejecutivo a través de una votación expresa en el Pleno (artículos 201, 94 y 133 de la Constitución, respectivamente).



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- Respecto del menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procedimientos de acuerdo a su Reglamento, sostiene que el artículo 94 de la Constitución estipula su autonomía como poder del Estado, lo cual se replica en el artículo 3 de su Reglamento. Agrega que esta autonomía y prerrogativa de autorregulación del Poder Legislativo ha quedado confirmada por este Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, al señalar que la Constitución consagra el principio de formación autónoma del Congreso de la República, con la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales.
- Por los argumentos antes citados, la parte demandante considera que el Poder Ejecutivo no ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, pues pese a que la cuestión de confianza fue debatida y aprobada, el Presidente de la República, a través del Decreto Supremo 165-2019-PCM, asumió que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada. En tal sentido, refiere que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que exista un pronunciamiento expreso del Congreso de la República que deniegue dicha cuestión de confianza, resulta incompatible con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, razón por la que solicita al Tribunal Constitucional declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.
- Finalmente, sostiene que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que, al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República, no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución deviene en un menoscabo en la representación de la ciudadanía –desarrollado a través del proceso legislativo y la voluntad del debate de los distintos grupos parlamentarios– y de la institucionalidad democrática, más aun cuando el Poder Ejecutivo pretendió alterar dicho proceso y coaccionar al Congreso a que apruebe una norma bajo determinado resultado, lo cual vulnera flagrantemente el principio democrático.
- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal Constitucional velar por el respeto y la salvaguarda del principio de separación de poderes y, consecuentemente, de las competencias y atribuciones que el Poder Constituyente le otorga a cada poder público u organismo constitucional.

**C. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



- El demandado refiere que, desde una perspectiva constitucional, las competencias que ejercen el Legislativo y el Ejecutivo deben estar encaminadas a optimizar el ejercicio y protección de los derechos de las personas, a través de la legislación y las acciones de gobierno, antes que responder a los intereses particulares de quienes ostentan el poder en un momento determinado. Siendo uno de estos derechos el de participación de las personas, de forma individual o colectiva en los asuntos públicos, una de cuyas manifestaciones es ejercida para elegir a los integrantes del Congreso, que también se ejerce cuando, tras la disolución constitucional de este último, se convoca a elecciones para elegir un nuevo Congreso.
- Alude que la parte demandante invoca la violación del principio de separación de poderes –recientemente analizado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2018-CC/TC desde una perspectiva más amplia–, al cuestionar el uso de la cuestión de confianza por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, señala que tal invocación lo hace desde una perspectiva clásica y desfasada, que presupone una nula interacción para alcanzar los fines del Estado Constitucional, sin considerar las nuevas perspectivas de las relaciones entre los poderes del Estado, que promueven el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio de la persona y de la sociedad.
- Agrega que es desde esta perspectiva amplia de reconocimiento de competencias que requieren de la interacción constante entre los poderes del Estado –sostenida por el profesor César Landa Arroyo–, con la que el Tribunal Constitucional debe analizar el presente caso, a fin de que, en la dinámica de perfilar los pesos y contrapesos necesarios para las decisiones políticas, se beneficie el respeto y garantía de los derechos de las personas.
- De otro lado, el demandado sostiene que la cuestión de confianza es una facultad del Poder Ejecutivo que no puede ser objeto de restricciones indebidas a través del Reglamento del Congreso, conforme lo ha precisado el Tribunal Constitucional en sus fundamentos 41 y 75 de la Sentencia 00006-2018-PCC/TC. Por ello, señala que el Poder Legislativo no puede invocar una competencia exclusiva y excluyente para restringir el uso de esta facultad del Poder Ejecutivo, negando la posibilidad de que se presenten cuestiones de confianza respecto a reformas constitucionales y la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.
- Por ello, y sobre la base de la opinión citada, el emplazado sostiene que la cuestión de confianza regulada en el artículo 134 de la Constitución, es de naturaleza facultativa, y su alcance es una cuestión política discrecional en la medida de que el Poder Ejecutivo tiene la competencia para priorizar las políticas de Estado, por lo que el Presidente de la República a través del Presidente del Consejo de Ministros ha tratado de reforzar dichas políticas. Sin



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

embargo, más allá de que esta facultad no puede emplearse en el último año de mandato gubernamental, su uso debe estar ceñido a los principios de oportunidad, razonabilidad y proporcionalidad para evitar la arbitrariedad.

- En tal sentido, el demandado solicita al Tribunal Constitucional desarrollar los alcances de la cuestión de confianza como facultad del Poder Ejecutivo para concretar sus políticas en materia de lucha contra la corrupción, reforma de la justicia y reformas políticas. Asimismo, solicita que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la norma del Reglamento del Congreso que determina el momento en que se puede debatir la cuestión de confianza, aunque la materia central de la demanda es reconocer la facultad del Presidente de la República para interpretar el artículo 134 de la Constitución a fin de considerar denegada una cuestión de confianza cuando el Congreso adopta conductas contrarias a lo solicitado o aprobado. De este modo, se brindarán pautas para evitar que la cuestión de confianza devenga en ineficaz por la manera estrictamente formal en que el Congreso ha interpretado el procedimiento para su aprobación o denegatoria.
- Agrega que el derecho a la participación política de la ciudadanía es el fundamento de la facultad presidencial para disolver el Congreso de la República y la convocatoria a elecciones congresales. Sostiene que la finalidad de disolución del Congreso no es promover una situación en la que el Poder Ejecutivo gobierne de forma permanente al Poder Legislativo sin la presencia de este último, sino que se trata de una potestad otorgada al Presidente para que, ante una crisis política, disuelva al Congreso con la finalidad de convocar a elecciones para que se elija uno nuevo, a fin de completar el periodo del anterior, conforme al artículo 136 de la Constitución. Esta alternativa brinda un escenario para que la ciudadanía se pronuncie sobre la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Congreso. Refiere que la ciudadanía también participa en la renovación del Congreso, para ver expresada su voluntad popular en las decisiones del Gobierno, si es que el Parlamento no las representa con lealtad a la Constitución.
- Enfatiza la parte demandada refiere que, al ser la disolución del Congreso una facultad del presidente para resolver una crisis política, la misma no puede estar condicionada a interpretaciones rígidas o formalistas del artículo 134 de la Constitución sobre cómo debe entenderse una denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros, forma de interpretación que considera contraria a los derechos políticos de las personas, ya que hacerlo así impediría salidas constitucionales a las crisis políticas.
- Por otro lado, señala que la demanda no ha sido debidamente fundamentada pues plantea un pedido genérico de interpretación de la Constitución basado en sus artículos 9, 10 y 11, sin mencionar hechos concretos con los que el Poder Ejecutivo habría menoscabado la competencia del Poder Legislativo.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



