

**Pleno. Sentencia 307/2023**

Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano | 1
EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 30 de mayo de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro (con fundamento de voto) y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo; en consecuencia, **ANULAR** el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.

El magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular en el que declara **fundada en parte** la demanda y, en consecuencia, **anular** el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022 en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza; e **infundada** en relación con el extremo en el que se solicita que, de forma exclusiva, sea el Congreso el que califique el rechazo de la cuestión de confianza. En consecuencia, corresponde habilitar la competencia del Tribunal Constitucional para que, en aquellos casos en los que el uso de la figura del rechazo de plano haya sido arbitrario, el Poder Ejecutivo cuente con un mecanismo de defensa frente al uso excesivo de las atribuciones del Congreso de la República, el cual será, en principio, el proceso competencial.

Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano | 2
EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00004-2022-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30 de mayo de 2023

Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano

CONGRESO DE LA REPÚBLICA C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de conflicto competencial respecto de la cuestión de confianza y el efecto de su rechazo de plano

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
 - B-1. DEMANDA
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

- §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA
- §2. JERARQUÍA NORMATIVA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO
- §3. MATERIAS A LAS QUE PUEDE REFERIRSE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
- §4. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO
- §5. INADMISIBILIDAD, IMPROCEDENCIA Y REHUSAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
- §6. COMPETENCIA PARA VALORAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
- §7. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PLANTEADA RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY 3570/2022-PE DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL
- §8. EFECTO DE LA SENTENCIA

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de mayo de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro, y el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, que se agregan.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 29 de noviembre de 2022, el Congreso de la República, representado por su presidente, interpone demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, alegando que la cuestión de confianza planteada por este último para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE supuso un ejercicio irregular de sus competencias que menoscabó las atribuciones constitucionales del Congreso de la República.

Adicionalmente, afirma que el Congreso es la única autoridad que cuenta con la competencia para determinar el efecto de la decisión de rechazar de plano la cuestión de confianza y que cuando el Poder Ejecutivo interpretó que se había denegado la confianza, afectó con ello sus atribuciones.

Por su parte, con fecha 18 de enero de 2023, don Luis Alberto Huerta Guerrero, en su calidad de procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda por el Congreso de la República son los siguientes:

- La parte demandante alega que, en el presente caso, se presenta un conflicto competencial atípico por menoscabo en sentido estricto, debido a que la atribución del presidente del Consejo de Ministros de plantear cuestión de confianza, y la aceptación de su renuncia por parte del presidente de la República, han menoscabado las atribuciones constitucionales del Congreso.



- Señala que en la sesión del Pleno del Congreso realizada el 17 de noviembre de 2022, el presidente del Consejo de Ministros, don Aníbal Torres Vásquez, planteó una cuestión de confianza para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE, presentado con carácter de urgente mediante el Oficio 359-2022-PR.
- Afirma que el día 24 de noviembre de 2022, el oficial mayor del Congreso de la República, a través del Oficio 162-2022-2023-ADP-D/CR, remitió al presidente del Consejo de Ministros la copia fedateada del Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, aprobado en dicha fecha, por el cual se rechaza de plano la cuestión de confianza que se planteara a nombre del Consejo.
- El procurador de la parte demandante detalla que el presidente de la República, en su mensaje a la nación del mismo día 24 de noviembre de 2022, manifestó que el Congreso “ha rechazado expresamente el pedido de cuestión de confianza solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros”, y que, en consecuencia, aceptaba su renuncia, para proceder, posteriormente, a la renovación del gabinete.
- Finalmente, el procurador del Congreso de la República subraya que el día 25 de noviembre de 2022, se emitió la Resolución Suprema 284-2022-PCM, por la cual se formaliza la aceptación de la renuncia del señor Aníbal Torres Vásquez al cargo de presidente del Consejo de Ministros.
- Sostiene que la atribución del presidente del Consejo de Ministros de plantear cuestión de confianza, y la posterior aceptación de su renuncia al cargo, por interpretarse que se había producido el rehusamiento de la confianza solicitada, afecta las competencias del Congreso de la República, relacionadas con:
 - (i) la aprobación, interpretación, modificación y derogación de leyes orgánicas;
 - (ii) el procedimiento de reforma constitucional; y
 - (iii) la decisión sobre la cuestión de confianza y la interpretación del sentido de su decisión.
- Al respecto, el procurador del Congreso de la República asevera que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 102 y 106 de la Constitución, el Congreso de la República es competente para regular mediante ley orgánica dos temas: a) La estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución, conforme quedó resuelto en la Sentencia 00022-2004-AI/TC.



- Acota que, de acuerdo con los artículos 102, inciso 1, 104 y 106 de la Constitución, el Congreso de la República tiene competencia exclusiva y excluyente para aprobar, interpretar, modificar y derogar las leyes orgánicas.
- Manifiesta que el presidente del Consejo de Ministros, al plantear una cuestión de confianza respecto de la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE (que tiene por objeto derogar la Ley 31399 que había modificado la Ley 26300), pretende imponer al Congreso de la República la decisión de derogar y modificar leyes orgánicas cuando esta es una competencia que le corresponde en exclusividad al Parlamento, sin intervención del Poder Ejecutivo.
- Por otro lado, sostiene que el artículo 206 de la Constitución prevé dos procedimientos específicos para la reforma constitucional, en los términos siguientes: i) aprobación por el Congreso de la República por mayoría absoluta del número legal de sus miembros (66) y ratificada mediante referéndum; y ii) aprobación por el Congreso de la República en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable en cada caso superior a los dos tercios del número legal de congresistas (87).
- Subraya que el Congreso de la República, en el marco del procedimiento de reforma constitucional, tiene competencia para:
 - i. aprobar la reforma constitucional en primera votación (artículo 206 de la Constitución); y,
 - ii. disponer que el presidente de la República convoque a referéndum en caso de que su realización sea obligatoria luego de aprobada la reforma constitucional en primera votación (artículo 206 de la Constitución y artículo 44 de la Ley 26300, modificada por el artículo único de la Ley 31399, ambas leyes orgánicas).
- Por su parte, aduce que el presidente del Consejo de Ministros, al plantear la cuestión de confianza respecto de la aprobación del Proyecto de Ley 570/2022-PE, con el objeto de modificar el empleo del referéndum para la reforma constitucional, atenta contra el artículo 206 de la Constitución, e interfiere directamente en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República.
- De otro lado, enfatiza que, de acuerdo con lo precisado por el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 00022-2004-PI/TC, entre las leyes de desarrollo constitucional se encuentran precisamente las leyes orgánicas, a las que ya se hiciera referencia *supra*.
- El procurador del Congreso de la República subraya que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 establece que, “solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión” respecto a la cuestión de



confianza planteada, y añade que la constitucionalidad de dicha disposición fue confirmada por este Tribunal en la Sentencia 00032-2021-PI/TC.

- En ese sentido, refiere que ni el Consejo de Ministros, ni el presidente de la República, tienen la atribución para interpretar el rechazo de plano de la cuestión de confianza, que fuera correctamente dispuesto por la Mesa Directiva del Congreso.
- Advierte que la actuación del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la cuestión de confianza y en la interpretación de su otorgamiento y/o negación, no ha respetado el principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 43 de la Constitución, dado que ha desconocido la interpretación del Tribunal Constitucional e interferido de modo completamente arbitrario en el ejercicio de atribuciones del Congreso de la República.
- En consecuencia, el procurador del Congreso de la República solicita que:
 - (i) se declare que el Poder Ejecutivo carece de competencia para interpretar y concluir, *motu proprio*, que el Congreso de la República le ha denegado o no la cuestión de confianza que tuvo a bien plantear en la sesión del Pleno del Congreso del día 17 de noviembre del 2022,
 - (ii) se deje sin efecto la referida cuestión de confianza que planteó el presidente del Consejo de Ministros en la sesión del Pleno del Congreso, realizada el 17 de noviembre de 2022.
 - (iii) se declare nulo y se deje sin efecto el acuerdo adoptado en la sesión del Consejo de Ministros realizada el día 24 de noviembre de 2021, respecto a la interpretación del sentido del Acuerdo de Mesa Directiva (Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR), que rechazó de plano la cuestión de confianza, y respecto a la decisión sobre la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, son los siguientes:

- Alega que la resolución de la presente controversia impone el análisis de la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, considerando las competencias que requieren de la interacción entre ambos órganos en la adopción de decisiones políticas que se orienten a respetar y garantizar los derechos de las personas.



- Asimismo, sostiene que las características y los límites de la cuestión de confianza como institución constitucional han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia vigente, que debe ser observada para resolver este caso.
- Afirma que, conforme a lo desarrollado en la Sentencia 00006-2018-PI/TC, corresponde al Congreso de la República respetar la facultad del Poder Ejecutivo para presentar cuestiones de confianza, lo que implica evitar interpretaciones que restrinjan su uso.
- Menciona que esto último es precisamente lo que plantea la parte demandante en la presente controversia, al invocar competencias exclusivas y excluyentes del Congreso para negar la posibilidad de que se presenten cuestiones de confianza respecto a modificaciones legales sobre el derecho a la participación política a través del referéndum.
- Destaca que la potestad del Poder Ejecutivo de plantear una cuestión de confianza es discrecional, y que el Tribunal Constitucional ha dejado establecido en la Sentencia 00006-2019-CC/TC que las materias a las cuales puede referirse una cuestión de confianza han sido reguladas por la Constitución de una manera abierta, con el objetivo de garantizar que el Poder Ejecutivo lleve a cabo su política general de gobierno.
- Precisa que lo expuesto no significa que el Poder Ejecutivo pueda hacer un uso arbitrario de esta facultad reconocida constitucionalmente; y que, si ello ocurriese, el límite se concretaría a través del control que realice el propio Tribunal, pero no mediante una ley que establezca los supuestos en los que corresponde plantear una cuestión de confianza.
- Al respecto, indica que en el fundamento 185 de la citada Sentencia 00006-2019-CC/TC, se esbozaron los límites que eventualmente podría tener una cuestión de confianza facultativa presentada por el Poder Ejecutivo.
- En concreto, subraya que, respecto a los proyectos de ley, el Tribunal ha sido claro en precisar que las cuestiones de confianza que se planteen respecto a su aprobación deben estar relacionadas con la política general del gobierno, de acuerdo con lo establecido en los fundamentos 194 a 196 de la mencionada Sentencia 00006-2019-CC/TC.
- Por otro lado, respecto a las reformas constitucionales, asevera que el Tribunal Constitucional no ha considerado incompatible con la Constitución plantear cuestiones de confianza sobre proyectos de ley orientados a modificarla. Lo que ha hecho es establecer determinados criterios a considerar cuando ello se presente, como los previstos en los fundamentos 197 a 200 de la sentencia antes citada:



- i. Debería existir una votación cualificada para los casos en que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional;
 - ii. La reforma debe vincularse con alguna función o competencia (sea exclusiva o compartida) del Poder Ejecutivo;
 - iii. No puede plantearse que el Poder Ejecutivo se arrogue competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, pues ello sería contrario a la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente establecido.
- Así, pone de relieve que las materias que pueden dar lugar a una cuestión de confianza deben ser interpretadas de forma amplia, pero evitando que su empleo sea irrazonable o desproporcionado. Sostiene también que existen mecanismos de control constitucional cuando estas últimas situaciones se presenten.
 - En todo caso, alega que el presente proceso competencial le debe permitir al Tribunal continuar desarrollando los alcances de la cuestión de confianza como facultad del Poder Ejecutivo, para concretar sus políticas gubernamentales. Por ello, enfatiza que el Tribunal Constitucional debe respetar su jurisprudencia previa sobre la facultad del Poder Ejecutivo para interpretar el artículo 134 de la Constitución, lo que incluye la posibilidad de considerar denegada una cuestión de confianza cuando el Congreso adopta conductas contrarias a lo solicitado o aprobado.
 - Sobre la relación entre el contenido de la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo el 17 de noviembre de 2022 y la política general del gobierno, la parte demandada alega que el artículo 4.1 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que dicho poder público tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
 - Sobre ello, precisa que, según el artículo 7.1 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo 29-2018-PCM, la política general de gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de gobierno.
 - El procurador sostiene que, de acuerdo con dicho marco normativo y a fin de alcanzar el desarrollo integral del país, mediante el Decreto Supremo 164-2021-PCM se aprobó la política general de gobierno para el período 2021-2026, que incluye los ejes, lineamientos prioritarios y líneas de intervención.
 - Asimismo, expresa que el artículo 3 de este último decreto dispone que la política general de gobierno se desarrolla sobre diez ejes, que se encuentran



interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país. Añade que estos cuentan con lineamientos y líneas de intervención que orientan las acciones de las diversas entidades públicas para el alcance de sus objetivos. Adicionalmente, afirma que el artículo 4 del citado decreto supremo contiene los lineamientos prioritarios de la política general de gobierno para el período 2021-2026.