- Adicionalmente, afirma que, en la medida que las reformas constitucionales pueden ser materia de revisión a través de procesos de inconstitucionalidad, corresponde al Tribunal Constitucional analizar el proceso de reforma constitucional en su integridad, a efectos de desestimar la pretensión de la parte demandante de considerar que el Poder Ejecutivo solo está restringido a proponer reformas constitucionales y no puede intervenir en el procedimiento legislativo de aprobación o rechazo de la misma, correspondiendo en ese sentido, desestimar los argumentos que pretende limitar el alcance y contenido de las cuestiones de confianza. Así, señala que el pedido de cuestión de confianza en materia de reforma constitucional debe ser planteado con los límites propios que tiene este tipo de reformas, debiendo resultar estas razonables y proporcionales a los ejes de la política de gestión gubernamental del Poder Ejecutivo.
- En esa línea, el demandado sostiene que pese a que el Congreso tiene la amplia libertad de aprobar o rechazar una reforma, tal facultad no es absoluta, y está sujeta a límites en el tiempo de su deliberación, uno de los cuales vendría establecido por el ejercicio de la cuestión de confianza que, frente a la dilación parlamentaria, estratégica o maliciosa, podría afectar las políticas gubernamentales urgentes como la lucha contra la corrupción política y judicial. Agrega que, presentar un proyecto de ley de reforma constitucional como hacer una cuestión de confianza del mismo, constituye una medida legítima de orden constitucional; más aún si en las democracias maduras cuando se producen tensiones irresueltas entre el Gobierno y la oposición parlamentaria, corresponde al pueblo dirimir la crisis de gobernabilidad constitucional, mediante un proceso electoral. Por ello, refiere que no se ha presentado un menoscabo de competencias, ni afectación del principio de separación de poderes.
- Por otro lado, el demandado precisó que, respecto del presunto menoscabo de competencias del Congreso de la República para elección de magistrados y el mecanismo de selección de los mismos, dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, debido a la ausencia de garantías de transparencia. Añade que, del correcto funcionamiento del Tribunal Constitucional depende la defensa de la Constitución y el fortalecimiento del Estado y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución.
- Sostiene que tal preocupación es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto en un comunicado de fecha 26 de setiembre de 2019, expresó su preocupación por las denuncias de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal.

mm



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- De igual forma, agrega que la Defensoría del Pueblo, en su comunicado de fecha 30 de setiembre de 2019, exhortó a postergar la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, y señaló que se debía reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo para otorgar máxima legitimidad al proceso de elección, puesto que tanto el Poder Ejecutivo como grupos parlamentarios y la sociedad civil habían manifestado su preocupación por la forma en la que se realizaba el mismo.
- El demandado sostiene que, a raíz de estos cuestionamientos, el 30 de setiembre de 2019 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia en el que prime el interés general, a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo. Por ello, propuso la modificación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de adecuar la fórmula de selección de los magistrados de dicho organismo a una que garantice la elección de personas independientes e idóneas para el cargo, fórmula que se sostiene en el principio de transparencia. Agrega que existe una necesidad de establecer reglas claras más allá de la selección por invitación, a fin de obtener mayor legitimidad de la población ante la elección de sus autoridades, quienes resolverán causas relativas a la protección de sus derechos.
- Por otro lado, refiere que el demandante parte de un enfoque errado cuando señala que el objetivo de la cuestión de confianza era suspender el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, pues lo que se buscaba era que este proceso se desarrollara con las garantías de transparencia que aseguren su legitimidad. Por ello, indica que existe una falta de comprensión del Congreso respecto del objetivo de la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019, que no buscaba que se aceptara dar un trámite formal a una propuesta legislativa.
- Agrega que la cuestión de confianza no tiene un límite temporal. La oportunidad de presentación dependerá de las circunstancias propias del entorno político, determinada por diversas variables (políticas públicas, por ejemplo). Por ello, refiere que la cuestión de confianza pudo presentarse desde el momento en que se inició el procedimiento de selección de magistrados hasta el momento previo a la votación, opciones compatibles con el texto constitucional.
- También señala que la cuestión de confianza no fue presentada para aplicar normas de manera retroactiva al procedimiento de selección de magistrados. Suponer que en atención a la única disposición complementaria final establecida en la fórmula normativa del proyecto de ley promovido, se aplicaría de manera retroactiva, implicaría asumir hipotéticamente una ley que el Congreso no ha llegado a aprobar. Lo que correspondía era someter dicha propuesta al procedimiento legislativo de producción normativa para conocer la decisión del órgano legislativo sobre la aplicación de las nuevas reglas de transparencia al



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



proceso de selección de magistrados en curso. Todos los otros aspectos procedimentales legislativos, quedaban en la exclusiva competencia del Congreso.

- Respecto al supuesto menoscabo de la competencia del Congreso de la República para decidir una cuestión de confianza, señala que el Presidente de la República expuso de manera pública, en su mensaje del 28 de julio de 2019, la posición del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar negada la confianza por parte del Poder Legislativo si este realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza.
- Añade que, a pesar de que el Poder Ejecutivo entendió que la confianza había sido otorgada formalmente respecto del pedido formulado el 4 de junio de 2019, esta fue denegada al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria. Pero en tal oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso de la República.
- Por ello, sostiene que el Congreso de la República tuvo conocimiento desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en el sentido de no considerar aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.
- El demandante agrega que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de setiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional se desarrolle de acuerdo a un proceso transparente, se manifestó de forma indubitable cuando decidió continuar con un proceso de elección que no se desarrolló con las reglas mínimas de transparencia.
- Advierte que, de admitir que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso de la República a través de la votación expresa del Pleno, este Tribunal optaría por una interpretación formal de la Constitución, dejaría de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso de la República y avalaría que este haga un uso indebido de su facultad para decidir en torno a las cuestiones de confianza.
- Por ello, sostiene además que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales permita alcanzar la finalidad para la cual han sido previstas. Y añade que, en la presente controversia, lo que se busca es que la salida a la crisis política sea decidida por la ciudadanía a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República.
- En consecuencia, puntualiza que para que se considere cumplida la condición prevista en la Constitución para que se proceda a la disolución del Congreso de la República, la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



formalmente se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.

- Finalmente, precisa que el demandante ha cuestionado de manera general el contenido del Decreto Supremo 165-2019-PCM por lo que se debe entender como una pretensión accesoria.
- Añade, además, que el demandante no ha invocado el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, referido a los efectos de las sentencias en los procesos competenciales, o alguna otra norma o jurisprudencia que habilite al Tribunal Constitucional a dejar sin efecto una norma como consecuencia de haberse identificado un menoscabo en las competencias de un órgano constitucional por el uso indebido de una competencia por parte de otro.

### Informe presentado por el Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo presentó un informe escrito como *amicus curiae* en el presente proceso. Entre sus argumentos, hace referencia al Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, donde se señala que otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes. Es decir, aclara que podría generar un precedente de acuerdo al cual los mandatarios podrían concluir, cuando convenga a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, lo que les permitiría emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del artículo 134 de la Constitución.