- Específicamente, indica que el Eje 6 se denomina “Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo”, que contiene el Lineamiento 6.1, que lleva por título “Fortalecer el sistema democrático”, y establece como línea de intervención 6.1.1 “Consolidar la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la participación política de los ciudadanos”.
- Así, el procurador concluye que la consolidación del derecho a la participación política reconocido en el inciso 17 del artículo 2, y en los artículos 30 al 35 de la Constitución como derecho fundamental y como principio del Estado democrático, constituye una de las líneas de intervención prioritarias del gobierno, en el marco de la política general del período 2021-2026 establecida en el Decreto Supremo 164-2021-PCM.
- Sobre la base de lo anterior, dicha parte concluye que la Ley 31399, “Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y control ciudadanos”, impide el cumplimiento del lineamiento 6.1 de la política general de gobierno del período 2021-2026, relativo a la consolidación de la participación política de los ciudadanos. De ahí que el proyecto de ley 3570/2022-PE, sobre el cual se planteó cuestión de confianza el 17 de noviembre de 2022, tuviese como finalidad derogar dicha ley.
- Al respecto, menciona que en el Acta de la Sesión del Consejo de Ministros del 14 de noviembre de 2022 “el sustento de la cuestión de confianza no es la inconstitucionalidad de la Ley, [sino], mas (sic) bien, la afectación directa de la Política general de Gobierno aprobada mediante Decreto Supremo 164-2021-PCM, cuando allí se señala que debe promoverse el fortalecimiento del sistema democrático, y en concreto consolidar la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la participación política de los ciudadanos”.
- Por otra parte, el procurador de la demandada sostiene que en este caso no se ha acreditado el menoscabo a las competencias del Congreso en el procedimiento de aprobación de leyes orgánicas.
- Al respecto, afirma que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para plantear cuestiones de confianza relacionadas con su política general de gobierno, y que ello incluye la necesidad



de contar con un marco legal que permita su implementación. En caso contrario, esto es, impedir que una cuestión de confianza se centre en la aprobación de una ley, sea orgánica o no, vaciaría de contenido la cuestión de confianza y contravendría la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Por otra parte, menciona que tampoco se ha acreditado un menoscabo a las competencias del Congreso en el procedimiento de reforma constitucional, ya que el proyecto de ley bajo comentario no planteaba ninguna reforma al texto constitucional, sino que se relacionaba con modificaciones a la legislación sobre la participación política de la ciudadanía a través del referéndum, regulada mediante la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
- Por último, el procurador destaca que el Tribunal Constitucional ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo para interpretar el sentido de la decisión en torno a la cuestión de confianza. Al respecto, indica que la denegatoria de dicha cuestión no solo se manifiesta cuando formalmente el Congreso vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.
- A su criterio, la decisión del Congreso sobre una cuestión de confianza no puede ser analizada desde una perspectiva solo formal, esto es, considerando únicamente la votación en el Pleno, pues ello podría ser utilizado para justificar actos políticos del Parlamento contrarios a lo aprobado a través de una cuestión de confianza y, con ello, se afectarían las acciones del Poder Ejecutivo en materia de lucha contra la corrupción, reforma judicial y reforma política, como ocurrió en el pasado, respecto de las cuestiones de confianza sobre reforma constitucional de la inmunidad parlamentaria y la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, planteadas respectivamente el 4 de junio y 30 de setiembre de 2019.
- Por ello, subraya que en el Acta de la Sesión del Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2022 se han expuesto las razones por las cuales, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Poder Ejecutivo consideró como denegada la cuestión de confianza planteada el 17 de noviembre de 2022.
- Finalmente, concluye que no se ha acreditado el menoscabo a las competencias del Congreso para decidir sobre la cuestión de confianza e interpretar el sentido de su decisión. En consecuencia, sostiene que también debe desestimarse este extremo de la demanda competencial.



II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. El Consejo de Ministros que planteó la cuestión de confianza a la que se refiere la demanda de autos ha sido reemplazado por uno distinto y, por ende, se debe determinar si se ha producido la sustracción de la materia.
2. En tal sentido, debe tenerse presente que, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 111 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), el procedimiento en el proceso competencial se sujeta, en lo que resulte pertinente, a las reglas propias del proceso de inconstitucionalidad.
3. En consecuencia, resulta aplicable el artículo 104 del NCPCo, y, por lo tanto, corresponde concluir que, una vez admitida la demanda competencial, independientemente de la actividad o interés de las partes, el Tribunal Constitucional, atendiendo al interés público de la pretensión discutida, impulsa el proceso y este solo concluye con la emisión de la sentencia.
4. De otra parte, la resolución de un conflicto competencial no depende de que el procedimiento en el que se enmarca el acto presuntamente viciado haya concluido, por cuanto, como establece el artículo 112 del Código Procesal Constitucional, la sentencia estimatoria “anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia”.
5. Es decir que, si el Tribunal Constitucional entiende que un acto se encuentra viciado, dicha resolución supondría también la nulidad de todos los actos acaecidos con posterioridad que sean resultado o consecuencia de aquel primero.
6. A ello debe añadirse que, si este Tribunal se encontrase impedido de abordar la cuestión controvertida porque las alegadas actuaciones viciadas de competencia han concluido con anterioridad a la emisión de la sentencia, ello conllevaría sostener que bastará que un procedimiento viciado se lleve a cabo con suficiente celeridad como para frustrar la intervención de este órgano de control de la Constitución.
7. En tal supuesto, sería suficiente con que la actuación que manifiesta el presunto menoscabo a las competencias de un Poder del Estado u órgano constitucional cese antes de la expedición de la sentencia para que carezca de objeto el pronunciamiento de este Tribunal.
8. Un razonamiento en ese sentido resulta contrario a los fines que cumple este Tribunal, como son lo de integrar, ordenar y pacificar las relaciones entre los poderes públicos entre sí, como lo exige la naturaleza del caso de autos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano | 13
EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC

9. Por lo expuesto, este Tribunal descarta que en la presente causa se haya producido la sustracción de la materia y ratifica la competencia jurisdiccional que le asiste para pronunciarse sobre el fondo del asunto.
10. Hecha la precisión anterior, corresponde destacar que la presente controversia gira en torno al alegato de que el Poder Ejecutivo, al plantear una cuestión de confianza respecto del Proyecto de Ley 3570/2022-PE y al valorar el “rechazo de plano”, previsto en el Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, como denegatoria de la confianza, afectó las competencias que la Constitución le confiere al Parlamento para:
 - i. la aprobación, interpretación, modificación y derogación de leyes orgánicas;
 - ii. el procedimiento de reforma constitucional; y
 - iii. la decisión sobre la cuestión de confianza y la interpretación del sentido de su decisión.
11. En ese sentido, los problemas centrales que deben resolverse en el presente caso son:
 - i. Qué autoridad es la competente para determinar: a) cuándo se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza a la que se refieren los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución; y, b) el alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación;
 - ii. Qué autoridad es la competente para: a) decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza; y, b) la valoración que corresponde dar a la decisión de “rechazar de plano” la cuestión de confianza que adoptara la Mesa Directiva del Congreso de la República; y,
 - iii. Si la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE se hizo en el ejercicio regular de sus competencias o si, por el contrario, menoscabó las atribuciones del Congreso de la República.
12. A fin de analizar la controversia específica que propone el Congreso de la República cuando cuestiona la actuación del Poder Ejecutivo, este Tribunal estima necesario referirse previamente a la naturaleza y jerarquía del Reglamento parlamentario.

§2. JERARQUÍA NORMATIVA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

13. El estatus jurídico del reglamento parlamentario tiene un tratamiento propio en nuestra Constitución. Efectivamente, el artículo 94 de la Constitución dispone que:



El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, *que tiene fuerza de ley* (...) (énfasis añadido).

14. Si bien se le denomina “Reglamento”, no existe duda respecto del lugar que ocupa en el sistema de fuentes del derecho, ya que la propia Constitución, en la disposición recién citada, ha establecido que posee rango de ley.
15. De esta regulación normativa el Tribunal Constitucional, en diversos casos, derivó como consecuencia que:

Se trata, pues, de una fuente primaria del derecho y, como tal, sólo se somete a la Constitución (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 23; y Sentencia 00006-2003-AI/TC, fundamento 1).

16. Además, este Tribunal ha precisado que el referido Reglamento no solo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. Al respecto sostuvo que:

(...) la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, *prima facie*, debe considerarse que, conforme al artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica (00022-2004-AI/TC, fundamento 23).

17. Siguiendo esa misma línea, el artículo 1 del Reglamento del Congreso (RCR) se ajusta a lo regulado en el artículo 94 de la Constitución, en tanto expresa textualmente lo siguiente:

El presente Reglamento tiene fuerza de ley. Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y *regula los procedimientos parlamentarios* (énfasis agregado).

18. Queda claro entonces que el Reglamento tiene como objetivo precisar las competencias de los congresistas y de los órganos que conforman el Congreso de la República.
19. Ahora bien, este Tribunal resalta que mediante el artículo 64 del RCR, se regulan los diversos procedimientos parlamentarios. Entre ellos se encuentra el procedimiento legislativo (reglas sobre el debate y aprobación de los diversos tipos de leyes, del Reglamento del Congreso y de las resoluciones legislativas), los procedimientos de control político y los procedimientos especiales (sobre la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos).



20. En lo que aquí interesa, conforme al literal b) del artículo 64 antes citado, los procedimientos de control político comprenden, entre otros, la investidura del Consejo de Ministros, la censura y el otorgamiento de la confianza a los Ministros.
21. Sobre ello, este Tribunal entiende que el control político que ejerce el Congreso de la República es una de sus principales funciones, junto con las de legislar y representar a los ciudadanos.
22. Entre los procesos de control político se encuentra el trámite y resolución de la cuestión de confianza, instrumento que tiene por finalidad debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere la gestión del presidente del Consejo de Ministros, junto al gabinete.
23. Por último, debe tenerse en cuenta que en el artículo 86 del RCR se ha regulado el procedimiento a seguir para que el Congreso haga efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

§3. MATERIAS A LAS QUE PUEDE REFERIRSE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

24. La cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano 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* (cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 61).
25. En ese sentido, a luz de la Constitución Política vigente, este Tribunal ha precisado que existen dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse, en tanto se producen por razones diferentes y en contextos totalmente distintos.
26. El primer supuesto es el contenido en el artículo 130 de la Constitución, que se refiere a la denominada “cuestión de confianza obligatoria”. Dicha disposición establece que:

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

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

27. A criterio de este Tribunal, esta primera cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud, dirigida al Congreso de la República, de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es “obligatoria”, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un



nuevo gabinete para debatir la política general del gobierno y las medidas que requiere su gestión (cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 66).

28. En otras palabras, el artículo 130 de la Constitución regula el acto de investidura del gabinete ministerial, en virtud del cual el Consejo de Ministros presenta la política general de gobierno, en términos considerablemente amplios, así como las principales medidas y el rumbo a seguir para implementar o llevar a cabo dicha política gubernamental. Asimismo, cabe mencionar que la forma en la que es posible advertir la aprobación o la denegación de confianza, es a través del acto de votación en el Pleno del Congreso.
29. En caso de que la confianza sea denegada a través de un acto expreso del Parlamento, el presidente de la República deberá optar por una fórmula más amplia de consenso con la línea política trazada por la mayoría del Congreso de la República.
30. El segundo tipo es la cuestión de confianza facultativa, que puede ser ejercida tanto por un ministro de manera individual (artículo 132 de la Constitución), como por el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el gabinete ministerial (artículo 133 de la Constitución).
31. Al respecto, si un ministro hace cuestión de confianza y esta es denegada, entonces deberá renunciar al cargo. A su vez, cuando el presidente del Consejo de Ministros pide un voto de confianza y esta es rehusada, la consecuencia es la “crisis total del gabinete”, que supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman.
32. Cabe agregar que en su momento la cuestión de confianza facultativa fue objeto de debate en la Sentencia 00006-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018; en ellas se indicó que el artículo 133 de la Constitución:

(...) que hace referencia a la cuestión de confianza facultativa, *no establece supuestos para la cuestión de confianza*, a diferencia de la obligatoria regulada en el artículo 130 (la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros) (fundamento 72, con énfasis agregado).
33. Pero en el fundamento 75 de dicha sentencia también se estableció 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*” (énfasis agregado).
34. Por otro lado, es pertinente precisar que los fundamentos 197 a 200 de la Sentencia 00006-2019-CC/TC, que se relacionan con la presentación de cuestiones de confianza referidas a reformas constitucionales, no fueron suscritos por la mayoría de los magistrados del Tribunal Constitucional, pues dicho extremo contó con el



voto favorable de solo 3 de los 7 magistrados. En consecuencia, lo expresado en tales fundamentos no representa un límite a la potestad del Congreso de la República para legislar sobre la materia.

35. En concordancia con lo expuesto, este Tribunal concluye que el Congreso de la República es competente para delimitar, dentro del marco vinculante establecido por la Constitución, los límites a los que se encuentra sujeta la institución de la cuestión de confianza.
36. Queda claro, a la luz de lo expuesto, que, en el presente caso, la controversia se relaciona con la cuestión de confianza facultativa y deberá determinarse cuál es el bloque de constitucionalidad aplicable a la presente causa.

§4. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

37. En primer lugar, el bloque de constitucionalidad está compuesto por los artículos 132 y 133 de la Constitución, aludidos previamente, y que se refieren a la cuestión de confianza facultativa.
38. Dichos artículos establecen lo siguiente:

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

[...]