## II. FUNDAMENTOS

### § 1. PROCESO COMPETENCIAL Y TIPOS DE CONFLICTO

1. Tal como establece el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial “se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales [legitimados para ser parte en el proceso] adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro”.
2. Este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que el “objeto del proceso competencial es la *vindicación* o, en su caso, la *determinación* de una competencia o una atribución. Persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano o ente estatal al que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto” (cfr. STC 0011-2009-CC/TC, fundamento 1).



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



3. Debe enfatizarse que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar a este tipo de procesos. Y es que en el referido artículo del Código Procesal Constitucional se precisa que la afectación ha de recaer sobre competencias o atribuciones asignadas “por la Constitución o la Ley Orgánica”.
4. Como se entiende de la norma constitucional citada, pueden presentarse distintos tipos de conflictos, y estos pueden ser típicos (positivos y negativos) o atípicos (conflictos constitucionales por menoscabo o por omisión de cumplimiento de acto obligatorio).
5. El conflicto positivo se genera cuando más de un órgano constitucional reclama para sí la titularidad de una misma competencia o atribución. En contraposición a ello, un conflicto negativo ocurre cuando más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un concreto acto estatal (cfr. STC 0001-2010-CC/TC, fundamento 2).
6. Sin embargo, no son estos los únicos supuestos que pueden desencadenar un conflicto competencial susceptible de ser dirimido por este Tribunal, pues también cabe referirse a los conflictos constitucionales por menoscabo de atribuciones constitucionales (cfr. SSTC 0005-2005-CC/TC, 0006-2006-CC/TC y 0001-2010-CC/TC).
7. En el caso de estos conflictos atípicos no se trata de la disputa por titularizar o no una misma competencia, sino de aquella que se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro.
8. En el caso de autos, la parte demandante alega que existe un conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones en sentido estricto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Señala que ambos poderes conocen perfectamente sus competencias, pero uno de ellos ha realizado un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.
9. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución.
10. Como este Tribunal ya pusiera de relieve en el auto de admisión de la demanda competencial, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.

11. Así, corresponde al Tribunal Constitucional, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluar la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados, el principio de separación de poderes y la normativa establecida en la Constitución.

**§ 2. LA SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES**

12. Este Tribunal en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

Conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Al respecto, hemos expresado que la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (STC 00004-2004-PCC/TC, fundamento 23).

13. La separación de poderes es un principio que pertenece al núcleo duro del Estado Constitucional, y si bien no es un fin en sí mismo, constituye el soporte del equilibrio de poderes. A través de este, se garantiza la limitación del poder político, en la idea de que ello hace a la esencia de una sociedad en la que se respeten los derechos fundamentales.
14. Ahora bien, la Constitución de cada país distribuye las funciones de gobierno entre los diferentes poderes del Estado para establecer un sistema de pesos y contrapesos equilibrado, que evita el exceso y el abuso de poder, y proscribire la arbitrariedad.
15. La distribución del poder debe ser consistente con la naturaleza de cada uno de los denominados poderes del Estado. Así, al Poder Legislativo, le corresponde en esencia las funciones normativas y fiscalizadoras; mientras que al Poder Ejecutivo, las funciones de administración y gestión; y, al Poder Judicial, las funciones de administrar justicia.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**§ 3. LA CONCURRENCIA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE  
MINISTROS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL 30 DE  
SETIEMBRE DE 2019**

16. Entrando ya al análisis de los hechos del caso, el viernes 27 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio N° 213-2019-PCM/DM, se dirigió al Presidente del Congreso con la siguiente solicitud:

[...] en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso a partir de la fecha, se me permita plantear, a nombre del Consejo de Ministros, una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, de acuerdo a los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú y del literal c) del artículo 86 del reglamento del Congreso.

17. El lunes 30 de setiembre de 2009, a las 9 horas con 09 minutos, el Presidente de la República presentó al Congreso, con carácter de urgencia, un proyecto de ley modificatorio del artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, relativo al procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional.
18. Ese mismo 30 de setiembre, a partir de las 10 horas y 25 minutos, el Pleno del Congreso de la República se reunió con un único punto de Agenda: "Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional", convocado al efecto con diez días de anticipación: el 19 de setiembre de 2019.
19. Luego de registrarse la asistencia y verificarse que se contaba con quórum de ley, el Presidente del Congreso señaló lo siguiente:

Se informa a la representación nacional que la Junta de Portavoces ha accedido a la petición formulada por escrito el pasado viernes 27 de setiembre por el presidente del Consejo de Ministros, en el sentido de recibirlo en la fecha para que pueda plantear una cuestión de confianza ante el pleno. Para este efecto, el acuerdo de Portavoces ha sido invitarlo a sustentar al término del acto electoral para el cual hemos sido convocados (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 2).

20. No obstante que la Junta de Portavoces había accedido a invitar al Presidente del Consejo de Ministros a sustentar la petición formulada al término de la "elección de magistrados del Tribunal Constitucional", este se presentó antes del inicio de dicho acto aproximadamente a las 11 horas y 30 minutos del citado 30 de setiembre de 2019, ingresando sin previa autorización y haciendo uso de la palabra, utilizando indebidamente la circunstancia en que el congresista Gino Costa empezó hacer uso de la palabra y, antirreglamentariamente, le permitió intervenir ante el Pleno, frente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a lo cual el Presidente del Congreso "por cortesía", le dio la palabra. Entonces, Presidente del Consejo de Ministros señaló lo siguiente:

[...] un reconocimiento, señor presidente, a la cortesía que me brinda para hablar, que, sin embargo, me lleva a tener que decir que es el artículo 129 de la Constitución el que me faculta a hacer uso de la palabra con independencia de su tan amable cortesía (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 11).

Y es en ese momento que el Presidente del Consejo de Ministros plantea la cuestión de confianza, en los siguientes términos:

[...] hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 13).

21. Como puede apreciarse, el 30 de setiembre el Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros irrumpieron en el hemiciclo del Congreso, pretendiendo cambiar la agenda de la sesión que se había convocado para elegir a los magistrados de este Tribunal.
22. A consideración nuestra, es clara la infracción constitucional cometida en detrimento de las competencias del Congreso de la República, con la irrupción del Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del 30 de setiembre de 2019. Tal acto no puede justificarse en el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución.
23. La Constitución señala en su artículo 129, primer párrafo:

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

24. Nótese que los ministros no pueden tener más prerrogativas que los parlamentarios. Ningún congresista está habilitado constitucionalmente para cambiar a última hora la agenda de la sesión del Pleno.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



25. En efecto, ningún parlamentario puede conseguir, a su sola petición, cambiar la agenda de una sesión en curso aprobada por su Consejo Directivo. El artículo 53 del Reglamento del Congreso señala que, en el curso del debate, la agenda solo puede modificarse de la siguiente manera:

[...] por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso [...].

26. De otro lado, que el proyecto de ley remitido por el Presidente de la República tenga carácter de urgencia y, por tanto, trámite preferente (artículo 105 de la Constitución), no significa que para su atención tenga que alterarse la agenda preestablecida de una sesión del Congreso, ya que lo único que permite esa condición de urgente es que el proyecto de ley pueda ser exonerado de los trámites de envío a comisiones y prepublicación o de algún requisito formal (cfr. artículos 31-A y 77 del Reglamento del Congreso).

27. Consecuentemente, el hecho de que la Constitución dé a los ministros la posibilidad de concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, no significa que los releve de sujetarse al orden o agenda establecidos previamente por el Congreso.

28. Lo contrario significaría que la Constitución faculta a los ministros para arrogarse una atribución propia de la función legislativa del Congreso (artículo 102, inciso 10, de la Constitución), como es el orden de su trabajo, establecido en una agenda que aprueba su Consejo Directivo.

29. En el caso, en respuesta al pedido (presentado el viernes 27 de setiembre de 2019) del Presidente del Consejo de Ministros para ser recibido por el Parlamento y plantear una cuestión de confianza, el Presidente del Congreso, el lunes 30 de setiembre, informó a la representación nacional que la Junta de Portavoces (a la que corresponde decidir al respecto, según los artículos 31-A.3 y 53 del Reglamento del Congreso) había acordado invitarlo a sustentar al término del acto de elección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para esa mañana del 30 de setiembre. Por tanto, el Presidente del Consejo de Ministros debía sujetarse a esa decisión tomada por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales y presentarse en el momento que se le había indicado.

30. Por estas consideraciones, somos de la opinión que el Presidente del Consejo de Ministros violó la Constitución por la forma y oportunidad en que presentó la cuestión de confianza, en menoscabo de las competencias del Congreso de la República expresadas en su Reglamento (artículo 94 de la Constitución).



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**§ 4. EL CONTENIDO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PRESENTADA  
POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS**

31. Como señala la ponencia (fundamento 149), el Presidente del Consejo de Ministros, el 30 de setiembre de 2019, planteó cuestión de confianza sobre dos aspectos:

- i. La aprobación de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y,
- ii. La paralización del procedimiento de elección de los magistrados.

32. Empezaremos analizando si es constitucionalmente posible que el Presidente del Consejo de Ministros haga cuestión de confianza sobre un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

33. En la Sentencia recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC, este Tribunal describió los posibles contenidos de la cuestión de confianza del modo siguiente:

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 (fundamento 75).

34. Asumir que cuando el Tribunal Constitucional habla de la regulación "abierta" de las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza, significa que el Ejecutivo puede plantearla por cualquier materia o invocando conceptos indeterminados como el "interés nacional", constituye una lectura parcial y, por tanto, una distorsión del criterio sentado por este órgano de control de la Constitución.

35. Como puede fácilmente apreciarse de la cita que antecede, la apertura en la regulación constitucional de la cuestión de confianza está referida exclusivamente a las medidas que el Ejecutivo requiera para "su gestión".

36. Según el Diccionario de la Real Academia Española, "gestionar" es "acción y efecto de administrar".

37. Es decir, los ministros pueden hacer uso de la cuestión de confianza sobre toda medida que juzguen necesaria (inclusive la aprobación de proyectos de ley), con toda amplitud. Pero tales medidas no pueden versar sobre cualquier materia, sino sobre aquellas que atañen a su tarea de administración de los servicios públicos cuya dirección y gestión está confiada al Consejo de Ministros por la Constitución (cfr. artículo 119).

MPA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

38. Desde esta perspectiva, un proyecto de ley sobre el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional corresponde a la regulación de un órgano constitucional autónomo que nada tiene que ver con la administración de los servicios públicos a cargo de los ministros de Estado.
39. La conformación del Tribunal Constitucional no es un asunto vinculado a la gestión del gobierno, sino un asunto de Estado que trasciende a cualquier gobierno.
40. Por supuesto, esto no perjudica la iniciativa legislativa que ostenta el Presidente de la República (artículo 107 de la Constitución). El Presidente de la República puede presentar un proyecto de ley para modificar el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero sus ministros no pueden hacer cuestión de confianza sobre este.
41. Por ello, plantear una cuestión de confianza sobre una propuesta para modificar este procedimiento implicó menoscabar las atribuciones del Congreso de la República y vulneró el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución.
42. La ponencia (fundamento 160) parecería justificar el planteamiento de la cuestión de confianza en la "integridad y lucha contra la corrupción", que es un "eje" de la Política General de Gobierno al 2021 (cfr. artículo 3.1 del Decreto Supremo 056-2018-PCM). Sin embargo, como señala el magistrado Sardón de Taboada en su voto singular, en la perspectiva constitucional, "resulta un contrasentido pretender luchar contra la corrupción vulnerando la separación de poderes. En esta perspectiva, la separación de poderes y la continuidad del proceso democrático son la política anticorrupción y de control del abuso del poder más importante que se puede tener. No puede combatirse la corrupción y el abuso del poder disolviendo el Congreso y concentrando poderes en una sola mano a base de una interpretación forzada de la Constitución".
43. En efecto, bajo la bandera de la lucha contra la corrupción, en la cual todos estamos comprometidos, sin excepción alguna, no cabe lesionar competencias de instituciones básicas del Estado Constitucional, ya que en puridad la lucha contra la corrupción es una gesta nacional y patriótica, en la que todos estamos empeñados, y no una gestión de gobierno.
44. En consecuencia, opinamos que el Presidente del Consejo de Ministros violó las competencias del Congreso de la República al plantear cuestión de confianza sobre el proyecto de ley relativo al procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional.
45. Toca ahora analizar la constitucionalidad de la cuestión de confianza planteada con el fin de que se paralice el procedimiento de elección de los magistrados que el



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Congreso estaba llevando a cabo en sesión convocada para la mañana de ese 30 de setiembre.

46. El Congreso había emprendido el procedimiento de selección de candidatos bajo modalidad Especial efectuando la convocatoria por invitación, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
47. A diferencia de la modalidad Ordinaria de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, en la modalidad Especial la citada Ley Orgánica no prevé presentación de propuestas ni período de tachas de candidatos. Por lo demás, en las últimas elecciones de magistrados del Tribunal Constitucional, incluyendo las del actual colegiado, el Congreso ha empleado la modalidad Especial por invitación, sin entrevistas ni etapa de tachas *mandatorias*.
48. En aplicación de esa modalidad Especial, el Pleno del Congreso aprobó el 22 de noviembre de 2018, por 86 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención, la propuesta de la Junta de Portavoces de conformar una Comisión Especial encargada de la selección por invitación.
49. La Comisión Especial se reunió entre el 13 y el 18 de setiembre de 2019 a fin de cumplir su encargo. El 18 de setiembre se concluyó, por mayoría, proponer ante el Pleno del Congreso a 11 candidatos para cubrir seis plazas vacantes en el Tribunal Constitucional.
50. El 19 de setiembre el Pleno del Congreso de la República fue convocado para el 30 de setiembre de 2019, con un único punto de Agenda: "Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional". Con ello se daba cumplimiento al artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que señala que, presentada la propuesta de candidatos, el Pleno del Congreso es convocado en un término no inferior a siete días para que se proceda a la elección de los magistrados.
51. Es, entonces, un procedimiento regulado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en el Reglamento del Congreso lo que se estaba llevando a cabo la mañana del 30 de setiembre de 2019, cuando el Presidente del Consejo de Ministros irrumpió en el Pleno del Congreso sin haber sido convocado.
52. A nuestro juicio, el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza sobre la paralización del procedimiento de elección de los magistrados que el Congreso había convocado para el 30 de setiembre de 2019.
53. Como ya hemos sustentado, en modo alguno compete a la gestión del Ejecutivo pretender, a su discreción, modificar la agenda de una sesión convocada con anticipación legal y reglamentaria y, en ejecución de una competencia que la Constitución (artículo 201) atribuye al Congreso de modo exclusivo y excluyente, como es la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.