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

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

39. A dichas disposiciones se refiere la Ley 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”.
40. Esta norma fue impugnada ante este Tribunal en el Expediente 00032-2021-PI/TC; no obstante, al ser controlada, no se alcanzaron los 5 votos conformes para declararla inconstitucional y, por dicha razón, se desestimó la demanda, en aplicación del artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional y del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
41. En consecuencia, la Ley 31355 ha sido confirmada en su constitucionalidad, y a la decisión adoptada en el Expediente 00032-2021-PI/TC le alcanzan los efectos establecidos en el artículo 81 del NCPCo, según el cual “Las sentencias del Tribunal



Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad (...) que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación”.

42. El artículo único de la ley citada establece que:

La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza (...), está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

43. La política general del gobierno a que se refiere la citada ley se encuentra definida en el artículo 4.1 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Este expone, entre otras previsiones, lo siguiente:

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

44. Así, la política general del gobierno se encuentra definida como el conjunto de políticas nacionales, las cuales incluyen todos los elementos necesarios para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Pero se encuentran relacionadas con las materias que son competencia del Poder Ejecutivo conforme a la LOPE, y en ningún sentido implican la regulación de actos que sean competencia de otras entidades estatales.

45. En concordancia con ello, el artículo único de la Ley 31355 delimita las materias a la que puede referirse la cuestión de confianza facultativa y, a la vez, añade que ésta no puede ser planteada respecto de:

i) la aprobación o no de reformas constitucionales;

ii) las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República;

iii) las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos constitucionalmente autónomos.

46. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 se refiere a la decisión del Congreso respecto de la cuestión de confianza planteada, y lo hace en los siguientes términos:



La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

47. El marco normativo del presente caso debe complementarse con lo establecido por los literales c) y d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, en cuanto disponen que:

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.

El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.

Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

48. A continuación, este Tribunal desarrollará los supuestos en los que no se otorga la confianza solicitada al Congreso de la República.

§5. RECHAZO DE PLANO, IMPROCEDENCIA Y REHUSAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

49. Para el supuesto de que no se otorgue la confianza, este Tribunal advierte que la Constitución utiliza tres términos distintos ubicados en los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Términos	Disposición constitucional
Rechazar	Artículo 132. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. (...).
Rehusar	Artículo 133. (...). Si la confianza le es rehusada (al Presidente del Consejo de Ministros), o si es



	censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.
Negar	Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o <i>negado</i> su confianza a dos Consejos de Ministros. (...)

50. A juicio de este Tribunal, tales vocablos contemplados en los artículos indicados *supra* deben ser interpretados como “sinónimos”, dado que todos ellos implican que se efectúe un análisis sustantivo, y este debe llevarse a cabo tomando en cuenta los procedimientos previstos en la ley y en el reglamento parlamentario, a fin de adoptar una decisión final en torno a la cuestión de confianza solicitada por el Poder Ejecutivo.
51. Efectivamente, de acuerdo con la citada Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 y con lo previsto en el literal c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, se advierte que la negación de la cuestión de confianza presupone:
- i. Un análisis sobre el fondo del asunto debatido en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.
 - ii. Una decisión del Pleno, si es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.
 - iii. La comunicación del sentido de la decisión al presidente de la República, a través del oficio firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes, para que surta efectos.
 - iv. Que solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.
52. En segundo lugar, el Reglamento del Congreso introduce una segunda figura que es el “rechazo de plano”, que no debe entenderse como una calificación de rechazo, rehusamiento, o negación de una cuestión de confianza.
53. El rechazo de plano presupone un análisis de:
- i. la legitimación activa para plantear la cuestión; y
 - ii. las materias a las que la cuestión no puede referirse.
54. Efectivamente, los párrafos primero y segundo del literal d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso establecen quiénes se encuentran impedidos de presentar una cuestión de confianza. Asimismo, explicitan que no es posible someter a



cuestión de confianza determinadas materias. Ello significa que se excluye del debate parlamentario los supuestos allí recogidos a través de la figura del rechazo de plano. Así, preceptúa en el literal d) que:

Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

55. El órgano competente para decidir esta segunda figura, es decir el rechazo de plano, es la mesa directiva del Congreso de la República.
56. En tercer lugar, el Reglamento del Congreso, en el último párrafo del citado literal d) del artículo 86, ha establecido una tercera figura, que es la de la improcedencia de la cuestión de confianza.
57. En el derecho comparado, cabe anotar que el artículo 174, párrafo 2 del Reglamento del Congreso de Diputados de España, establece sobre la cuestión de confianza la calificación previa de su admisión:

Admitido el escrito a trámite por la Mesa, la Presidencia dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno.

58. Asimismo, el párrafo 4 del artículo 116 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, establece los siguientes límites a la cuestión de confianza:

La cuestión de confianza no podrá plantearse sobre las propuestas de investigación parlamentaria, las modificaciones al Reglamento y las interpretaciones o referencias al mismo, las autorizaciones para proceder y la verificación de las elecciones, los nombramientos, las cuestiones personales, las sanciones disciplinarias y en general sobre todas las cuestiones relativas al funcionamiento interno de la Cámara y sobre todos aquellos asuntos para los que el Reglamento prescriba una votación a mano alzada o secreta.

59. La improcedencia se configura cuando se vulnera lo previsto en el mencionado artículo 86 y es declarada por el Pleno, a través de una resolución legislativa, para lo cual requiere de la opinión previa de la Comisión de Constitución y Reglamento.
60. En conclusión, el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República regula los procedimientos parlamentarios seguidos para resolver tres tipos de cuestiones:
 - i. el rechazo de plano;
 - ii. la improcedencia;



iii. el rechazo, rehusamiento o negación.

61. Queda claro que el rechazo de plano y la improcedencia no califican como rehusamiento, denegatoria o rechazo de la cuestión de confianza a la que se hace referencia en los artículos 132 y 133 de la Constitución.

§6. COMPETENCIA PARA VALORAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

62. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 establece lo siguiente:

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

63. Como puede apreciarse, esta norma precisa que es competencia del Congreso valorar el sentido de la cuestión de confianza, lo que se produce luego del correspondiente debate y votación, siguiendo lo establecido en el Reglamento del Congreso

64. De acuerdo con el marco legal vigente, la cuestión de confianza es aprobada o rehusada a través de la votación que lleve a cabo el Congreso, cumpliendo con lo indicado previamente.

65. Luego, el resultado de la votación se comunica expresamente al Poder Ejecutivo, a través de un oficio, para que surta efectos. A ello se ha añadido en la disposición glosada que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

66. Ahora bien, los poderes estatales se encuentran obligados a coordinar entre sí por el principio de colaboración entre poderes, de manera que la interacción entre ellos debe evitar la ambigüedad y buscar más bien la máxima claridad posible, para que cada entidad haga conocer su voluntad o intención de manera indubitable. Todo esto a fin de evitar o minimizar la posibilidad de desencuentros o conflictos que perjudiquen o dificulten el normal funcionamiento del Estado.

67. Al respecto, este Tribunal puso de relieve en la Sentencia 00023-2021-PI/TC que es necesario “fomentar un modelo orgánico institucional, en el que cada rol, trascendental y compatible con la división o separación de poderes, sea al mismo tiempo instrumento de necesaria colaboración” (fundamento 132).

68. Pero estas relaciones de coordinación entre entidades estatales se desarrollan en un marco de competencias definido y según pautas o reglas vinculantes establecidas por la Constitución y por las leyes. En este marco, se determina cuál es la entidad



autorizada para interpretar, también de forma vinculante, el contenido de tales normas, según sea el caso.

69. Así, la Constitución ha establecido en su artículo 201 que este Tribunal sea el órgano de control de la Norma Suprema, lo que significa ser su máximo intérprete. En virtud de ello, resuelve los procesos de inconstitucionalidad y los conflictos competenciales entre entidades estatales. El Poder Judicial interpreta las leyes cuando administra justicia (artículos 138 y 139).
70. De otro lado, la Constitución dispone en su artículo 102.1 que una de las atribuciones del Congreso es dar leyes y resoluciones legislativas, y específicamente subraya que es el órgano constitucional competente para *interpretar*, modificar o derogar las existentes. Es decir que el Congreso es la entidad competente para interpretar el sentido de sus propias leyes y resoluciones al expedirlas, sin perjuicio de lo expresado *supra* respecto del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional.
71. El Poder Ejecutivo, por su parte, debe cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, las leyes y demás disposiciones legales (artículo 118.1 de la Norma Suprema), y también las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales (118.9). Su margen de interpretación, en consecuencia, se encuentra supeditado a la que hayan desarrollado el Tribunal Constitucional, el Congreso de la República o el Poder Judicial.
72. En el presente caso, este Tribunal advierte que es el Congreso de la República quien tiene el pleno y cabal conocimiento de la decisión que desea transmitir, pues esta deriva de su propia voluntad colegiada. De ahí que sea esta entidad quien deba tener la potestad de interpretar y dar contenido a la decisión que ella misma ha adoptado, y no el Poder Ejecutivo.
73. Cabe destacar que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 establece que en nuestro ordenamiento jurídico es el Congreso de la República quien debe interpretar el sentido de su decisión, y este Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución, ha validado dicha postura en la Sentencia 00032-2021-PI/TC que expidiera la anterior conformación de este colegiado.
74. El Congreso tiene competencia para emitir leyes que desarrollen la Constitución, así como para interpretar el contenido de sus propios actos, sean estos leyes o resoluciones legislativas, aunque ello no implica que esas normas no puedan ser sometidas a control constitucional.
75. En segundo lugar, la cuestión de confianza presupone la interacción entre los poderes, y como tal se encuentra sujeta a las reglas de competencia atribuidas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad, constituido por las leyes orgánicas (entre las que se encuentra el RCR), así como por otras leyes que



desarrollen tales competencias. Este punto se vincula con el anterior, pues es el Congreso quien tiene competencia para emitir tales normas, siempre respetando el marco constitucional.

76. Como detalla Blancas, sobre la cuestión de confianza, ésta solo puede ser una manifestación de voluntad expresa, mediante una votación parlamentaria:

Puede decirse, a manera de conclusión, que en nuestro ordenamiento constitucional no existe la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza. En realidad, esta no puede existir porque si así fuera cabría preguntar cuál es la autoridad que puede decidir si una actitud del Congreso se puede calificar como “denegatoria fáctica”. Obviamente, en ningún caso podría ser el mismo gobierno que la propone pues, en tal caso, este tendría la facultad de decidir, según su conveniencia o interés político, cuando se le ha denegado en los hechos la confianza solicitada. De esta manera ya no interesaría la decisión que adopte el Congreso sino la interpretación de los actos de este que adopte el Presidente de la República, todo lo cual, como es evidente, atenta contra el principio de la separación de poderes en beneficio de un super poder presidencial, que tiene muy poco de democrático¹.

77. Queda claro, entonces, que el Congreso de la República tiene la competencia para interpretar cuándo se ha rechazado, rehusado o negado la confianza a un Consejo de Ministros y, como consecuencia de ello, cuándo se ha producido el supuesto denegatorio contemplado en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución.
78. Ello implica que el Congreso también tiene la potestad de interpretar el significado del rechazo de plano o de la improcedencia contemplados en el artículo 86 del RCR, en el sentido de que no constituyen un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza, sino el rechazo de una solicitud realizada sobre materias que escapan a la institución de la cuestión de confianza.
79. Por lo tanto, este Tribunal concluye que el Congreso de la República es la entidad competente para determinar: a) cuándo se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza a las que se refieren los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución; y, b) el alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación.
80. Asimismo, también es la autoridad competente para: a) decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza; y, b) determinar la valoración que corresponde dar a la decisión de “rechazar de plano” la cuestión de confianza que adopte la Mesa Directiva del Congreso de la República.
81. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede interpretar la decisión del Congreso y asignar un significado diferente a la decisión que este ha adoptado. El Parlamento,

¹ Blancas Bustamante, Carlos, “La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del “decreto de interpretación auténtica”. En: *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 39, Lima, julio-diciembre de 2019, pp. 36-37.



conforme al ordenamiento jurídico vigente, debe rechazar la cuestión de confianza de forma expresa para que se verifique la existencia de una denegatoria de la misma.

82. En la Sentencia 00006-2019-CC/TC, se dijo que era posible que el Poder Ejecutivo interprete que se ha producido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, pese a existir una votación formalmente favorable por parte del Congreso de la República.
83. La referida sentencia explicó adecuadamente la importancia del principio de separación de poderes, y que no puede existir un Estado constitucional sin un mecanismo de limitación del poder. Asimismo, reconoció correctamente que la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso es una herramienta de *ultima ratio* y de uso excepcional.
84. Sin embargo, este Colegiado no comparte los criterios que fundamentaron la decisión contenida en dicha sentencia, pues la decisión adoptada terminó desequilibrando este principio constitucional primordial a favor del Poder Ejecutivo, y puso en sus manos un poder que la Constitución no le asigna, al convalidar un ejercicio arbitrario e indiscriminado de la cuestión de confianza.
85. Efectivamente, en dicha sentencia se determinó que el Poder Ejecutivo “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” (fundamento 239). En opinión de este Colegiado, ello contraviene el marco constitucional y el principio de separación de poderes, pues permite un uso abusivo de esta facultad. Cabe citar en la doctrina nacional a Castillo Córdova, quien concluye sobre el caso que fue materia de pronunciamiento en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, que:

De esta manera, queda confirmado que no se había cumplido el supuesto de hecho que habilitaba al Presidente de la República a disolver el Pleno del Congreso de la República, de modo que la disolución decidida aparece como el ejercicio extralimitado e inconstitucional de la atribución reconocida².