54. Al respecto, no queda sino concluir que el Presidente del Consejo de Ministros violó las competencias del Congreso de la República cuando planteó cuestión de confianza a fin de que el Congreso paralice el procedimiento de elección de los magistrados convocado y agendado para la mañana del 30 de setiembre de 2019.

#### § 5. SOBRE LA DENEGATORIA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

55. El Decreto Supremo 165-2019-PCM, por el cual el Presidente de la República disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, hace, en su parte considerativa, un recuento de los hechos que llevaron a la disolución. En su cuarto párrafo da cuenta de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros la mañana del 30 de setiembre de 2019, indicando que:

[...] esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertida por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha (énfasis añadido).

56. Como puede apreciarse, para el Presidente de la República la negación de confianza por parte del Congreso no se da producto de un debate y votación de esta, sino por actos del Parlamento que para el Presidente demuestran el rechazo de la cuestión de confianza: no haber sido esta debatida y votada en el mismo momento en que fue planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y no haberse suspendido el procedimiento de selección de magistrados agendado para esa fecha.

57. Sobre este tópico hay que partir de la consideración que, en armonía con la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República, la cuestión de confianza por iniciativa ministerial exige una declaración expresa del Parlamento, al punto que, el Reglamento del Congreso (artículo 86, inciso "c") manda que esta sea debatida en la misma sesión en la que se plantea o en la siguiente. En tal sentido, lo enfatizamos, no caben aquí interpretaciones tácitas de la voluntad del Parlamento.

58. Para el Presidente de la República fue suficiente la denegación "fáctica" de la cuestión de confianza, a partir de la interpretación que él realiza de los actos del Congreso, sin considerar que debe haber una negativa expresa a través de una votación, que es como el Parlamento expresa su voluntad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Por tanto, el Presidente de la República interpreta la actuación parlamentaria, ejecutada en virtud de su agenda previamente aprobada por las fuerzas políticas del Congreso de la República y conforme a sus facultades constitucionales y reglamentarias, como actos contrarios a los fines que el Presidente persigue con la cuestión de confianza, concluyendo que ha existido una denegación fáctica. Tal lógica es a todas luces inconstitucional y lesiona las competencias constitucionales del Congreso de la República, que el primer mandatario está en el inexcusable deber de respetar y garantizar, en armonía con el juramento que prestó al asumir su cargo de respetar y cumplir la Constitución.
60. Por otro lado, la ponencia (fundamento 210) señala que el rechazo de la cuestión planteada por la congresista Huilca Flores luego de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del Congreso del 30 de setiembre de 2019, constituyó el rechazo material de la cuestión de confianza.
61. La congresista Huilca Flores presentó dicha cuestión previa en los términos siguientes:
- [N]osotros por eso creemos que tiene que, esta moción que hemos presentado, debatirse acá, en el Pleno. Hemos planteado que se suspenda este proceso porque no tiene garantías.  
[...]  
Por eso, Presidenta, ratificamos el pedido y lo planteamos vía una cuestión previa, que se vea y que se cancele y deje sin efecto esta elección de los magistrados del Tribunal Constitucional [...] (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, pp. 21-22).
62. Como puede apreciarse, la cuestión previa de la congresista Huilca Flores no fue por debatir o votar la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. Tuvo un pedido muy concreto: suspender el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para la sesión del 30 de setiembre de 2019 que se estaba llevando a cabo.
63. Tal cuestión previa no fue otra cosa que un pedido de modificación de la agenda de una sesión en curso, que, por tanto, requería del acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso, según lo establece puntualmente el artículo 53 de su Reglamento, como hemos visto *supra*.
64. La referida cuestión previa recibió 34 votos a favor, 81 en contra y cero abstenciones, por lo que fue desestimada (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 46).



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

65. Sobre este particular, hacemos especial hincapié que la cuestión previa planteada por la congresista Huilca Flores no tuvo efectos, ya que no consiguió modificar la agenda de la sesión del 30 de setiembre de 2019, como lo perseguía amparándose en el Reglamento del Congreso de la República.
66. En este punto dejamos constancia, que dar a la votación denegatoria de dicha cuestión previa un efecto distinto al previsto en el Reglamento del Congreso de la República, sosteniendo que fue una negación material, tácita, fáctica o manifiesta de la cuestión de confianza, es contrariar el principio de legalidad, que es esencial en un Estado Constitucional.
67. Por ello, consideramos que, en este punto, también el Poder Ejecutivo contrarió las atribuciones que la Constitución reserva y asigna al Congreso, por lo que el Presidente de la República infringió el principio de separación de poderes.

**§ 6. DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

68. El Tribunal Constitucional, en el auto del 18 de noviembre de 2019 recaído en el presente expediente suscrito por todos los magistrados que integramos el actual Colegiado, sin excepción alguna, precisó lo siguiente (fundamento 4):

[E]ste Tribunal considera que el auto de calificación de la demanda ha sido suficientemente claro, al precisarse en los fundamentos 14 y 15 del mismo que no es materia de conocimiento de este proceso competencial la cuestión de confianza referida a la aprobación de normas de reforma constitucional. En tal sentido, no ha sido admitida la pretensión a que se hace referencia en el extremo a) del fundamento 14 del auto de calificación de la demanda (énfasis añadido).

69. No obstante que este auto deja meridianamente claro que este Tribunal no se pronunciará en este proceso por la constitucionalidad de la cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional, los magistrados que suscriben la sentencia en mayoría, yendo contra sus propios actos, emiten pronunciamiento sobre esta materia (en sus fundamentos 197 a 200), llegando a decir que se ha "abierto la posibilidad" de que se formule cuestión de confianza sobre reformas constitucionales (fundamento 200).
70. El pronunciamiento de la sentencia de mayoría sobre esta materia no solo contraviene dicho auto, sino que no toma en cuenta que la ponencia que fuera entregada a los magistrados de este Tribunal y publicada en la página web institucional, no contenía referencia alguna a la cuestión de confianza sobre reforma constitucional ni que tampoco fue objeto de debate en la audiencia pública de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

presente causa (4 de diciembre de 2019), ni en la deliberación que tuvimos el 14 de enero de 2020 en sesión pública del Pleno de este Tribunal.

**§ 7. EFECTOS DE LA PRESENTE DECISIÓN**

71. El artículo 113 del Código Procesal Constitucional señala lo siguiente:

La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

72. Siendo esto así, al estimar la presente demanda corresponde anular el Decreto Supremo 165-2019-PCM, que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso.

73. Pero también el citado artículo del Código Procesal Constitucional dice que este Tribunal resuelve lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base del acto administrativo viciado de incompetencia.

74. En tal sentido, tenemos que dicho Decreto Supremo convocó a elecciones a un nuevo Congreso para el 26 de enero de 2020, a fin de que se complete el período constitucional del Congreso disuelto. Este proceso electoral se encuentra actualmente en curso.

75. Uno de los principios que debe regir la labor del juez constitucional es la "previsibilidad de las consecuencias" de sus decisiones y la función pacificadora de la jurisdicción constitucional (cfr. SSTC 025-2005-PI/TC, fundamento 108; 005-2005-CC/TC, fundamento 59). Esto es, el juez debe ser consciente del impacto de sus pronunciamientos en la sociedad y el ordenamiento jurídico.

76. Desde esta perspectiva, que la anulación del Decreto Supremo 165-2019-PCM acarree la anulación de la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso y que el que fue elegido el 2016 reasuma funciones, podría tener consecuencias negativas en la estabilidad jurídica y política del país, especialmente si se tiene en cuenta lo ya avanzado que se encuentra el actual proceso electoral, en el que distintas fuerzas políticas (incluso las presentes en el Congreso disuelto) vienen participando.

77. Entonces, en aplicación de los principios de "previsibilidad de las consecuencias" y de "función pacificadora", debe concluirse que estimar la presente demanda no puede implicar anular la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso de la República para el 26 de enero de 2020.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
CASO SOBRE DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, por la disolución del Congreso de la República decretada por el Presidente de la República el 30 de setiembre de 2019, por infracción a las competencias constitucionales del Congreso de la República; sin que ello signifique la anulación de la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso de la República dispuesta para el 26 de enero de 2020; elecciones que continuarán conforme al cronograma establecido.
2. **ESTABLECER** los siguientes criterios:
  - a) No hay denegación tácita o fáctica de la cuestión de confianza.
  - b) La denegatoria de la cuestión de confianza debe ser expresada a través de una votación especial del Congreso de la República.
  - c) No cabe solicitar cuestión de confianza sobre materias de competencia del Congreso de la República.
  - d) No cabe plantear cuestión de confianza sobre materias que no estén referidas a medidas que el Poder Ejecutivo requiera para su gestión.
  - e) De conformidad con el artículo 129 de la Constitución, el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado no están habilitados para modificar la agenda de las sesiones del Pleno del Congreso de la República. De ser el caso, el pedido de modificar la agenda de sesiones del Pleno debe observar los procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**FERRERO COSTA**

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

Flavio Rodríguez Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría, que declara infundada la demanda competencial planteada por el Congreso de la República, por haber sido disuelto el 30 de setiembre de 2019. En mi opinión, existen razones de forma y de fondo que llevan a concluir, más bien, que dicha disolución fue inconstitucional. Por tanto, la demanda debe ser declarada **FUNDADA**.

### 1. Razones de forma

La forma en la que el presidente de la República disolvió el Congreso infringió el principio de separación de poderes. El lunes 30 de setiembre pasado, sus ministros irrumpieron en su hemiciclo, pretendiendo cambiar la agenda de la sesión de Pleno, que había sido convocada diez días antes. Esta agenda tenía un solo punto: elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional. El Ejecutivo dijo que tenía una mejor idea sobre cómo hacerlo.

El artículo 129 de la Constitución dice:

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

Los ministros tienen *las mismas prerrogativas que los parlamentarios*, no mayores. Ninguno de estos puede pedir, a última hora, que se cambie la agenda de la sesión de Pleno porque cree que tiene una mejor idea al respecto. Según el artículo 53 del Reglamento del Congreso, la agenda de la sesión del Pleno del Congreso solo puede modificarla la Junta de Portavoces:

con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso.

Al final de la tarde del viernes 27 de setiembre —es decir, menos de un día hábil antes de que se realizara la sesión— el presidente del Consejo de Ministros envió al presidente del Congreso una solicitud para plantear “una cuestión de confianza” a la brevedad posible. Ella no fue acompañada, sin embargo, del proyecto de ley que la sustentaría. Solo el mismo lunes 30 de setiembre se conoció dicho proyecto.

El proyecto del Ejecutivo proponía modificar el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en dos aspectos. Por un lado, eliminaba la modalidad de selección de magistrados por invitación. Aunque, seguramente, ello merece ser discuti-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

do, todos los actuales magistrados fuimos seleccionados así. Por tanto, no podríamos aceptar que ello sea clamorosamente indebido.

Por otro, establecía que, si el Congreso no completaba la elección de los nuevos magistrados, se quedaban en el Tribunal Constitucional los magistrados de colegiatura más reciente. Esta propuesta invertía, pues, el criterio de precedencia por antigüedad, que se aplica en todos los tribunales u órganos colegiados del Estado. En realidad, la propuesta era incongruente. Decía:

En caso de que el mandato de varios magistrados concluya *simultáneamente*, la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional se realiza *según la mayor antigüedad de su designación* o, en su defecto, la mayor antigüedad de la colegiatura [*énfasis añadido*].

Cabe preguntarse: si el mandato de varios magistrados concluye *simultáneamente*, ¿cómo su renovación puede realizarse *según la mayor antigüedad de su designación*? La norma propuesta contenía una contradicción lógica entre su premisa y la primera de sus consecuencias. Si se realizaba el supuesto de la norma, esta primera consecuencia era imposible. *Non sequitur*.

A pesar de ello, el Ejecutivo consideró que esta iniciativa era no solo importante sino también "urgente". Ciertamente, según el artículo 105 de la Constitución, los proyectos de ley que remite el Poder Ejecutivo con el carácter de urgente deben ser debatidos preferentemente, pero ello no implica que tal debate no deba ser agendado por el Consejo Directivo del Congreso.

Como ya indiqué, según el Reglamento del Congreso, solo la Junta de Portavoces —con una mayoría calificada— puede modificar la agenda de las sesiones del Pleno. Suponer que el Ejecutivo puede modificar dicha agenda por una idea que se le ocurre a última hora es vaciar de contenido el principio de separación de poderes. El artículo 105 de la Constitución debe ser leído junto con el artículo 43 de la Constitución, que dice que el gobierno del Perú:

se organiza según el principio de la separación de poderes.

El contenido del principio de separación de poderes no está reflejado en el fondo de la caverna que describe Platón en *La República*. No es, pues, universal. Este contenido varía de país a país, según se tenga un sistema de gobierno presidencial o uno parlamentario. Sin embargo, ninguno permite que el Ejecutivo pueda imponerse al Congreso de la forma como sucedió aquí.