86. Tanto la emisión de leyes orgánicas, como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, constituyen competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, y ello viene determinado por la misma Constitución. Asumir que el Poder Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza respecto de tales materias implicaría aceptar que este puede forzar al Parlamento a aceptar cualquier intromisión en sus competencias, so pena de disolución.

² Castillo Córdova, Luis, “La inconstitucional disolución del Congreso de la República”. En: *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 39, Lima, julio-diciembre de 2019, p. 63.



87. El mecanismo de la cuestión de confianza, así entendido, se encuentra en contradicción con la Constitución y el principio de la separación de poderes, pues convertiría al Congreso en un rehén del Poder Ejecutivo, que se vería incentivado a recurrir a la cuestión de confianza cada vez que quisiera dirigir o modificar el rumbo de las competencias ajenas.
88. Por otro lado, en la citada sentencia se estableció que “existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada” (fundamento 211), y 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” (fundamento 212).
89. En la práctica, el anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional eximió al Poder Ejecutivo de todo mecanismo de control o límite respecto del ejercicio de la cuestión de confianza, y permitió el uso arbitrario de dicha institución. Esto tuvo como efecto que el Poder Ejecutivo pudiera disolver irregularmente al Congreso de la República, que desestabilice el principio de poderes, y que elimine temporalmente al órgano que servía como su contrapeso político.
90. Como ha sido explicado *supra*, el Congreso de la República es la entidad competente en nuestro sistema constitucional para decidir si ha concedido o denegado la confianza que le haya sido planteada, así como para decidir su improcedencia o rechazo de plano.
91. En conclusión, este Tribunal considera pertinente recalcar que el Poder Ejecutivo solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza respecto de sus propias competencias exclusivas, sin que estas puedan interpretarse de manera extensiva, como se hizo en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, para que impliquen el menoscabo de las competencias exclusivas de otras entidades estatales, bajo el pretexto de que se trata de asuntos de interés público. En ese sentido, aun cuando la iniciativa de reforma constitucional pueda ejercerla el presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, no es jurídicamente viable la formulación sobre esta materia de una cuestión de confianza, en la medida en que el procedimiento de reforma está contemplado en el artículo 206 de la Constitución como atribución del Congreso. Admitir lo contrario supondría afectar el equilibrio de poderes.
92. Así, este Colegiado considera que no es contrario a la Constitución que se formule una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, siempre y cuando está directamente relacionado con la política general del gobierno que expone el presidente del Consejo de Ministros, conforme al artículo 130 de la Constitución (cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 75).



93. Asimismo, este Tribunal señala expresamente que en ningún supuesto se encuentra habilitado el Poder Ejecutivo para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la República, ni tampoco se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento.

§7. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PLANTEADA RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY 3570/2022-PE DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL

94. En el presente caso, es necesario advertir que el Pleno del Congreso de la República, en su sesión del jueves 17 de noviembre de 2022, decidió ampliar su agenda y recibir al entonces presidente del Consejo de Ministros, señor Aníbal Torres Vásquez, quien estaba acompañado de su gabinete ministerial, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política, y el primer párrafo del literal c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso.
95. En tal ocasión, el presidente del Consejo de Ministros planteó una cuestión de confianza para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE, que proponía derogar la Ley 31399, *Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos*.
96. Por su parte, con fecha 24 de noviembre de 2022, el oficial mayor del Congreso de la República, a través del Oficio 1162-2022-2023-ADP-D/CR, envió al presidente del Consejo de Ministros la copia fedateada del Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, por el cual se rechazó de plano la cuestión de confianza planteada.
97. Al respecto, este Tribunal advierte que el ex presidente del Consejo de Ministros presentó ante el Pleno del Congreso de la República una cuestión de confianza facultativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política.
98. Como ya se ha expuesto *supra*, corresponde resolver si la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE supuso un ejercicio regular de sus competencias o si, por el contrario, menoscabó las atribuciones del Congreso de la República.
99. La materia a la que se refiere el proyecto de ley del Poder Ejecutivo se relaciona, según sus propias palabras, con el “derecho al referéndum” que debería ser objeto de “ejercicio libre y absoluto” (foja 4 del proyecto de ley³).

³ Proyecto de Ley 3570/2022-PE. Disponible en el sitio web del Congreso de la República: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTg5NTg=/pdf/PL0357020221117>, consulta realizada el 15 de febrero de 2023.



100. Más allá de la dudosa adscripción de la materia contenida en la cuestión de confianza planteada con el fortalecimiento del sistema democrático a la que se alude en las fojas 11 y 12 del escrito de contestación de la demanda, lo cierto es que se refiere de modo directo al procedimiento para la reforma de la Constitución.
101. Corresponde recordar que, de conformidad con el bloque de constitucionalidad reseñado, no se encuentran entre las materias respecto de las que el Poder Ejecutivo tiene competencia aquellas que se relacionan con “la aprobación o no de reformas constitucionales”.
102. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que la figura del rechazo de plano se enmarca en el ámbito de las competencias del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza, conforme al literal d) (párrafos primero y segundo) del artículo 86 del Reglamento del Congreso.
103. En el presente caso, en el aludido Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, la Mesa Directiva del Congreso de la República dispuso:
 - i. Rechazar de plano la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, por tratarse de materias prohibidas para el planteamiento de una cuestión de confianza, tal como lo estableció el Tribunal Constitucional en el fundamento 185 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC y la Ley 31355 (...); y,
 - ii. Exhortar al Consejo de Ministros a respetar escrupulosamente los parámetros para las presentaciones de cuestión de confianza (...).
104. Queda claro entonces que lo que se produjo en este caso fue un rechazo de plano llevado a cabo por la Mesa Directiva del Congreso de la República, de acuerdo con las normas que integran el bloque de constitucionalidad.
105. En cuanto a la valoración de dicha actuación parlamentaria, es también el propio Congreso de la República quien puede interpretar el sentido de su decisión, conforme lo establece la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, antes citada.
106. En el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 24 de noviembre de 2022, cuestionado en la demanda, se menciona que:

(...) el rechazo, rehusamiento, o negación de la cuestión de confianza, se configura con cualquiera de estos mecanismos: la inadmisibilidad, el rechazo de plano, la improcedencia o negación de la cuestión de confianza, para evitar el abuso del derecho o el fraude a la Constitución.
107. Poder Ejecutivo menoscabó las competencias del Congreso de la República al interpretar que la cuestión de confianza había sido denegada.



§8. EFECTO DE LA SENTENCIA

108. Conforme al artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional

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.

109. Siendo ello así, corresponde anular el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza y que condujo a la crisis total del gabinete.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo; en consecuencia, **ANULAR** el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE MORALES SARA VIA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero necesario expresar mayores fundamentos sobre el objeto de la presente demanda competencial, los mismos que paso a detallar:

I. EL TEMA EN CUESTIÓN

1. El Tribunal Constitucional ha abordado tres problemas centrales sobre la figura de la cuestión de confianza a partir de la presente demanda, interpuesta por el Congreso de la República en contra el Poder Ejecutivo, y ellos son los siguientes:
 - a) La autoridad competente para determinar el momento en que se produce un rechazo, rehusamiento o negación de confianza a la que se refieren los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política de 1993, así como el alcance del mismo.
 - b) La autoridad competente para decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza, y la valoración que corresponde dar a la decisión de “rechazo de plano” que adopta la Mesa Directiva del Congreso de la República.
 - c) La cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE no fue un ejercicio regular de sus competencias y, por ende, implicó un menoscabo de las atribuciones del Congreso de la República.
2. Dejando claro que este último extremo supone una aplicación de la línea jurisprudencial establecida por este Colegiado sobre la racionalización de la figura de la cuestión de confianza; no es objeto de discusión que el Congreso de la República es competente para establecer en su Reglamento, y dentro del marco de la Constitución Política de 1993, los límites de la institución de la cuestión de confianza.

II. EL REGIMEN DE GOBIERNO EN EL PERÚ: EL PRESIDENCIALISMO FRENADO

3. Para comprender el régimen de gobierno peruano, resulta indispensable hacer rápida referencia al denominado “*neo-presidencialismo*” latinoamericano, que -en opinión de Carpizo⁴- es una degeneración del sistema presidencial, en la que se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad, que, además lesiona el régimen democrático, al reducir los actores políticos reales, concentrando las principales funciones en el Poder Ejecutivo, permite al Presidente

⁴ Carpizo, J. (2000). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 11-45. (p.42).



ejerger funciones que le corresponden al Legislativo, y hace peligrar las libertades de las personas porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores. En palabras de Orozco Henríquez ⁽⁵⁾:

“A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista” (p. 822).

4. En un enfoque general que diferencia entre el *régimen “presidencial” norteamericano* y *régimen “presidencialista” latinoamericano*, Naranjo Mesa⁶ señala que el modelo generalizado en América Latina es una deformación del modelo original puro estadounidense, que ostenta una concentración de poderes muy acentuada en manos del Jefe del Ejecutivo en desmedro de los poderes del Congreso.
5. Así las cosas, una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la propuesta por Loewenstein ⁽⁷⁾ a mediados del siglo XX, que diferenció entre i.) *presidencialismo puro* -el clásico régimen estadounidense, donde el poder lo ejerce el Presidente, que es elegido en forma directa por el pueblo, con miembros del gabinete que son ayudantes y consejeros cuyo nombramiento depende de la voluntad presidencial-; ii.) *presidencialismo atenuado* -donde el Poder Ejecutivo lo ejercen de manera conjunta el Presidente y sus ministros -organizados éstos como “Gabinete”-, encontrándose el primero limitado en sus decisiones por la participación efectiva de los segundos (refrendo), existiendo comisiones investigadoras y la obligación de informar por pare de los ministros al Congreso, sin voto de censura-; y iii.) *presidencialismo híbrido* o *parlamentarismo aproximado (al presidencialismo)* -que, mediante la introducción de diversos mecanismos parlamentarios europeos en el sistema presidencial (sobre todo la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el Congreso), trata de disminuir la influencia del Ejecutivo-.
6. En opinión ensayada en similar postura, Carpizo ⁽⁸⁾, desde la perspectiva de la norma constitucional ⁽⁹⁾, distingue los siguientes tipos de presidencialismo: i.) el

⁵ Orozco Henríquez, J. (2008). Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Número Conmemorativo, Sexagésimo aniversario). pp. 793-858. (p.822).

⁶ Naranjo Mesa, V. (1990). Teoría Constitucional e instituciones política. Bogotá: Temis. (p.309)

⁷ Loewenstein, K. (1949). La “presidencia” fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas). En: *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, II (5). pp. 15-64. (pp-21-28)

⁸ Carpizo, J. (2014) Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano. En: Vásquez Ramos, Homero (Coordinador). Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales. México: UNAM. pp. 3-58. (pp.29-44)

⁹ Carpizo incorpora también como criterio clasificatorio la *realidad constitucional*, desde la que distingue: i.) el *presidencialismo hegemónico* -con un partido predominante y mayoría en el Congreso-; ii.) el *presidencialismo equilibrado* -donde los controles constitucionales operan adecuadamente para establecer pesos y contrapesos entre los poderes políticos-; y iii.) el *presidencialismo*



presidencialismo puro, que -precisamente por haber mantenido sin alteraciones sus características originales (“pureza”)- no posee matices parlamentarios ni contiene elementos que alteren el sistema de controles presidencial, existiendo un Poder Ejecutivo unitario cuyo titular (el Presidente) es designado por el pueblo (directa o indirecta), para un período determinado, y cuenta con ayudantes llamados “Secretarios” que solo son responsables ante él, no siendo responsable ni los ministros ni el propio presidente ante el Congreso (aunque pueden ser sujeto de un juicio político) (ej.: gran número de países latinoamericanos lo adoptaron en el siglo XIX, y actualmente tenemos a Brasil, Chile, México, Argentina, Ecuador y Honduras; ii.) el *presidencialismo predominante*, que hace del Presidente el eje y la columna vertebral del sistema político, al tener asignado –por mandato constitucional- un cúmulo de importantes facultades (sobre todo legislativas) que, obviamente, producen una alteración del equilibrio del régimen a favor del órgano ejecutivo, afectando así el régimen de controles respecto de éste, debido a que los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (ej.: Constitución de República Dominicana de 1966); iii.) el *presidencialismo atemperado*, donde el Congreso es el pivote o eje del sistema político-constitucional, careciendo el presidente de la facultad de veto y siendo sus competencias legislativas muy reducidas (ej.: Constitución mexicana de 1857 - hasta la reforma de 1874-, Constitución chilena de 1925); iv.) el *presidencialismo con matices parlamentarios*, en el que los mecanismos de control del poder son propios del sistema presidencial puro, pero se admiten algunos aspectos inspirados en el parlamentarismo (ej.: nombramiento y separación discrecional de los ministros por el Presidente, procedencia de censura ministerial pero por mayorías calificadas, o dimisión facultativa y discrecional del presidente del ministro censurado) (ej.: Constitución peruana de 1860, Constitución argentina de 1853 con las reformas de 1994¹⁰, y las actuales Constituciones de Bolivia -con la reforma de 1994-, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua -según reforma de 1995-, Panamá y Paraguay); y v.) el *presidencialismo parlamentarizado*, en donde -a pesar que el Presidente sigue siendo el eje del sistema político, al mantener las Jefaturas de Estado y de Gobierno- se introducen controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar el modelo de base presidencial (como el que tanto el gabinete como los ministros sean responsables ante el Presidente y el Congreso, que puede censurarlos; el Presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, respetándose el período fijo de aquél) (ej.: las Constituciones de Argentina -después de la reforma de 1994-, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela).

débil -en el que el Presidente no cuenta con mayoría en el Congreso y el gobierno opera dividido, dificultándose los acuerdos para obtener la aprobación de sus iniciativas- (Carpizo, 2014: 44-53).

¹⁰ Carpizo considera al Jefe de Gabinete argentino de 1994 como parte de un presidencialismo con matices parlamentarios, debido a que es responsable ante el Presidente y el Congreso; pues si solo lo fuera ante este último órgano “no dudaría en considerar a ese jefe de gabinete como parte del presidencialismo parlamentarizado, ya que sería algo parecido a un jefe de gobierno” (Carpizo, 2014: 40).



7. Dentro de esta mirada constitucional ofrecida por los citados autores -y a las que nos suscribimos- el modelo de gobierno peruano bien puede enmarcarse en el denominado *neo-presidencialismo latinoamericano*, a partir de la revisión de los principales aspectos consagrados en nuestros textos constitucionales y sus respectivas normas legales de desarrollo, pudiéndose sostener que el Perú adoptó -después de las experiencias inestables de 1823 y 1826- el *régimen de gobierno presidencial* en la Constitución de 1828, conservándolo con diversas modificaciones y adaptaciones hasta nuestros días, y al que, a partir de mediados del siglo XIX, se le introdujeron ciertos elementos parlamentarios que, para Villarán y Godoy ⁽¹¹⁾, buscaron superar los excesos presidenciales con un método de limitación orientada hacia: i.) la supresión de ciertas atribuciones que se consideraban especialmente predestinadas al abuso, y su despojo y consiguiente traslado al Congreso; y ii.) permitir que el Jefe de Estado mantenga sus atribuciones, pero obligándolo a ejercerlas con intervención de Ministros de corte parlamentario, tendencia ésta que surgió a partir de que la experiencia europea demostrara que el régimen parlamentario era adaptable no sólo a las monarquías, sino también a las repúblicas.
8. De esta manera, de un inicial *régimen presidencial de corte estadounidense* se ha virado hacia un *neo-presidencialismo típicamente latinoamericano*, que introdujo instituciones de corte parlamentario y, por ende, varió en forma sustantiva el modelo primigenio.
9. Una característica implícita del modelo de gobierno peruano, derivada de la condición de *eje central* del sistema político que detenta el Presidente de la República, es la progresiva consolidación de atribuciones presidenciales en forma simultánea a la “parlamentarización” del modelo, lo cual es fácil de advertir al analizar la evolución histórica del constitucionalismo peruano, de donde se colige que, en forma paralela a la aludida parlamentarización del modelo gubernativo con la introducción de diversos mecanismos de control parlamentario, se consagró un progresivo fortalecimiento de las atribuciones e inmunidades presidenciales que le han permitido adquirir mayor brío y empoderamiento, cuando no hegemonía, al encumbrarlo no sólo como el máximo decisor político del sistema, sino hacerlo absolutamente irresponsable e incapaz de rendir cuenta alguna por los actos que realice en el ejercicio de su poder (Hernández Chávez, 2018: 172-174).
10. Es por esta razón que un sector importante de constitucionalistas sostiene que el modelo de gobierno peruano es un *presidencialismo “atenuado” o “frenado”* – tomando la expresión de Loewenstein- en el que el Presidente de la República si bien es el eje principal del sistema político, se encuentra limitado y controlado por un conjunto de medidas e instrumentos de corte parlamentario, utilizándose para referirse a él los calificativos modelo de gobierno **presidencial “disminuido,**

¹¹ Villarán y Godoy, M. (1962) Necesidad de fomentar los estudios de Derecho Constitucional Comparado. Ponencia presentada a la “V Conferencia Internacional de Abogados”. En: *Páginas Escogidas*. Lima, Perú. (p.251).



atenuado o frenado” (García Belaúnde, 1991: 628), **presidencialismo “moderado”** (Chirinos Soto, Congreso Constituyente Democrático, 2001, T. III: 1386), **presidencialismo parlamentario** (Delgado Güembes, 2020: 12), entre otros.

III. LOS PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO FRENADO

11. Sin duda alguna el presidencialismo latinoamericano pasa por una severa crisis en nuestros tiempos. Vacancias, vetos, disoluciones forzadas, se han convertido en una constante que no ha cesado desde el éxito del *impeachment* contra el ex presidente del Brasil, Fernando Collor de Melo, en el año de 1992.
12. En ese orden de ideas, hemos podido advertir de acuerdo a los movimientos electorales algunas variantes en los hechos, desde un mayor poder en el Gobierno, como otros momentos en el parlamento cuando este ha contado con bloques mayoritarios de legisladores en oposición.
13. El aumento del poder presidencial se ha manifestado en los primeros gobiernos de la década del 2000, y los otros en donde el poder del parlamento se ha sobregirado ha podido verse en los periodos de Pedro Pablo Kuczynski y en el de Pedro Castillo.
14. Se trata de movimientos que en cualquier caso se reconducen a su propio estadio sin quebrar el cuadro de poderes. De ocurrir lo contrario, se configura una conducta antidemocrática e inconstitucional, sobre todo cuando el actor que se irroga el exceso de poder es el presidente.
15. No estamos señalando por cierto que el poder legislativo tenga carta libre. De hecho no somos partidarios de ningún exceso de poder, tampoco del judicial ni del resto de poderes públicos. Lo que afirmamos es que en un modelo presidencialista, los excesos de poder del parlamento se controlan por el veto, el proceso competencial, y finalmente el cierre constitucional conforme al mecanismo de la disolución.
16. En cambio, los excesos del gobierno tienen una connotación distinta por la magnitud de decisión que poseen en los regímenes presidencialistas, pudiendo llegar al quiebre del orden democrático.
17. Dicho quiebre, de acuerdo a la experiencia comparada en los últimos tiempos, pueden ser de dos formas: i.) rupturas del orden democrático *típicas* (concentración de poder, respaldo militar, etc) y ii.) rupturas del orden democrático *atípicas*. En estas últimas, el régimen preserva las formas democráticas, pero actúa de forma tal que anula cualquier posibilidad del control político del parlamento, en una dinámica donde el régimen cumple “formalmente” con las reglas constitucionales, pero en el fondo las manipula concentrando el poder. Entonces el parlamentarismo frenado, termina distorsionando el modelo al más radical de los presidencialismos latinoamericanos, poniendo en tela de juicios los cimientos democráticos.



IV. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA COMO INSTITUCIÓN: SU NATURALEZA Y CONFIGURACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

18. Desde su consagración expresa en el Art. 174 de la Constitución peruana de 1933, la *cuestión de confianza* hasta su regulación en la Constitución de 1993, se puede señalar que estamos ante un recurso conferido al Poder Ejecutivo para que ejerza *presión política* sobre el Poder Legislativo con el fin de *forzar* la solución a una *crisis política profunda*, señalando de manera específica Rubio Correa ⁽¹²⁾:

“El Poder Legislativo sabe que si rechaza la confianza habrá crisis ministerial. Tiene entonces que medir su decisión: o abdica de sus posiciones irreconciliables con el Ministro y aprueba lo que él le ha planteado bajo confianza, o se sumerge en el camino de la crisis y sustitución del Ministerio o del Consejo de Ministros involucrado. Planteada la cuestión de confianza, éste es exactamente el dilema del Congreso” (p. 446).

19. Como puede colegirse, dentro de la lógica de empoderamiento mutuo de los poderes que supuso la denominada “*parlamentarización*” del modelo presidencial peruano antes aludida; la cuestión de confianza fue introducida en nuestro modelo gubernativo como un “contrapeso” al mecanismo de censura ministerial asignado el Poder Legislativo, tal y como lo entendió el Tribunal Constitucional peruano en la STC N° 00006-2018-PI/TC (f. 61), al extremo de considerarla un elemento integrante del balance entre poderes.
20. Así las cosas, según Delgado Güembes ⁽¹³⁾ son cuatro las funciones típicas que tiene la institución de la cuestión de confianza en nuestro país: i.) lograr el alineamiento, dirección y disciplina que el gobierno necesita para su respaldo en el Parlamento; ii.) ser un medio de presión dirigido a las mayorías parlamentarias; iii.) ser el “arma” de un gobierno en minoría parlamentaria, contra situaciones de obstruccionismo de las mayorías; y iv.) un mecanismo de viabilidad para mantener políticas y programas de gobierno con normalidad y sin altibajos ni sobresaltos institucionales.
21. En cuanto al diseño institucional-normativo del régimen político peruano, lo más trascendente de la cuestión de confianza es que se configura como la causal habilitante para efectivizar otra institución de importancia sustantiva en el equilibrio de poderes y la dinámica política: la *disolución del Congreso por parte del Presidente de la República*, según se desprende del primer párrafo del Art. 134, cuando señala:

¹² Rubio Correa, M. (1999) Estudio de la Constitución política de 1993. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (p. 446).

¹³ Delgado Güembes, C. (2020). Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú. apuntes para la comprensión de su perfil constitucional desde la teoría del acto parlamentario. Lima: Ediciones del Congreso del Perú. (p.147).



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

(El subrayado es nuestro).

22. La institución de la disolución es propia del régimen parlamentario de gobierno donde es un mecanismo clásico de superación del entrampamiento de poder de tipo político que tiene por finalidad trasladar la solución de controversias o enfrentamiento entre poderes Ejecutivo (Gabinete) y Legislativo (Parlamento) a la ciudadanía (el pueblo), que actúa así, como “árbitro” en dicho conflicto.
23. Debe advertirse que este mecanismo deja a salvo la figura del Jefe de Estado (monarca o presidente electo), quien se encuentra, por definición, fuera o por encima de la dinámica político-gubernativa cotidiana, limitándose a desempeñar determinadas funciones, sobretodo de carácter protocolar y representativo, más no de naturaleza política.
24. En el régimen de gobierno presidencial puro y su característica separación rígida de poderes, en cambio, ni el Congreso puede destituir al Presidente o al gobierno, ni éstos pueden disolver a aquél, debido a que –en la lógica interna del presidencialismo- ambos órganos (Ejecutivo y Legislativo) se encuentran igualmente legitimados por el pueblo al ser electos por sufragio universal ciudadano y para un período fijo; razón por la cual en los modelos *neo-presidencialistas* latinoamericanos que recogen la disolución parlamentaria, se suele señalar como argumento para su implementación el propósito de procurar una suerte de “protección” al Presidente de la República frente a la posibilidad –también forzada y poco respetuosa de la lógica interna del modelo, por cierto- de que el Congreso censure o niegue confianza a los ministros integrantes del Ejecutivo, afectando así el adecuado manejo de la política general del gobierno.
25. Sin embargo, esta afirmación olvida que, tanto en los regímenes presidenciales como en los neo-presidencialistas latinoamericanos, **la labor de control político del Congreso nunca tiene como destinatario** (o sujeto “controlado”) **al Presidente de la República sino que dicho control político recae sobre los Ministros, por lo que aquél nunca corre el peligro de ser separado o sacado del cargo**, donde permanece hasta la culminación de su período fijo de gobierno. En tal sentido, Paniagua Corazao ⁽¹⁴⁾ afirmaba que, en un presidencialismo, el voto de confianza tiene un “efecto indirecto” puesto que está dirigido a desaprobando la política del Presidente de la República, pero sin nunca afectarlo directamente a él, y menos retirarlo del cargo, incidiendo tan solo en sus Ministros.
26. Dicha lógica ha sido destacada por Nogueira Alcalá ⁽¹⁵⁾ cuando advierte:

¹⁴ Paniagua Corazao, V. (1995). La Constitución peruana de 1993. *Dereito*, IV (2). (p.28).

¹⁵ Nogueira Alcalá, H. (2008) Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado (Número conmemorativo, Sexagésimo aniversario)*, pp. 711-791. (p.735)



“(…) la introducción de la disolución parlamentaria, en caso de censura al Gabinete, opera solamente en un sentido unívoco ya que establece el riesgo para los parlamentarios de no salir bien parados de la elección, mientras que el presidente que la provoca se mantiene en el cargo como jefe de Estado y de Gobierno, aun cuando la elección implique un respaldo al Parlamento saliente. En la práctica, dicho mecanismo ha tendido a reforzar el poder presidencial, el cual tiene un nuevo instrumento para amenazar a un Parlamento mayoritariamente opositor, debilitando aún más al Congreso Nacional y acentuando el autoritarismo presidencial” (p. 735).

27. En similar sentido, sostiene Valadés ⁽¹⁶⁾:

“En el sistema presidencial, el jefe de gobierno nunca está expuesto a ser removido por el Congreso, por lo que la facultad de disolverlo es una forma de exacerbar las facultades presidenciales hasta un límite que ni siquiera las dictaduras militares han alcanzado, con fundamento jurídico. Con esta medida se pone de manifiesto que la incorporación de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario, lejos de compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos presidenciales, puede acentuar la naturaleza cesarista del poder de los presidentes. En un caso como éste, la interacción institucional es negativa” (p. 136).