En los Estados Unidos —paradigma del presidencialismo—, los integrantes del Gabinete solo pueden ingresar al Congreso acompañando al presidente, cuando presenta anualmente "el estado de la unión".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En el Reino Unido —paradigma del parlamentarismo—, la Reina no puede ingresar a la Cámara de los Comunes. Para dirigirse a ellos, los convoca a la Cámara de los Lores, a través del *Black Rod*. Cuando este les lleva la convocatoria de la Reina, recibe un portazo en las narices, como *recordaris* de la independencia del Parlamento respecto de la Soberana. Solo a su insistencia, golpeando tres veces la puerta de la Cámara, ellos lo reciben y atienden.

A pesar de lo insólito de la petición formulada por el presidente del Consejo de Ministros, antes de que se iniciara la sesión del 30 de setiembre, la Junta de Portavoces acordó invitarlo a que planteara la cuestión de confianza *al término* del acto electoral agendado. Para él, no fue suficiente. Asumió que podía ingresar al hemicycle *antes* de la votación y paralizarla, bajo amenaza de dar por denegada la confianza solicitada.

El Reglamento del Congreso no solo impide el cambio de la agenda del Pleno —con la excepción referida. Además, su artículo 77 señala que el carácter de urgente de un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo solo significa que la Junta de Portavoces puede exonerarlo de algún requisito en forma excepcional. Asimismo, según el artículo 31-A, puede exonerarlo de los trámites de envío a comisiones y prepublicación.

El *iter legislativo* es, pues, un procedimiento altamente regulado, para asegurar un amplio y cuidadoso debate de toda iniciativa legislativa. El Ejecutivo no podía pretender que su iniciativa burlara toda esa regulación, y fuera debatida y aprobada el mismo día que la presentaba; ni menos aún, aplicada a un procedimiento en trámite. Ello significó menoscabar las atribuciones del Congreso y soslayar el proceso deliberativo propio de la democracia.

Dado su carácter colegiado, el Congreso de la República es la institución que encarna el ideal del “gobierno por discusión”, que es consustancial a la democracia. Se puede discrepar sobre cuán amplia o acotada debe ser la concurrencia de perspectivas para que la discusión sea constructiva, pero no negarse la importancia del procedimiento deliberativo para la formulación de las leyes.

Resulta claro, pues, que la irrupción del presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar en la sesión del Pleno de 30 de setiembre de 2019 —pretendiendo que se suspendiera el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional— vulneró la Constitución. Una lectura aislada del primer párrafo de su artículo 129 no justifica dicho acto, como él asumió.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## 2. Razones de fondo

La conducta seguida por el Ejecutivo el 30 de setiembre pasado fue inconstitucional por consideraciones no solo de forma sino también de fondo. Por un lado, no podía plantear una cuestión de confianza sobre una materia que era responsabilidad exclusiva del Congreso de la República. Por otro, no podía asumir que este le había denegado *facticamente* la confianza solicitada. El artículo 201 de la Constitución establece, en efecto, que:

*Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.*

Aquí, el Ejecutivo no participa en el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. El que lo haga en otros países —como lo reseña la sentencia en mayoría— puede servir de base para presentar un proyecto de reforma constitucional que así lo establezca, pero no justificar de ninguna manera la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre.

Siendo una atribución exclusiva del Congreso, el Ejecutivo podía sugerir mejoras a dicho procedimiento, a través de los canales legales correspondientes, como su iniciativa legislativa. Sin embargo, no podía hacer cuestión de confianza sobre ellas, tratando de imponerle su opinión al Congreso. En el fundamento 75 de la sentencia emitida en el caso Cuestión de Confianza, expediente 00006-2018-PI/TC, este Tribunal Constitucional dijo:

*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.*

La conformación del Tribunal Constitucional no es un asunto vinculado a la gestión del gobierno. Es un asunto de Estado, que trasciende a cualquier gobierno. Aparentemente, el Ejecutivo entendió que cabía plantear cuestión de confianza sobre este procedimiento considerando que, según el artículo 3.1 del Decreto Supremo 056-2018-PCM, la “integridad y lucha contra la corrupción” sería un “eje” de la política general de gobierno.

En la perspectiva constitucional, sin embargo, resulta contradictorio pretender luchar contra la corrupción vulnerando la separación de poderes. En esta, la separación de poderes y la continuidad del proceso democrático es la política anticorrupción más importante que se puede tener. No puede combatirse la corrupción disolviendo el Congreso y concentrando poderes en una sola mano, con base en una lectura sesgada de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Adicionalmente, el Ejecutivo tampoco podía asumir que la cuestión de confianza planteada había sido denegada tácitamente, al continuar el Congreso con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. De hecho, el 15 de setiembre de 2017, la primera denegatoria de confianza a este gobierno —al gabinete Zavala— fue expresa. La segunda también debía serlo, por la razón que se expresa a continuación.

Como regla general, la manifestación de la voluntad de los entes estatales debe ser expresa, para que pueda ser cierta y debidamente conocida por la ciudadanía. Por excepción, una norma jurídica puede establecer, previamente y con carácter general, un sentido determinado a su silencio o sus actos. En este caso, no existía ni existe dicha norma; el Ejecutivo no podía inventársela a última hora, para condicionar la actuación del Congreso.

Por demás, el Congreso continuó solo parcialmente con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Solo dos de las once candidaturas que se tenían para ocupar las seis plazas vacantes fueron votadas por el Pleno. La primera, del señor Gonzalo Ortiz de Zavallos Olaechea, obtuvo los votos requeridos por el artículo 201; la segunda, del señor Manuel Sánchez Palacios, no.

Al concluir esta segunda votación, el presidente del Congreso suspendió la sesión. Al reanudarla en horas de la tarde, el Pleno pasó a debatir la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros. Estando en plena votación de esta, el presidente de la República anunció su disolución mediante un mensaje a la nación televisado. Esta fue oficializada mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM.

En su parte considerativa, dicho dispositivo presenta un recuento de los hechos que, según el Ejecutivo, llevaron a la disolución del Congreso. En su segundo párrafo, da cuenta de la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros la mañana del 30 de septiembre de 2019, indicando que:

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

Para el presidente de la República, la negación de confianza no se dio producto de un debate y votación del Congreso sino por actos suyos que, para él, evidenciaron tal negación: no haber sido ella debatida y votada en el momento en que fue planteada por el presidente del Consejo de Ministros, y no haber suspendido el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para ese día.

Lamentablemente, la sentencia en mayoría avala este razonamiento y señala, además, que el rechazo de la cuestión previa planteada por la congresista Huilca Flores, luego de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

la presentación del presidente del Consejo de Ministros, constituyó el rechazo material de la cuestión de confianza. Dicha congresista presentó una cuestión previa en los términos siguientes:

Hemos planteado que se suspenda este proceso porque no tiene garantías.

[...].