28. Por tal razón, siguiendo a Hernández Chávez ⁽¹⁷⁾, en los contextos presidenciales y neo-presidencialistas, la disolución parlamentaria responde a objetivos distintos de los previstos en los regímenes parlamentarios donde surgió y en los que cobra pleno sentido su presencia, ya que mientras en éstos busca ser una *solución a un problema de conflicto entre los poderes Ejecutivo (Gabinete) y Legislativo (Parlamento)*, como se ha señalado; en el Perú y los países con base presidencial, se constituye en un grave límite del ejercicio de la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza a cargo del Parlamento, por lo que -antes de ser un mecanismo de resolución de conflictos- constituye *una suerte de advertencia al Congreso para que no se exceda en su función controladora o fiscalizadora del Ejecutivo*, a la que Fernández Segado ⁽¹⁸⁾ alude como “la dimensión “coercitiva o sancionadora” de la disolución.

29. Precisamente, esta dimensión coercitiva de la disolución fue la que explicó su consagración por primera vez en el Perú en la Constitución de 1979, cuando se consideró necesaria para evitar la inestabilidad sufrida por los gabinetes y ministros del primer gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry (1963-1968).

30. Teniendo claro la trascendental vinculación entre la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria, es de suma trascendencia advertir que la regulación de la

¹⁶ Valadés Ríos, D. (2009). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Lima, Perú: Editorial Adrus. (p.136).

¹⁷ Hernández Chávez, P. (2018). “La cuestión de confianza colectiva voluntaria como supuesto habilitante de la disolución presidencial del Congreso y el excesivo empoderamiento al Presidente de la República en nuestro disfuncional modelo de gobierno. A propósito de la Sentencia N° 00006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional”. Investigación realizada para el Centro de Estudios en Derecho Constitucional (CEDC) de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, Perú. En: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/4589> (p. 87).

¹⁸ Fernández Segado, F. (1990). Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. *Derecho PUCP*, (43-44). 161-190. (p.167)



cuestión de confianza en los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política de 1993 no fue desarrollada por el legislador dentro de su margen de configuración, y -por ende- se deja muchos aspectos sustantivos de la institución sin regulación alguna, siendo tal vez la más delicada e importante la *falta de definición del “objeto” o “contenido material” respecto del cual se plantea la cuestión de confianza colectiva voluntaria*, lo cual se puede prestar a un muy amplio margen de interpretación y ejecución, que va desde el ejercicio *responsable y autolimitado* hasta *su uso estratégico y con claro cálculo político por parte del Poder Ejecutivo* (¹⁹), que bien podría utilizar este mecanismo -como de suyo lo ha hecho- en forma arbitraria y por demás distorsionante, como un “instrumento de limitación de la labor congresal” y el consiguiente incremento de su poder, en tanto su denegatoria en dos (02) oportunidades es el supuesto habilitante de la disolución parlamentaria en nuestro modelo de gobierno.

31. Esta ausencia de regulación de la cuestión de confianza se intentó superar en tiempos recientes por parte del propio Congreso de la República, mediante la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018 del 09 de marzo de 2018, que realizó la modificación del literal “e” Art. 86 del Reglamento del Congreso sobre la efectivización de la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, introduciendo un conjunto de consideraciones orientadas a precisar el ejercicio de dicho instrumento constitucional; norma modificatoria que fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional resuelto mediante **STC 00006-2018-PI/TC** del 19 de noviembre de 2018, que declaró fundada la demanda y, por ende, inconstitucional la aludida Resolución Legislativa.
32. Como es de dominio público, la citada resolución legislativa regulaba la cuestión de confianza en el extremo cuestionado, por tres reglas:
 - a) Si el Congreso rechaza la cuestión de confianza formulada por el presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en este ningún ministro del gabinete anterior.
 - b) Si el Gobierno no observa esta regla, dicho rechazo de la cuestión de confianza no cuenta a efectos de la figura del cierre constitucional del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución.
 - c) El presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control parlamentario, como una interpelación o censura de un ministro.

¹⁹ Hernández Chávez, P. (2018). “La cuestión de confianza colectiva voluntaria como supuesto habilitante de la disolución presidencial del Congreso y el excesivo empoderamiento al Presidente de la República en nuestro disfuncional modelo de gobierno. A propósito de la Sentencia N° 00006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional”. Investigación realizada para el Centro de Estudios en Derecho Constitucional (CEDC) de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. En: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/4589> (p. 136).



33. Ciertamente, en una lectura discutible del presidencialismo peruano, el Tribunal Constitucional entiende que la regulación del congreso excedió el contenido de la disolución como herramienta de cierre del presidente de la República. Sin embargo, tiempo después, vendría una lectura más radical a raíz de la disolución del Congreso por el entonces presidente Martín Vizcarra, con la autodenominada “denegación fáctica”, la que veremos enseguida.

V. EL MENOSCABO CONSTITUCIONALIZADO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REALIZADO EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO DE MARTÍN VIZCARRA CORNEJO

34. El 30 de setiembre de 2019, Martín Vizcarra Cornejo, presidente en funciones, disolvió el Congreso de la República mediante Decreto Supremo N° 0165-2019-PCM, argumentando que el Parlamento -a pesar de votar a favor de la cuestión de confianza planteada en aquella oportunidad- le había denegado la misma por su comportamiento material, señalando expresamente en el tercer considerando de dicho dispositivo, lo siguiente:

*“Que, el 27 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, “en la primera oportunidad que de reúna al Pleno del Congreso”. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, pese a la potestad del artículo 129 de la Constitución de concurrir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Luego de ello, tras la cesión de la palabra por un congresista y no porque esta le haya sido concedida directamente por la Mesa Directiva, pudo presentar cuestión de confianza solicitando se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial del Congreso de la República. Sin embargo, esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertidas por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha;
(...)”.*

(Los subrayados son nuestros).

35. Este acto presidencial es, para el que esto escribe, una ruptura del orden democrático *atípica*, en la que el presidente de entonces se irrogó el poder bajo apariencia de constitucionalidad, desconfigurando absolutamente el uso de su poder de cierre. En efecto, se cerró el congreso, se dispuso un cerco policial y se empezó a gobernar por decretos.
36. Dicha decisión fue cuestionada por el presidente del Congreso, Pedro Olaechea, a través de un proceso competencial resuelto -por la anterior conformación de este



Tribunal Constitucional- mediante la **STC 00006-2019-PCC/TC** del 14 de enero de 2020.

37. El colegiado, en una decisión aprobada por mayoría de cuatro contra tres votos, convalidó la arbitraria disolución del Congreso de la República, alegando haber operado una suerte de *“denegatoria fáctica”*, tal y como se sostiene en los siguientes fundamentos del acotado fallo en mayoría:

“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.

(...)

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

(...)

218. Po 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”

(Los subrayados son nuestros).

38. Una posición como la señalada, constituye la lamentable convalidación de la recurrencia al cuestionable argumento de que la cuestión de confianza permitiría una suerte de “interpretación” a cargo del solicitante de aquella (el Poder Ejecutivo)



que, según una lógica perniciosa, estaría en capacidad de definir si ésta le ha sido otorgada, o no, vaciando claramente de contenido dicha institución de control y equilibrio mutuo de poderes, pero -además- sin advertir los efectos nefastos que ello tiene para el régimen político en la medida que esta institución -como hemos señalado en líneas precedentes- se encuentran intrínsecamente vinculada a la disolución presidencial del Congreso autorizada por el artículo 134 de la Constitución, y el enorme empoderamiento que tal habilitación supondría para el Poder Ejecutivo.

39. Sobre el particular, Delgado Güembes ⁽²⁰⁾ señala categóricamente:

“El gobierno no está en la capacidad ni tiene potestad ninguna de introducir formas de decisión en el proceso deliberativo reñidas con la regularidad que reglamentariamente observa el Congreso en la práctica uniforme de los trámites según los cuales se toman decisiones corporativas. Desconocer dicha regularidad configuraría un acto carente de sustento y de validez en las formas normales de dar una decisión por aprobada luego de observadas las etapas exigibles para que la determinación quede adoptada según cánones de seguridad y de confiabilidad. Arrebatarle al Congreso la decisión que arbitrariamente le parezca suficiente al gobierno, a partir de la impresión que escoge formarse sobre la base de la manifestación de voluntad que prefiere considerar de manera unilateral como relevante para agenciarse la decisión que vaya de acuerdo con sus intereses o deseos políticos no es ni puede considerarse una fuente válida de derecho en los procesos constitucionales que se desarrollan en el parlamento nacional” (pp. 102-103).

“¿Es razonable pedir la confianza del parlamento, y en un acto de arrebato, apresuramiento, desesperación, intolerancia e impaciencia, cortar el natural e interno proceso de deliberación organizacional, sin esperar la respuesta que resultara de la conclusión el proceso, para darse por políticamente respondido de acuerdo a la percepción subjetiva que el presidente de la república se forme en su personal imaginación del devenir y de las incidencias en el debate parlamentario? (...) ¿Tiene competencia, en suma, el poder ejecutivo, según el marco y los principios que contiene nuestra Constitución, para negar la competencia deliberativa, procesal y funcional del Congreso? (...)

(...) ¿Es constitucionalmente admisible darle valor decisorio a la transmisión parcial de sucesos al interior de la asamblea, sin haber recibido la declaración formal de la asamblea sobre el pedido de confianza planteado? (...)

(...) ¿O acaso existe alguna razón constitucionalmente superior que sustente o justifique negar la buena fe del adversario, presumiendo o imputando mala fe en sus actos y decisiones organizacionales, de modo tal que lo habilite para ignorar el valor del propio proceso en el que participa para requerir una confianza que, a fin de cuentas, no quiso, ni creyó necesitar, para realizar su gestión ni, por la misma, razón, para disolver el Congreso?” (pp. 107-108)

40. Por esta razón, la denominada “*denegación fáctica*” o “*ficta*” –que se presume, deduce o interpreta- por uno de los actores involucrados en el evento que genera el conflicto (el Poder Ejecutivo), implicó una grave alteración de nuestro diseño gubernativo, precisamente por la ausencia de configuración de la causal objetiva de

²⁰ Delgado Güembes, C. (2020). Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú. apuntes para la comprensión de su perfil constitucional desde la teoría del acto parlamentario. Lima: Ediciones del Congreso del Perú.



la institución –es decir, ante la imposibilidad de verificar el acaecimiento del supuesto habilitante en el mundo fáctico-, no siendo una modalidad contemplada en nuestro marco constitucional. En términos prácticos, esa nefasta creación admitió la supuesta posibilidad de “interpretar” una línea de acción del Congreso con prescindencia de lo que decida expresamente dicho órgano, cuando lo cierto e inobjetable es que la confianza *se concede o se rechaza a partir del acto manifiesto de la votación*, único mecanismo válido para adoptar decisiones en órganos representativos colegiados, en base a la regla de la mayoría; por lo que no se la puede dar por “sobreentendida” y, menos, como respondida en un sentido contrario al originalmente expresado en una votación que efectivamente se realizó.

41. Así las cosas, la STC N° 00006-2019-PCC/TC -lejos de contribuir a la consolidación del régimen de gobierno peruano- agudizó su desbalance, empoderando aún más al presidente de la República en detrimento del Congreso de la República, al haberle sustraído a este último órgano la competencia para calificar la procedibilidad de la cuestión de confianza, así como para expresar el sentido de la votación respectiva.
42. En tal sentido, el presente fallo de esta nueva conformación del Tribunal Constitucional peruano, convalida la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 y, conexamente, el literal “c” del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República (modificado por Resolución Legislativa del Congreso 004-2021-2022-CR, publicada el 16 de noviembre de 2021), supera el pernicioso razonamiento de la STC 00006-2019-PCC/TC, al establecer categóricamente que el rechazo, rehusamiento o negación -entendidos como sinónimos- de la cuestión de confianza necesariamente implica una decisión adoptada luego de un análisis de fondo sobre el asunto debatido, que culmina con una decisión objetiva del Pleno del Congreso que se manifiesta en la única forma de expresión de los órganos colegiados que se conoce en el Derecho comparado: la votación, cuyo resultado es comunicado al Presidente de la República a través de un Oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes, en una lógica absolutamente razonable y, por ende, constitucional, de que el Congreso de la República es el único órgano que puede interpretar el sentido de su decisión.

Por lo señalado, esta sentencia constituye un paso más en la racionalización de las instituciones que configuran nuestro particular modelo de gobierno y régimen político, superando así la lamentable actuación de las mayorías de los colegiados anteriores sobre esta trascendental institución, en que sin duda reposa la piedra angular de nuestro sistema democrático de tinte presidencialista, pero de freno parlamentarista.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien suscribo la sentencia, no obstante, considero oportuno agregar las siguientes consideraciones en relación a la atribución del Congreso de la República de decidir sobre la cuestión de confianza, la cual debe tener también límites como **la razonabilidad en el plazo y la buena fe**:

El régimen constitucional peruano tiene como génesis una distribución del poder de carácter presidencialista al cual, en el proceso histórico de nuestras cartas políticas, se le ha matizado con instituciones del parlamentarismo europeo o incorporando o insertando determinados frenos al diseño presidencial, como la cuestión de confianza, la moción de censura ministerial, el consejo de ministros, etc. De modo que el presidencialismo peruano en vigor es un modelo no puro, atenuado, acotado, parlamentarizado, disminuido, controlado o frenado²¹. Pero, más allá de la descripción teórica de nuestro diseño, que además ha sido desarrollado por la jurisprudencia de este Tribunal; lo que nos interpela hoy, antes que todo, es nuestra realidad política actual, que ha puesto de relieve el frágil funcionamiento de las piezas que articulan nuestro modelo en un escenario de confrontación política permanente que viene debilitando progresivamente la estabilidad política e institucional de nuestro país.

El proceso competencial de autos tiene que ver con ese funcionamiento frágil y, específicamente, con la cuestión de confianza regulada en los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución. Una situación impostergable que merece su debida atención por este Colegiado, en tiempos de demandas ciudadanas, propio de la “era del malestar” o, específicamente, “malestar de la democracia” en palabras de Galli. Dicho autor señala que la insatisfacción y apatía de la ciudadanía hacia la democracia, es por la inadecuación de sus instituciones para estar a la altura de sus objetivos humanísticos, es decir, el cuestionamiento no pasa por los valores y presupuestos de la democracia, sino por sus reglas e instituciones en la realidad social²².

Desde esa perspectiva, si bien es necesario a todas luces una interpretación de la Constitución, no obstante, esta interpretación no solo debe restringirse a una operación deductiva de las palabras de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, sino que dicha interpretación además debe atender y preservar al sistema democrático y de

²¹ Sobre este interesante tópico revisar las publicaciones de Domingo García Belaunde, quien ha dedicado buena parte de su tiempo a identificar las características de nuestra forma de gobierno en sentido moderno: *El constitucionalismo peruano en perspectiva. Reflexiones en el Bicentenario*. Palestra Editores, Lima, 2022, pp. 373-427; *Evolución y características del presidencialismo peruano*, en Revista Pensamiento Constitucional, año XIII, n.º 13, 2008, pp.95-110; *La Constitución y su dinámica*. Palestra Editores, Lima., 2006, pp.295-312; *Forma de gobierno en la Constitución peruana*, en Revista Ius et Praxis, n.º 19-20, 1992, pp. 307-324.

²² GALLI, Carlo. *El malestar de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Bs.As., 2013, pp.9-13. Al respecto, desde los inicios del presente siglo, la expresión “malestar” es asociada por el economista Joseph E. Stiglitz al descontento de la gran mayoría de la población porque los procesos económicos de libre mercado y el imperio de la ley que los regulan, han terminado por beneficiar a unos pocos (gobiernos negociadores, corporaciones y empresas), incrementándose el desempleo, las desigualdades y la pobreza, reduciéndose las oportunidades en diferentes campos, requiriéndose un nuevo pacto social. Estas ideas son desarrolladas en sus libros “El malestar en la globalización” y “Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar”.



separación de poderes de los excesos e incertidumbres que la práctica política coyuntural podría recaer en el uso de las instituciones y mecanismos políticos de la Constitución; esto es, el derecho a defender la democracia supone tomar las previsiones correspondientes para que la interpretación que se adopte tome en cuenta el texto legal (Constitución) con el contexto (realidad). El Tribunal no puede estar ajeno a estas contingencias y debe integrarlo como componente de su interpretación. Más aún cuando los hechos de este caso están relacionados con ello.

La sentencia establece, entre otros aspectos, que el Congreso de la República es la entidad competente para decidir sobre el rechazo, rehusamiento o negación de la confianza y que también es la encargada de determinar el alcance de su voluntad. Ello, en consonancia además con la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza, aprobada por el parlamento actual. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede realizar una interpretación distinta o contraria a la decisión del Congreso. Es decir, no estaría autorizado para suponer una “denegatoria fáctica”, en la medida que la decisión del parlamento es siempre unilateral y expresa. Esto último, en orientación diferente al criterio establecido en la sentencia del Expediente 00006-2019-CC/TC, donde el Tribunal (con diferente conformación de magistrados) había aceptado originalmente la posibilidad de la denegatoria fáctica o de hecho.

Ahora bien, en la medida que la sentencia está cambiando el criterio de la sentencia del Expediente 00006-2019-CC/TC, eliminando la denegatoria fáctica y, por ende, reservando en forma absoluta la decisión sobre la cuestión de confianza en el Congreso de la República; es que, como parte de la función pacificadora de la jurisdicción constitucional, en mi opinión, debería dejarse aclarado determinados límites al ejercicio de esta atribución del Congreso con la finalidad prevenir futuros excesos y contingencias. Y estos están vinculados, en principio, con el plazo para decidir la cuestión de confianza y con el comportamiento posterior a dicha decisión.

A mi juicio, no solo basta con mencionar que el Congreso es el único quien decide acerca de la cuestión de confianza y que su decisión es una decisión expresa, sino que además debe establecerse que tal decisión debe resolverse en un plazo razonable, plazo razonable que se determina, por supuesto, según las circunstancias particulares de cada momento o escenario político. Si bien el plazo razonable se ha venido aplicando a los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos, no obstante, la razonabilidad no necesariamente está reservado únicamente a dichos contextos, sino que también es aplicable *mutatis mutandis* a los procesos políticos regulados en la Constitución. Ello es así, en vista que la razonabilidad en el plazo es un principio que pretende prohibir la extensión del tiempo más allá de lo sensato y lo justificable. De hecho, esto no es de por sí novedoso, ya el Tribunal ha recogido la razonabilidad como principio rector del ejercicio de *todo* poder público.

En la sentencia del Expediente 01803-2004-PHC/TC, fundamento 9, se señaló que la “razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control



o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias”. Y más antes, en la sentencia del Expediente 0006-2003-AI/TC, fundamento 9, se dijo que la razonabilidad “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”.

En efecto, como indica la jurisprudencia, la razonabilidad está asociado con la justicia, la racionalidad, la interdicción de la arbitrariedad y con los hechos. En tal sentido, la exigencia del plazo razonable para el trámite de la cuestión de confianza no resulta una concesión amable del Congreso, sino, todo lo contrario, es una auténtica exigencia constitucional derivada del principio de razonabilidad y de interdicción de la arbitrariedad propias del Estado Constitucional (del Estado democrático de derecho y de la República democrática y social del país de conformidad con los artículos 3 y 43 del Texto Fundamental respectivamente) aplicables a los procedimientos políticos; por lo que, la cuestión de confianza del Consejo de Ministros o de los ministros por separado deben ser discutidos y votados sin dilaciones indebidas por el Congreso de la República, *contrario sensu*, debería entenderse como una obstrucción al ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y a su dirección en la política general del gobierno.

Por otro lado, también debe considerarse como obstrucción si, luego de la decisión de la cuestión de la confianza, sobre todo, cuando esta es aprobada, el Congreso no guarda coherencia con la confianza política otorgada. Esto es, no sería congruente que, después de que el Pleno del Congreso vote por aprobar la cuestión de la confianza, despliegue seguidamente un comportamiento político y/o legislativo claramente discordante con el contenido de la cuestión de confianza. Es decir, el parlamento debe reservar un comportamiento material que sea leal a su propia decisión como expresión de la buena fe que debe coexistir entre los poderes del Estado y en el ejercicio del poder público en general.

El principio de buena fe es un principio de la moralidad política que afirma las buenas prácticas en la relación entre los poderes del Estado y que el Tribunal lo ha precisado como parte del principio de cooperación en el modelo de separación de poderes, según el cual “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” (sic).

En consecuencia, más allá de que la decisión de la cuestión de confianza es efectivamente una atribución constitucional del parlamento, tal cual lo ha determinado la sentencia; no obstante, el ejercicio de tal atribución debe sujetarse a criterios de razonabilidad, buena fe y lealtad, tanto en el plazo como en su comportamiento posterior a la aprobación o denegación de la confianza. Lo contrario, es decir, reducir la labor parlamentaria al solo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano | 46
EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC

hecho de tomar una decisión y que esta sea expresa *sin más*; convertiría este procedimiento constitucional en uno excesivamente formal, el cual no considero que sea el sentido de la Constitución.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero relevante referirme a dos asuntos que se han omitido en la sentencia suscrita por la mayoría: i) el Congreso de la República también es un órgano garante del principio de equilibrio de poderes; ii) la innecesaria referencia a la sentencia que validó la disolución del Congreso.

i) **El Congreso de la República también es un órgano garante del principio de equilibrio de poderes**

En primer lugar, considero indispensable destacar que el Congreso de la República también debe encontrarse obligado a garantizar el principio de equilibrio de poderes. La ponencia destaca, en su fundamento 93, que

en ningún supuesto se encuentra habilitado el Poder Ejecutivo para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la República, ni tampoco se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento.

Ciertamente, el Tribunal destaca una legítima preocupación, la cual se deriva de la siempre latente posibilidad que, en un modelo de perfil presidencialista como lo es el peruano, sea el Poder Ejecutivo el que pueda desarrollar conductas que invadan el fuero parlamentario. En lo particular, también suscribo dicha inquietud. Sin embargo, considero que la ponencia no se preocupa en destacar otra propensión recurrente en nuestro modelo constitucional, y que consiste en distorsionar o hacer excesivamente elásticas las herramientas de control interinstitucional que la Norma Fundamental reconoce a favor del Congreso de la República.

Ciertamente, se podría argumentar que, en nuestra historia republicana, ha existido por lo general un Poder Ejecutivo que, por la amplitud de sus atribuciones, ha cometido, en ciertas oportunidades, excesos que han confrontado tanto a la constitución como a la democracia. Ahora bien, de dicho enunciado no resulta viable extraer que se trate del único poder del Estado que se encuentre en la posibilidad de abusar de las atribuciones que se le han conferido. De hecho, el desarrollo de diversas herramientas de control en nuestro constitucionalismo ha surgido, precisamente, como mecanismo de defensa frente a un uso desmesurado del poder que la Ley Fundamental otorgó, en su momento, a los poderes públicos, y este diseño se fue implementado progresivamente no solo para limitar el poder del presidente de la República, sino también para limitar al propio Poder Legislativo. Al respecto, bien recuerda Jose Pareja Paz Soldán, conocido estudioso de la historia de las constituciones nacionales, que la figura de la disolución constitucional del Congreso surgió precisamente frente al uso excesivo, por parte de la Cámara de Diputados, de la facultad de censurar ministros, tal y como ocurrió en los gobiernos de Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaúnde (1963-1968) [Pareja Paz Soldán,



José (1984). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Lima: Ediciones JV, p. 268]. No es, por ello, viable asumir que las grietas en el principio de equilibrio de poderes surjan, únicamente, por el accionar de un poder del Estado.

En líneas generales, la historia de nuestro constitucionalismo no es sino un intento constante de equilibrar la dinámica e interacción de los poderes del Estado. Herramientas como la exigencia que los ministros concurren cuando sean convocados por el Congreso, la implementación de la figura del Consejo de Ministros, la inserción de la interpelación y la censura, la cuestión de confianza, así como la propia posibilidad de disolver constitucionalmente el Congreso, son notorios ejemplos de soluciones que, en su momento, fueron implementadas con la manifiesta intención de impedir que alguna de las entidades del Estado acumulara peligrosamente un poder desmesurado. Es curioso anotar, como lo hizo Manuel Vicente Villarán al analizar la evolución de las relaciones Ejecutivo-Legislativo entre los años 1823 y 1933, que el principal objeto de la mayor cantidad de innovaciones que se introdujeron de forma sucesiva en nuestra forma de gobierno ha sido el de acrecentar el poder del Congreso de la República, trasladando a las Cámaras y a los ministros subordinados a ellas una parte de la fuerza política del jefe del Ejecutivo, y modificar, así, el tipo de gobierno presidencial [Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, pp. 74 y 75]. Esto demuestra que el Legislativo, en nuestro modelo, no es simplemente un órgano de naturaleza pasiva.

Es por ello que, frente a esta preocupación histórica, considero que resultaba imperativo que la propuesta desarrollada por el Tribunal Constitucional también examinara la posibilidad que el Congreso de la República rechace de plano una cuestión de confianza que sí era viable, y ello con el propósito de evitar que dicha denegación sea computada por parte del Poder Ejecutivo. Comparto, como lo hace la ponencia, que resulta peligroso que, en nuestro modelo, siempre sea el Ejecutivo el que califique si la confianza fue rehusada o no, ya que las consecuencias de dicha situación pueden generar un desbalance que termine perjudicando, en líneas generales, al Poder Legislativo. No obstante, ello de ninguna manera puede generar que no se diseñen mecanismos que permitan controlar una eventual decisión del Congreso de la República en la que se haya rechazado de plano una cuestión de confianza sobre alguna materia que sí se vinculaba con aspectos propios de la gestión del Poder Ejecutivo. Al respecto, Montesquieu, ya sostenía en su histórica obra “El espíritu de las Leyes”, que la libertad política

se encuentra solo en los gobiernos moderados; pero no siempre. No existe sino cuando no se abusa del poder; y una experiencia constante, acredita que el hombre dotado de él, se halla siempre dispuesto a abusar y que abusa hasta tanto que encuentra límites. ¡Quién lo diría! Hasta la virtud misma tiene necesidad de ellos. Para que no pueda abusarse del poder, es absolutamente preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder [Montesquieu (2018). El Espíritu de las Leyes. México D.F: PRD, p. 169].



En este contexto, considero que, en esta clase de casos, debe habilitarse expresamente la posibilidad que, frente a un rechazo de plano arbitrario, el Poder Ejecutivo pueda plantear una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional, a fin que sea el supremo intérprete de la Ley Fundamental el que determine, en esta clase de casos, si es que la cuestión de confianza fue planteada respecto de una materia vinculada con las atribuciones del Poder Ejecutivo. Al respecto, no considero que ello suponga una posible interferencia judicial en asuntos políticos. Como bien recuerda Habermas, “la imparcialidad de los jueces no se gana con su aislamiento absoluto, sino involucrándolos en una discusión amplia en la que se tomen en cuenta todos los intereses en juego y se tengan que dar justificaciones ante un foro ampliado de críticos” [cita en: Niembro, Roberto (2019). *La justicia constitucional de la democracia deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, p. 117]

Es importante agregar que esta posición no supone otorgar un poder desmesurado al Ejecutivo, antes bien supone la realización del principio de equilibrio de poderes en nuestra Constitución. En este mismo sentido, debe recordarse que el modelo peruano se caracteriza porque nuestra Constitución Histórica ha colocado como primer freno a la voluntad del presidente no al parlamento, sino a los propios ministros, por lo que difícilmente el Jefe de Estado peruano se caracteriza por la inexistencia de actos individuales de su parte, al requerirse la refrendación ministerial [Planas Silva, Pedro (1992). *Rescate de la Constitución*. Lima: Talleres de Abril Editores, p. 518]. Esto implica que los actos del presidente de la República también cuentan con una suerte de control intra-órgano, por lo que la decisión de acudir al Tribunal Constitucional, para cuestionar el rechazo de plano del Congreso, deberá ser fruto de un escrupuloso debate al interior del Poder Ejecutivo.

De hecho, la práctica de los últimos años ha demostrado que los propios poderes del Estado han considerado que sea este intérprete de la Constitución el que se encargue de perfilar cómo deben ser entendidas las atribuciones conferidas por la Ley Fundamental. En efecto, en los últimos años los poderes públicos han acudido al Tribunal Constitucional para que este sea el que dirima los eventuales conflictos que se puedan suscitar entre ellos. Piénsese, por ejemplo, en los debates originados respecto de la delimitación de la figura de la cuestión de confianza, de la vacancia por permanente incapacidad moral, la disolución del Congreso, o hasta el uso de figuras como la acusación constitucional o el indulto. Al respecto, no debe olvidarse que lo que distingue a los sistemas con control judicial de constitucionalidad de aquellos que carecen de él, radica en la presencia de una instancia dotada de autoridad para resolver controversias vinculadas con el significado de los preceptos constitucionales, y que, por ello mismo, sea capaz de extraer, de enunciados de carácter abstracto, reglas de aplicación inmediata [Cfr. Ahumada, Marian (2005). *La jurisdicción constitucional en Europa*. Navarra: Thomson Civitas, p. 61].

El moderno constitucionalismo no pretende -y no podría hacerlo- imponer alguna posición en dilemas que, en estricto, pertenecen a la política, pero tampoco puede dejar de ignorar que, en democracias en procesos de consolidación como la peruana, la



participación judicial permite no la configuración de un modelo de supremacía judicial, sino la instauración de un sistema de colaboración en la que los tribunales puedan señalar qué conductas resulta constitucionalmente prohibidas u obligatorias, y que sea en esos márgenes constitucionales en los que se despliegue el debate democrático. Sobre ello, estimo importante recordar que la colaboración activa de los jueces, guiados por el texto constitucional, puede conducir razonablemente bien en el proyecto de generar que la comunidad política responda en mejores términos a las cuestiones fundamentales de justicia política [Cfr. Sager, Lawrence (2007). Juez y democracia. Madrid: Marcial Pons, p. 47].

Ciertamente, aun quedan diversos retos y tareas pendientes en nuestra democracia; sin embargo, a pesar de la coyuntura política que hemos experimentado en los últimos años, estimo que es posible considerar que los principales debates sobre el alcance de las atribuciones de los poderes públicos se han pretendido desarrollar en el marco de la Constitución. Es evidente que, sobre este punto, existan marcadas discrepancias, pero estimo que pretender brindar al accionar de las entidades estatales un halo de constitucionalidad es un signo de fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Considero que el Tribunal Constitucional debe cumplir un importante rol en este procedimiento de perfilar el adecuado equilibrio en el uso del poder público, ya que, al interpretar la Ley Fundamental, brinda a los principales actores los márgenes de maniobra mínimos para el desarrollo de la política.

ii) La innecesaria referencia a la sentencia que validó la disolución del Congreso

En segundo lugar, considero que la sentencia efectúa una innecesaria referencia al anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en el que se declaró que la disolución del Congreso de la República se había efectuado de conformidad con la Constitución. Así, en el fundamento 89 de la ponencia se señala que

En la práctica, el anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional eximió al Poder Ejecutivo de todo mecanismo de control o límite respecto del ejercicio de la cuestión de confianza, permitiendo el uso arbitrario de dicha institución. Esto tuvo como efecto que el Poder Ejecutivo pudiera disolver irregularmente al Congreso de la República, desestabilizando el principio de poderes, y eliminando temporalmente al órgano que servía como su contrapeso político.

Estimo que esta referencia resulta innecesaria, y ello no solo en la medida en que, sobre dicho asunto, se ha configurado la institución de la cosa juzgada, la cual, de hecho, ha sido reconocida recurrentemente como una garantía estrictamente vinculada con el derecho al debido proceso. También considero que la ponencia ha formulado un enfoque anacrónico del debate constitucional respecto de la denegación tácita de la confianza, ya que pretende imponer criterios jurisprudenciales actuales a un debate pasado.

En relación con el primer punto, el Tribunal ha señalado, de forma enfática, que



mediante el derecho a que se respete una resolución que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada se garantiza el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó” (STC 4587-2004-AA/TC, FJ 38, resaltado corresponde al original).

De este modo, el derecho a respetar una decisión judicial que ha adquirido la calidad de cosa juzgada no solo se invoca en relación con conductas asociadas con órganos externos, sino que también se desarrolla a propósito de eventuales pronunciamientos de los mismos tribunales que resolvieron el caso principal. Esto se vincula con la necesidad que los justiciables puedan confiar en la predictibilidad del sistema de administración de justicia. Cuestionar un pronunciamiento que se efectuó hace cinco años no solo merma esa posición del justiciable, sino que además expone a las sentencias del Tribunal a un filtro recurrente, aspecto potencialmente peligroso en una democracia aun en proceso de consolidación como la nacional. No tengo dudas sobre el derecho constitucional de criticar los fallos judiciales, pero el alcance de esta libertad no puede conducir a una revisión perpetua de todos los pronunciamientos.

Esto no significa que mi postura implique una suerte de petrificación de la Constitución. Estimo que, en cada proceso constitucional, bien puede el supremo intérprete de la Ley Fundamental brindar nuevos alcances o pronunciarse sobre aspectos de alguna institución que no se habían advertido en el pasado. Eso puede ocurrir, como de hecho se está haciendo en esta oportunidad, con la delimitación de la figura de la cuestión de confianza. Sin embargo, no debe confundirse la posibilidad que el Tribunal, en líneas generales, se pronuncie sobre los usos y límites de los mecanismos de control inter-orgánicos, con la revisión de una sentencia que, en un momento histórico específico, se pronunció en relación con una problemática planteada ante su sede. Por ello, se debe entender que la disolución del Congreso de la República, ocurrida el 30 de septiembre de 2019, ya ha sido calificada como compatible con la Constitución. El derecho de criticar los fallos, que es uno de naturaleza constitucional, no nos puede habilitar a reabrir discusiones ya efectuadas, y, en todo caso, los nuevos entendimientos de esta herramienta de control van a operar a futuro, y no pueden servir para dejar sin efecto fallos que han adquirido la calidad de cosa juzgada.

Por otro lado, también considero que el Tribunal se está pronunciando de forma anacrónica, ya que pretende emplear parámetros actuales a una discusión constitucional pasada. En efecto, considero que, concurrente con la cosa juzgada, no resulta viable que el Tribunal Constitucional emplee parámetros y herramientas actuales a un debate constitucional que se desarrolló bajo un esquema legal y jurisprudencial diferente. Al



hacerlo, estimo que el colegiado abre la puerta a la posibilidad de hacer una revisión frecuente de casos que, en su momento, ya fueron decididos, lo cual debilitaría considerablemente la predictibilidad en nuestro ordenamiento.

En la ponencia, se destaca en el fundamento 85 que el hecho que la composición anterior del Tribunal Constitucional considerara que el Ejecutivo 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, contraviene el marco constitucional y el principio de separación de poderes.

Ahora bien, es importante mencionar que, en la jurisprudencia desarrollada por la anterior composición de este Tribunal, se habían efectuado pronunciamientos que, en su momento, pretendía examinar los contornos de figuras como la cuestión de confianza. En efecto, en la sentencia recaída en el expediente 00006-2018-PI (fundamento 75), se sostuvo, en un pronunciamiento que fue suscrito por unanimidad, 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”.

Es importante precisar que, para dicho momento, no existían antecedentes respecto de intentos por delimitar a nivel legal o jurisprudencial la institución de la cuestión de confianza. De hecho, el primer intento se efectuó con la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, y el cual fue precisamente declarado inconstitucional por unanimidad por parte del Tribunal Constitucional al entenderse que vulneraba el principio de equilibrio de poderes.

Con posterioridad, con ocasión de la disolución del Congreso de la República, se desarrolló el debate respecto de la denominada “denegación de confianza tácita”, ya que se alegaba que el Poder Ejecutivo no podía interpretar en qué escenarios debería entenderse que la cuestión de confianza había sido rehusada. Al resolver dicho asunto, el Tribunal sostuvo, por mayoría, que asumir que el Congreso sea, en todos los casos, el que interprete la denegación de confianza

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, inobjectables 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 (sentencia recaída en el expediente 00006-2019-CC, fundamento 97).



La posición del Tribunal Constitucional despertó un nutrido debate respecto de los alcances de la figura de la cuestión de confianza. Como respuesta a la posición que se desarrolló en la STC 00006-2019-CC, el Congreso de la República expidió la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. Las exposiciones de motivos de los proyectos que dieron origen a la Ley 31355 coinciden en señalar que resultaba necesario mejorar las interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el texto de esta ley, se menciona que la cuestión de confianza “es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión”.

En su momento, se presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del referido texto legal, ya que se asumía que menoscababa atribuciones propias del Poder Ejecutivo. Así, en la sentencia recaída en el expediente 00032-2021-PI, por mayoría decidió el Tribunal que el referido texto normativo era compatible con la Constitución. Las razones que sustentaron esa posición resultan, ciertamente, difíciles de identificar, ya que existieron votos individuales que no se recogieron en una posición institucional.

Se puede evidenciar, de esta manera, que existieron múltiples pronunciamientos judiciales y propuestas legislativas a mejorar la relación entre los poderes públicos. Ahora bien, de ello no puede extraerse, sin más, que la posición que el Tribunal asumió en la sentencia 00006-2019-CC sea censurable o vinculada con lo constitucionalmente prohibido, ya que, a la fecha de dicho pronunciamiento, se había acudido precisamente ante el intérprete final de la Ley Fundamental con la finalidad que este precise los alcances de dicha institución.

En todo caso, es posible concluir que se ha confirmado la validez constitucional de la fórmula que considera que el Congreso sea el órgano que determine, finalmente, si la confianza ha sido o no rehusada. Sin embargo, de ello no puede extraerse que se trata de un pronunciamiento irrevisable judicialmente, ya que, como se ha señalado, existe la posibilidad que el Poder Legislativo se rehúse a debatir una cuestión de confianza que ha sido planteada sobre algún asunto que sí resulta competencia del Poder Ejecutivo. Por ello, para evitar esos escenarios de vacíos de poder, resulta indispensable que se habilite la competencia del Tribunal Constitucional para que pueda recibir demandas competenciales en los casos que se considere que el uso del Congreso ha menoscabado el desarrollo de las atribuciones otorgadas.

Por todo lo expuesto, no puedo suscribir en su totalidad la postura asumida en la ponencia, ya que, si bien considero que el Ejecutivo ciertamente no contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza asociada al proyecto de ley 3570/2022-PE, no comparto la propuesta general de que, sin perjuicio de que el Congreso sea el facultado para determinar el efecto de la decisión de rechazar de plano la cuestión de confianza, el Ejecutivo se encuentre habilitado para recurrir ante el Tribunal Constitucional, ya que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano | 54
EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC

resulta indispensable que, ante un rechazo de plano arbitrario por parte del Legislativo, el Poder Ejecutivo cuente con mecanismos institucionales para reclamar una eventual invasión de sus atribuciones.

Por lo expuesto, mi voto es por:

- 1) Declarar **FUNDADA en parte** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, **ANULAR** el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022 en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.
- 2) **INFUNDADA** la demanda en relación con el extremo en el que se solicita que, de forma exclusiva, sea el Congreso el que califique el rechazo de la cuestión de confianza. En consecuencia, corresponde habilitar la competencia del Tribunal Constitucional para que, en aquellos casos en los que el uso de la figura del rechazo de plano haya sido arbitrario, el Poder Ejecutivo cuente con un mecanismo de defensa frente al uso excesivo de las atribuciones del Congreso de la República, el cual será, en principio, el proceso competencial.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