Por eso, Presidenta, ratificamos el pedido y lo planteamos vía una cuestión previa, que se vea y que se cancele y deje sin efecto esta elección de los magistrados del Tribunal Constitucional

Esta cuestión previa tuvo, pues, un objetivo concreto: suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional que se estaba llevando a cabo. Fue un pedido de modificación de la agenda de una sesión en curso. Sin embargo, insistimos, según el Reglamento del Congreso, ello requería el acuerdo de la Junta de Portavoces a través de una votación calificada.

En este caso, la decisión fue tomada por el Pleno. El pedido recibió 34 votos a favor, 81 en contra y cero abstenciones, por lo que fue desestimado. Dar a dicha votación un efecto distinto al previsto en el Reglamento del Congreso —interpretándolo como una negación material, tácita, fáctica o manifiesta de la cuestión de confianza— es contravenir el principio de legalidad y, por ende, el principio de seguridad jurídica, esenciales en un estado de Derecho.

En suma, el Ejecutivo menoscabó las atribuciones que la Constitución asigna al Congreso e infringió el principio de separación de poderes, tanto al plantear una cuestión de confianza sobre una atribución constitucional exclusiva del Congreso como al interpretar que ella había sido denegada *fácticamente*.

### 3. Previsión de consecuencias

No tengo duda, pues, de que la actuación del Ejecutivo fue inconstitucional, por razones de forma y de fondo. Sin embargo, no puedo votar por la restitución del Congreso disuelto y por la anulación de la convocatoria a elecciones extraordinarias para el próximo 26 de enero. El artículo 113 del Título IX, Proceso Competencial, del Código Procesal Constitucional dice lo siguiente:

La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere *sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos [énfasis agregado]*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La jurisprudencia constitucional le llama a ello “principio de previsión de las consecuencias”. En un proceso competencial, no cabe una aplicación meramente restitutoria de las atribuciones o competencias vulneradas o afectadas. Necesariamente, deben evaluarse los efectos de la decisión que se tome. En consideración al mismo, no debo soslayar, pues, la situación política preexistente.

En las elecciones generales de 2016, la agrupación política del expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski obtuvo solo 16% del Congreso. A la luz de nuestra historia, ello hacía inviable su gestión. A lo largo del siglo XX, nunca un gobierno sin mayoría en el Congreso pudo completar su mandato. Las interrupciones al proceso constitucional de 1914, 1948, 1962, 1968, 1992 e incluso 2000 son muestras de ello.

Entre el 2001 y el 2016, no se cumplió esa regla. Los tres gobiernos que se tuvo en esos quince años completaron sus mandatos, a pesar de no tener mayoría en el Congreso. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo un respaldo congresal tan exiguo como el del expresidente Pedro Pablo Kuczynski. Alejandro Toledo consiguió 38%; Alan García, 30%; y, Ollanta Humala, 36% de los asientos del Congreso.

Desde el retorno a la democracia en 1980, nunca se había tenido una situación política similar. Una renovación parcial del Congreso, a mitad del período presidencial, habría permitido que el pueblo resuelva esta situación, pero la Constitución no prevé la renovación escalonada de los poderes elegidos. La viabilidad de la relación Ejecutivo-Legislativo, así, estaba comprometida.

Estas consideraciones me obligan a votar por la validez de la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso —máxime, cuando faltan pocos días para su realización. Sin embargo, en observancia al mismo principio de previsión de las consecuencias de nuestros actos, voto además por declarar que el actual presidente de la República no puede postular en las elecciones generales de 2021.

El actual presidente de la República fue elegido por el voto popular como integrante de una plancha presidencial que tenía tres miembros, por un período de cinco años (2016-2021). Es por ello, precisamente, que él ejerce la presidencia de la República desde el 23 de marzo de 2018. Cuando se realicen tales elecciones, él tendrá ya más de tres años en el cargo. Indudablemente, le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 112 de la Constitución:

no hay re- elección inmediata.

Este pronunciamiento no es *extra petita*. El fin constitucional más relevante del petitorio contenido en la demanda es restablecer la plena vigencia del principio de separación



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



**EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

y equilibrio de poderes. A mi criterio, esto requiere declarar lo indicado, ya que el elemento esencial de dicho principio es el cumplimiento irrestricto de los mandatos de cada uno de los poderes elegidos.

Por demás, este pronunciamiento se entronca con aquel que, hasta ahora, es reconocido ampliamente como el más importante que ha emitido este Tribunal Constitucional en sus casi 25 años de historia: el voto singular del 16 de enero de 1997 de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano en el caso Ley de Interpretación Auténtica.

Cuando dicho voto fue emitido, Alberto Fujimori no había inscrito aún su candidatura para participar en las elecciones generales del año 2000. Empero, el 5 de abril de 1992 había disuelto inconstitucionalmente el Congreso, en el que tenía solo 21% de respaldo. Dicha medida contó con el aplauso de una abrumadora mayoría de ciudadanos, pero nuestros antecesores supieron decir que Fujimori no podría ser entonces candidato, como terminó siéndolo.

Al pronunciarse sobre una situación hipotética, dichos magistrados fueron duramente vilipendiados por la mayoría del Congreso y hasta destituidos de sus cargos por esta el 28 de mayo de 1997. Sin embargo, la tormenta pasó y hoy su voto es considerado un símbolo de lo que debe representar todo Tribunal Constitucional: un freno a los excesos del poder.

Nada me complacería más que ser desmentido por los hechos el próximo año. No obstante, prefiero correr el riesgo de equivocarme ahora a soslayar la posibilidad de que se dé entonces un escenario flagrantemente inconstitucional.

Además, tanto en las elecciones congresales extraordinarias a realizarse el próximo 26 de enero como en las de 2021 participarán veinticuatro agrupaciones políticas. Dicho número es el mismo que se tuvo en las elecciones generales de 1995 y que marcaron el récord de fragmentación política en el Perú. Tal fragmentación favoreció, por contraste, la consolidación del régimen autoritario de entonces. Esto puede, pero no debe, repetirse.

#### **4. Decisión**

Por todas estas razones, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda; y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre; pero también la validez de las elecciones del próximo 26 de enero, y el impedimento para que el actual presidente de la República postule a ser reelegido en las elecciones generales de 2021.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Adicionalmente, mi voto es también por establecer los siguientes lineamientos para las relaciones Ejecutivo-Legislativo:

1. El Poder Ejecutivo no puede plantear cuestión de confianza sobre proyectos de ley referidos a atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso de la República, de otro poder u organismo constitucionalmente autónomo.
2. El Poder Ejecutivo no puede considerar que el Congreso de la República le ha denegado  *fácticamente*  una cuestión de confianza; esta denegatoria debe ser votada y acordada explícitamente por el Congreso.
3. El carácter de "urgencia" que pueden tener los proyectos de ley que presente el Poder Ejecutivo al Congreso de la República no implica que sean debatidos ese mismo día; su discusión debe tramitarse conforme al Reglamento del Congreso.
4. El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado no pueden pretender cambiar la agenda de las sesiones de Pleno del Congreso de la República, sin observar los procedimientos establecidos en su Reglamento.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL