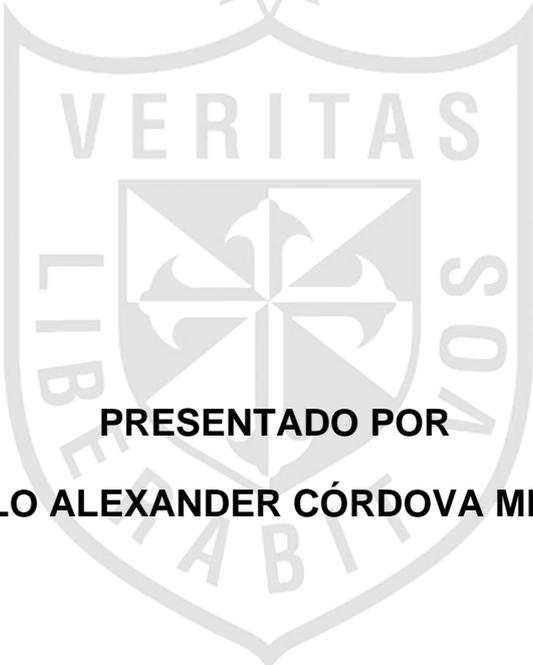




FACULTAD DE DERECHO

**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE  
N° 0006-2019-CC/TC**



**PRESENTADO POR  
PABLO ALEXANDER CÓRDOVA MEDINA**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL  
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**LIMA – PERÚ**

**2020**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

**FACULTAD DE DERECHO**

**Informe jurídico del Expediente N° 0006-2019-CC/TC**

**“Caso sobre la disolución del Congreso de la Republica”**

**PARA OPTAR**

**EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**PRESENTADO POR:**

**PABLO ALEXANDER CÓRDOVA MEDINA**

**LIMA, PERÚ**

**2020**

## **Informe jurídico del Expediente N° 0006-2019-CC/TC** **“Caso sobre la disolución del Congreso de la Republica”**

“La función del Tribunal [Constitucional] es política pero al mismo tiempo no pertenece a la política; resulta esencial en nuestro modo de entender la democracia pero al mismo tiempo no deriva de la democracia”.

Gustavo Zabrebelsy

El principio de separación de poderes previsto en el artículo 43 de la Constitución vigente, ordena, entre otras cosas, que las diversas facultades y atribuciones estatales residan en más de un órgano constitucional para así evitar la concentración y el ejercicio despótico del poder. Asimismo, el ejercicio de las referidas competencias debe estar sujeto a controles y equilibrios por parte de los demás poderes del Estado, así como a la colaboración de los mismos.

Nuestro modelo constitucional establece diversos órganos y/o mecanismos de pesos y contrapesos, tales como, por ejemplo, el Parlamento respecto del Gobierno o la cuestión de confianza planteada por este último frente a la censura ministerial.

Precisamente, la cuestión de confianza es una figura constitucional mediante la cual el Ejecutivo, a través del presidente del Consejo de Ministros o de sus ministros, solicita el respaldo político del Congreso de la República respecto de la política de gestión gubernamental, una iniciativa legislativa o un acto del gobierno. Asimismo, el Texto Fundamental vigente faculta al presidente de la República a disolver el Parlamento cuando se haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

En ese orden de ideas, en fecha 30 de septiembre de 2019, el presidente Martín Vizcarra decidió disolver el Congreso, por cuanto, a criterio del Ejecutivo, se produjeron dos denegaciones de confianza, tanto al gabinete de Fernando Zavala como al de Salvador del Solar.

Respecto del gabinete de Fernando Zavala, el Congreso le negó la confianza con 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones, produciéndose así la primera crisis total del gabinete por denegación de confianza. Por su parte, el gabinete liderado por Salvador del Solar, el 30 de septiembre de 2019, sí recibió la confianza por parte del Parlamento a través de 50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones; sin embargo, el presidente de la República interpretó la misma como denegada de manera fáctica, por cuanto en su proposición señaló que, si el Congreso continuaba con el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, el Gobierno entendería por denegada la confianza. Cabe resaltar que el Parlamento eligió al Sr. Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como miembro del mencionado Tribunal, con 87 votos a favor.

A pesar que se confirmó la conformidad con la Constitución de la denegación fáctica de la confianza por parte del Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 0006-2019-CC/TC, esta figura presenta, a nuestro criterio, diversos vicios de constitucionalidad.

En primer lugar, la denegación fáctica de la confianza supone una transgresión al principio de separación de poderes y al *telos* mismo de Constitución, en tanto que concentra la facultad de formular la confianza e interpretar el sentido de la misma en el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, la denegación fáctica, en general, y la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019, en particular, desconocen la Constitución y la práctica parlamentaria sobre la materia respecto de su planteamiento, alcances y la importancia de la votación del Pleno.

Por último, la cuestión de confianza no constituye un mecanismo de coerción política mediante la cual el Ejecutivo puede imponer el sentido o contenido de un proyecto de reforma legal o constitucional al Congreso, bajo el argumento que, independientemente de la votación, se considerará negada la misma si este último órgano realiza cualquier acto contrario a la proposición.

Por todo lo expuesto, resulta idóneo conocer los hechos y argumentos del Tribunal Constitucional para declarar infundada la demanda y, a su vez, investigar sobre la procedencia, alcances y naturaleza de la cuestión de confianza y la viabilidad o no de la denegatoria fáctica de la misma en el marco del constitucionalismo contemporáneo.

## **1. Relación de los hechos principales expuestos por las partes intervinientes en el proceso competencial**

Para comprender la real envergadura del contexto de crisis política acontecido y su inexorable arribo en la disolución del Congreso de la República, corresponde exponer los principales hechos políticos y jurídicos desde la toma de mando del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski en el año 2016, pasando por el Mensaje a la Nación del actual presidente Martín Vizcarra Cornejo, de fecha 30 de septiembre de 2019, mediante el cual disolvió el Parlamento, hasta la Sentencia N° 00006-2019-CC/TC, y su posterior aclaración, que declaró infundada la demanda interpuesta por el presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea. A nuestro criterio, estos hechos requieren ser abordados de la siguiente manera:

- i) La crisis política y la cuestión de confianza en el período comprendido desde el mes de julio de 2016 hasta el mes de septiembre de 2019;
- ii) El Decreto Supremo N° 165-2019-PCM y el acto de disolución del Congreso de la República;
- iii) La demanda competencial interpuesta por el presidente de la Comisión Permanente contra el Poder Ejecutivo;
- iv) La admisión de la demanda, la solicitud de medida cautelar y la intervención de los *amicus curiae*;
- v) La contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo;
- vi) Los argumentos del Tribunal Constitucional para convalidar la constitucionalidad de la disolución del Parlamento y, en consecuencia, desestimar la demanda competencial;
- vii) Los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada respecto del caso;
- viii) El recurso de aclaración y su resolución.

### **La crisis política y la cuestión de confianza en el período comprendido desde el mes de julio de 2016 hasta el mes de septiembre de 2019**

- En las elecciones generales de 2016, Pedro Pablo Kuczynski, candidato presidencial de Peruanos por el Cambio (PPK), venció en segunda vuelta a Keiko Fujimori Higuchi, candidata presidencial de Fuerza Popular (FP), por un mínimo margen de diferencia<sup>1</sup>. Sin embargo, a nivel congresal, el fujimorismo logró 73 escaños frente a las 18 curules obtenidas por el oficialismo y, en consecuencia, el primero de estos alcanzó mayoría absoluta.
- En fecha 9 de diciembre de 2016, Fuerza Popular presentó una moción de censura contra el entonces ministro de educación Jaime Saavedra Chanduví por supuesta falta de capacidad y grave

---

<sup>1</sup> Según los resultados oficiales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (<https://bit.ly/308ezXI>), Pedro Pablo Kuczynski obtuvo 50.12% de los votos válidos, mientras que Keiko Fujimori 49.88%.

negligencia en su gestión en la referida cartera<sup>2</sup>. Días después, el 15 de diciembre, el ministro fue censurado, por cuanto se consideró que sus respuestas al pliego interpelatorio fueron insatisfactorias. Ante su renuncia, el 18 de diciembre del mismo año se designó a Marilú Martens Cortés como ministra de educación, a través de la Resolución Suprema N° 316- 2016-PCM.

- Al año siguiente, el 22 de mayo de 2017, Martín Vizcarra Cornejo renunció a su cargo de ministro de transportes y comunicaciones por una serie de cuestionamientos relacionados a la construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero y para evitar, de este modo, una inminente censura.
- Con fecha 19 de junio del mismo año, el Congreso de la República denegó la cuestión de confianza planteada por Alfredo Thorne Vetter, ministro de economía y finanzas, a raíz de unas conversaciones difundidas por la prensa con Edgar Alarcón Tejada, contralor general de la República, por el informe del caso del Aeropuerto Internacional de Chinchero.
- La mayoría parlamentaria decidió presentar una moción de censura, en fecha 12 de septiembre de 2017, contra Marilú Martes Cortés, ministra de educación, en relación a la huelga magisterial. Frente a este hecho, el 13 de septiembre, Fernando Zavala Lombardi, presidente del Consejo de Ministros, cursó una carta al Parlamento, mediante la cual presentaba cuestión de confianza a nombre de todo el Gabinete y en razón de la política educativa del Gobierno. Al día siguiente, la Junta de Portavoces acordó invitar al presidente del Consejo de Ministros para que exponga ante el Pleno su cuestión de confianza. Tras el debate parlamentario, el Congreso negó la confianza al Gabinete Ministerial con 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones, produciéndose así la primera crisis total del gabinete por denegación de confianza.
- En diciembre del mismo año se conoció que el entonces presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, había prestado servicios de asesoría a la empresa Odebrecht a través de la consultora Westfield Capital entre los años 2004 y 2007, período que coincide con su gestión como ministro de economía y finanzas y presidente del Consejo de Ministros del gobierno de Alejandro Toledo Manrique. Como consecuencia de esta información y en razón de sus constantes declaraciones que no se ajustaban a la verdad, en fecha 21 de diciembre, el Congreso decidió promover la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, la cual ultimadamente fue rechazada al no alcanzar los 87 votos exigidos por la Constitución Política vigente<sup>3</sup>.
- El 24 de diciembre del mencionado año, Pedro Pablo Kuczynski indultó al ex presidente Alberto Fujimori Fujimori, decisión que posteriormente fue revertida por el Poder Judicial<sup>4</sup>.
- Al año siguiente, en fecha 7 de marzo de 2018, varios congresistas de diversas bancadas presentaron nuevamente una moción de vacancia presidencial contra Pedro Pablo Kuczynski debido a nuevas evidencias que incidían en su conexión con Odebrecht. Días después, el congresista Moisés Mamani Colquehuanca grabó en audio y vídeo a Kenji Fujimori Higuchi y otros congresistas que se abstuvieron de votar en el primer proceso de vacancia, así como a Bruno Giuffra Monteverde, ministro de transporte y comunicaciones, quienes le ofrecían obras en su región y reuniones con el presidente a cambio de su voto.

---

<sup>2</sup> Principalmente se cuestionaba la inacción del ministro censurado frente a los presuntos actos de corrupción en la adquisición de computadoras para colegios públicos que involucraban a la funcionaria responsable de las referidas compras, Ruth Vilca Tasayco.

<sup>3</sup> Se registraron 79 votos a favor, 19 en contra y 21 abstenciones. Asimismo, es importante resaltar que Kenji Fujimori Higuchi y otros 9 congresistas de la bancada fujimorista se abstuvieron de votar.

<sup>4</sup> Con fecha 03 de octubre de 2018, mediante la Resolución N° 10 correspondiente al Expediente N°0006-2001-4-5001-SU-PE-01, el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria de la Corte Suprema de Justicia de Lima, declaró la carencia de efectos jurídicos de la Resolución Suprema N° 281-20007-JUS que concede, entre otros, indulto humanitario al sentenciado Alberto Fujimori Fujimori.

- Ante una inminente vacancia, el 21 de marzo de 2018, Pedro Pablo Kuczynski decide renunciar a su cargo de presidente de la República. Dos días después, con 105 votos a favor, 12 en contra y 4 abstenciones, el Parlamento aprobó la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, produciéndose la sucesión presidencial. En la misma fecha, Martín Vizcarra Cornejo juramentó como nuevo presidente de la República y, posteriormente, en fecha 2 de abril, designó al congresista César Villanueva Arévalo como presidente del Consejo de Ministros.
- Por otro lado, el Parlamento aprobó la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, mediante la cual se modificó el artículo 86 de su reglamento y se estableció, principalmente, la improcedencia de la cuestión de confianza destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político. Esta disposición fue declarada inconstitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, en tanto que desnaturalizaba el sentido de la cuestión de confianza.
- El 7 de julio de 2018, la prensa difundió diversos audios de jueces y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial con evidente contenido incriminatorio de corrupción. En este contexto, el presidente de la República presentó varios proyectos de ley relacionados con la reforma del sistema de justicia y de la política. Frente a la demora del Congreso, el presidente del Consejo de Ministros planteó cuestión de confianza para la aprobación de los referidos proyectos, la cual, finalmente, fue otorgada. Así, previa modificación, el Parlamento admitió las propuestas del Poder Ejecutivo, sometiéndose y aprobándose las mismas, en un segundo momento, mediante referéndum.
- Al año siguiente, con fecha 8 de marzo de 2019, César Villanueva Arévalo renuncia a su cargo de presidente del Consejo de Ministros y asume, en su reemplazo, Salvador del Solar Labarthe.
- El 30 de mayo del mismo año, el presidente del Consejo de Ministros presenta un oficio a Daniel Salaverry Villa, presidente del Congreso, a fin que se fije fecha y hora para la tramitación de una cuestión de confianza respecto de diversos proyectos de ley relacionados a la lucha contra la corrupción, entre los que destacan las propuestas de impedimentos para ser candidatos y del levantamiento de la inmunidad parlamentaria. El presidente del Congreso responde el mismo día, invitando al presidente del Consejo de Ministros el 4 de junio, fecha en la que también convocó al Pleno, para que sustente su cuestión de confianza. Un día después de presentada la confianza, el Pleno decidió otorgarla mediante 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones. Las propuestas, previa modificación, fueron aprobadas por el Congreso.
- Seguidamente, a través de su Mensaje a la Nación, de fecha 28 de julio de 2019, el presidente de la República anuncia su propuesta de adelanto de elecciones generales para dar fin a la crisis política nacional. El proyecto, finalmente, fue archivado por la Comisión de Constitución del Congreso.
- El día 27 de septiembre del mismo año, el presidente de la República anuncia que planteará cuestión de confianza respecto de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, procedimiento que se venía llevando a cabo desde el 22 de noviembre de 2018, fecha en la que se aprobó la conformación de una Comisión Especial de selección por invitación. En la referida fecha, a las 16:36 p.m., el presidente del Consejo de Ministros cursó un oficio a Pedro Olaechea, entonces presidente del Congreso, solicitándole que se le permita plantear cuestión de confianza en la primera oportunidad que se reúna el Pleno.
- Con fecha 30 de septiembre se somete la solicitud del presidente del Consejo de Ministros a la Junta de Portavoces, la cual decide invitar a Salvador del Solar a las 16:00 horas para que sustente su cuestión de confianza ante el Pleno. Como consecuencia de esto, se decide proseguir con la

agenda que establecía, como único punto, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

- El presidente del Consejo de Ministros ingresó al Hemiciclo donde se debatía la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, a pesar de la resistencia de algunos congresistas y sin que medie invitación alguna. En el debate, el congresista Gino Costa Santolalla cedió el uso de la palabra al presidente del Consejo de Ministros para que este formulara su cuestión de confianza. Así, a las 11:37 a.m., Salvador del Solar hizo cuestión de confianza en dos sentidos: i) para la aprobación del proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y ii) con el objeto de paralizar el procedimiento de elección en curso. De esta forma, si el Congreso continuaba con el procedimiento, el Gobierno entendería por denegada la confianza.
- La congresista Indira Huilca Flores presentó una cuestión previa para que se suspenda el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la misma que fue desestimada con 80 votos en contra y 34 a favor.
- Acto seguido, el presidente del Congreso sometió a votación la candidatura del Sr. Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, el cual obtuvo 87 votos a favor<sup>5</sup> y, en consecuencia, fue elegido magistrado del Tribunal Constitucional. Luego, se votó la candidatura del Sr. Manuel Sánchez-Palacios Paiva, quien alcanzó 73 votos y, por consiguiente, no accedió a una plaza de magistrado. Al terminar la votación, se suspendió la sesión hasta el día siguiente.

#### **El Decreto Supremo N° 165-2019-PCM y el acto de disolución del Congreso de la República**

- A las 16:11 horas del 30 de septiembre de 2019, el Pleno del Congreso inició el debate de la cuestión de confianza solicitada por el presidente del Consejo de Ministros. Tras el debate, a las 17:38 p.m., el Parlamento decidió otorgar la confianza con 50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones.
- En simultáneo, desde 17:34 horas, el presidente de la República se encontraba dando una conferencia de prensa. A las 17:41 horas, Martín Vizcarra decidió disolver el Congreso alegando que se incurrió en una denegación fáctica de la cuestión de confianza cuando el Congreso continuó con el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.
- Como consecuencia de lo descrito anteriormente, Salvador del Solar renuncia al cargo de presidente del Consejo de Ministros y asume Vicente Zeballos Salinas en su reemplazo.
- Acto seguido, se publica, en Edición Extraordinaria del Diario Oficial “El Peruano”, el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, mediante el cual el presidente de la República disuelve el Congreso por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros y, a su vez, convoca a elecciones parlamentarias.
- Frente a esta situación, en el Congreso se planteó la moción de declaración de incapacidad temporal<sup>6</sup>, por el período de 12 meses, contra Martín Vizcarra por quebrar el orden constitucional. La referida moción fue aprobada por 86 votos a favor y, en consecuencia, se convocó a Mercedes Aráoz Fernández, segunda vicepresidenta, para que juramente en el cargo de presidenta de la

---

<sup>5</sup> La congresista María Elena Foronda Farro denunció la suplantación de su voto en la referida elección. Posteriormente, el Congreso de la República emitió un comunicado (<https://bit.ly/2ZRKiWZ>) en el que descarta la acusación y, a su vez, señala que fue el parlamentario Manuel Dammert Ego Aguirre quien tuvo contacto con el escaño de la legisladora.

<sup>6</sup> En un primer momento se planteó la moción de vacancia por permanente incapacidad moral contra el presidente de la República, por cuanto sus acciones en el proceso de elección habrían vulnerado el principio de separación de poderes, así como por disolver el Parlamento pese a que este le otorgó la confianza a su Consejo de Ministros. Sin embargo, el Congreso no contaba con los votos suficientes para aprobar tal medida.

República. Sin embargo, al día siguiente de asumir como presidenta en funciones, Mercedes Aráoz renunció a su segunda vicepresidencia y a la designación de parte del Congreso.

### **La demanda competencial interpuesta por el presidente de la Comisión Permanente contra el Poder Ejecutivo**

- El día miércoles 2 de octubre de 2019, en sesión de la Comisión Permanente del Congreso se autorizó a que su presidente interponga una demanda competencial contra el Ejecutivo por el planteamiento de la cuestión de confianza y la seguida disolución del Parlamento, así como una medida cautelar de suspensión de los efectos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, con 21 votos a favor.
- Pedro Olaechea, en su cargo de presidente del Congreso, presenta la referida demanda el 10 de octubre del mismo año, amparado en su legitimidad activa reconocida en el artículo 109 del Código Procesal Constitucional.
- A través de la demanda, el peticionante solicita al Tribunal Constitucional, que declare lo siguiente:
  - Que el Poder Ejecutivo carece de competencias para plantear la cuestión de confianza respecto de atribuciones que son competencia exclusiva del Congreso de la República.
  - Que la cuestión de confianza solo puede ser otorgada o rechazada de manera expresa, a través de una votación del Pleno.
  - Que la cuestión de confianza debe plantearse, debatirse y someterse a votación de acuerdo al Reglamento del Congreso y, en concordancia, con la autonomía normativa del Parlamento.
  - La nulidad del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, mediante el cual se disuelve el Congreso y convoca a elecciones de congresistas.
- En ese sentido, el demandante refiere que el caso en concreto se enmarca en un conflicto competencial por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, pues el Poder Ejecutivo ejerció de manera indebida la figura de la cuestión de confianza, a través de su proposición e interpretación. De esta forma, agrega que las atribuciones vulneradas son: i) A reformar la Constitución, ii) a elegir los magistrados del Tribunal Constitucional y el proceso de selección de los mismos, iii) a regirse de acuerdo a su Reglamento normativo, y iv) a decidir si otorga o no la confianza al Poder Ejecutivo, a través de la votación del Pleno.
- Añade que, si bien el Ejecutivo tiene iniciativa de reforma constitucional, este no puede plantear cuestión de confianza para forzar su aprobación de enmienda, sea respecto de su contenido o plazo. A su criterio, la materia de la cuestión de confianza debe guardar relación con las competencias, políticas y gestión del Poder Ejecutivo, caso contrario devendría en improcedente por vulnerar el principio de balance de poderes.
- Señala también que tanto el mecanismo como el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional son competencia exclusiva del Congreso de la República, la cual se ha visto afectada por cuanto la cuestión de confianza pretendía suspender el procedimiento en curso y aplicar las potenciales nuevas reglas retroactivamente. Asimismo, resalta que varias etapas del proceso de selección ya habían precluido y que el proyecto de reforma constitucional presentado, en misma fecha que se planteó la cuestión de confianza, no fue sometido al trámite parlamentario establecido en el Reglamento del Congreso.
- Destaca que el planteamiento de la cuestión de confianza vulnera la autonomía normativa del Parlamento, en tanto que se expuso en un momento distinto al acordado por la Junta de Portavoces

y pretendía su debate y votación en ese mismo momento, independientemente de la agenda ya establecida. Así, remarca que el Congreso es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente y que interpretar esto último como una denegación fáctica, vulnera su autonomía para elaborar su propia agenda.

- El Parlamento resalta que la cuestión de confianza solo puede ser aprobada o rechazada a través de una votación expresa por parte del Pleno; en consecuencia, asumir la denegación fáctica en razón de que la moción no fue sometida a debate ni a votación y se prosiguió con el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, resulta una interpretación contraria a los principios de interdicción a la arbitrariedad, separación de poderes y predictibilidad. La moción de confianza fue aprobada por 47 votos a favor, 22 en contra y 11 abstenciones.
- Por último, agrega que, si bien el Parlamento aprobó anteriormente cuestiones de confianza respecto de reformas constitucionales, esto no incide en su legitimidad para presentar una demanda competencial, por cuanto el otorgamiento de la confianza se suscribía únicamente al debate prioritario del proyecto de reforma y no a su eventual aprobación. De igual modo señala que los argumentos manifestados durante el debate del Congreso Constituyente Democrático no son vinculantes y no pueden ser asumidos de manera aislada respecto de las demás disposiciones constitucionales.

### **La admisión de la demanda, la solicitud de medida cautelar y la intervención de los *amicus curiae***

#### **Respecto de la admisión de la demanda:**

- Mediante el auto 1 de calificación del expediente N° 0006-2019-CC, de fecha 29 de octubre de 2019, el Tribunal Constitucional decidió admitir a trámite la demanda competencial interpuesta por Pedro Olaechea, presidente del disuelto Congreso de la República.
- En primer lugar, el Órgano de Control de la Constitución señaló que en los casos de conflicto competencial se requiere la concurrencia de un elemento subjetivo y objetivo, esto es, de la legitimidad activa de su proponente y de la dimensión constitucional de la materia.
- Respecto del primer elemento, el Tribunal Constitucional advirtió que en la demanda competencial existen consideraciones aprobadas por el Pleno del Congreso, en fecha 25 de julio de 2019, o por la Comisión Permanente, el día 2 de octubre del mismo año. Así, se apunta que el petitorio relacionado con el pedido de confianza respecto de reformas constitucionales, autorizado por el Pleno, tiene carácter general y no guarda relación con algún supuesto concreto que habilite la interposición de una demanda competencial. Las otras pretensiones fueron autorizadas por la Comisión Permanente, en tanto que el Parlamento se encontraba disuelto.
- El Tribunal señaló que, de acuerdo con el artículo 109 del Código Procesal Constitucional<sup>7</sup>, correspondería rechazar la demanda interpuesta; sin embargo, en aplicación de los principios constitucionales de corrección funcional, función integradora y *pro actione*, decidió admitir a

---

<sup>7</sup> Código Procesal Constitucional:

Artículo 109.- Legitimación y Representación

El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:

(...)

3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

Los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares. Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno.

trámite la demanda y adecuar las formalidades a los fines de los procesos constitucionales, en la medida que exigir el acuerdo por parte del Pleno de un Congreso disuelto es una imposibilidad jurídica que puede conllevar a que determinados actos no puedan ser cuestionados en la jurisdicción constitucional.

- El Órgano de Control de la Constitución agregó que “... la imposibilidad de cuestionar jurisdiccionalmente el decreto que dispone la disolución del Congreso de la República generaría que su sola entrada en vigencia suponga su inmunidad, cuestión que atentaría contra el carácter normativo de nuestra Norma Fundamental” (Tribunal Constitucional, 2019a, F.J. 19).
- En relación al segundo elemento, el Tribunal destacó que la materia en controversia –la legitimidad de la disolución del Parlamento– se encuentra relacionada con las competencias y atribuciones designadas por la Constitución al Congreso de la República y el Poder Ejecutivo.
- Finalmente, advirtió que los efectos de la sentencia recaída en el presente caso no incidirían en el cronograma electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones para elección de congresistas<sup>8</sup>.
- Frente a lo resuelto, el presidente de la Comisión Permanente<sup>9</sup> y el procurador público especializado en materia constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, presentaron recursos de reposición y aclaración, respectivamente. El escrito de aclaración solicitaba que se señalen los extremos que fueron admitidos a trámite, mientras que el pedido de reposición pretendía que el Tribunal se pronuncie sobre la competencia del gobierno para plantear cuestión de confianza respecto de reformas constitucionales y, además, cuestionaba un adelanto de opinión.
- Al respecto, a través auto 3, expedido en fecha 18 de noviembre de 2019, el Tribunal declaró improcedente ambos recursos, alegando la claridad de los extremos admitidos a trámite en el auto de calificación y reiterando que no fue admitida la pretensión en torno al pedido de confianza respecto de reformas constitucionales. Asimismo, el referido organismo constitucional señaló que no ha adelantado opinión, por cuanto su pronunciamiento no versó sobre la constitucionalidad de la cuestión de confianza y la posterior disolución del Congreso.

#### Respecto de la solicitud de medida cautelar:

- A través del auto 2, de fecha 29 de octubre de 2019, el Tribunal Constitucional desestimó por mayoría<sup>10</sup> la solicitud de medida cautelar presentada por Pedro Olaechea, mediante la cual

---

<sup>8</sup> A través de sus fundamentos de voto, los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada se apartaron de este extremo, por cuanto consideraron que reduce el margen de decisión del Tribunal Constitucional y evidencia un temor de que la sentencia sea emitida antes de la realización de las elecciones extraordinarias.

Cabe agregar que el primero de los magistrados mencionados sostuvo que la presidencia del Congreso de la República la mantiene el demandante, de acuerdo a la elección por parte del Pleno y a la vigencia de la Comisión Permanente. En ese sentido, recordó que, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento del Congreso, la Comisión Permanente se encuentra presidida por el presidente del Congreso.

<sup>9</sup> El magistrado Blume Fortini reitera, en su fundamento de voto, que es errado considerar únicamente como presidente de la Comisión Permanente al Sr. Pedro Olaechea, por cuanto este último fue elegido presidente del Congreso por parte del Pleno para su representación.

<sup>10</sup> En su voto singular, el magistrado Blume Fortini sostuvo que la solicitud de medida cautelar debió ser declarada procedente, por cuanto: i) respecto a la apariencia del derecho, consideró que el hecho controvertido incide en las competencias constitucionales asignadas al Congreso de la República, ii) acerca del peligro en la demora, señaló que el proceso electoral convocado validaría la disolución del Parlamento y tornaría en inconducente la decisión sobre el fondo y, por último, iii) sobre la adecuación de la pretensión, estimó que resultaría razonable prorrogar las elecciones congresales hasta la emisión de la sentencia.

pretendía que se suspendan los efectos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que dispone la disolución del Congreso de la República y convoca a elecciones extraordinarias de congresistas.

- El referido órgano de justicia constitucional señaló que para conceder una medida cautelar, sea innovativa o de no innovar, en el marco de los procesos competenciales deben concurrir de manera conjunta los requisitos de verosimilitud o apariencia del derecho invocado, peligro en la demora y adecuación de la pretensión, además del principio de reversibilidad que permita retrotraer las cosas al estado anterior en caso la demanda fuese desestimada.
- En primer lugar, el órgano de control de la Constitución indicó que el acuerdo del Pleno de 25 de julio de 2019, sustento de la solicitud de medida cautelar, no guarda relación alguna respecto del escrito presentado por Pedro Olaechea; por lo que, el referido requerimiento devendría en improcedente.
- Seguidamente, el Tribunal Constitucional agregó que el hecho controvertido –la configuración o no de la segunda denegatoria de confianza por parte del Parlamento– reviste suma complejidad al no existir criterios establecidos sobre la materia; en consecuencia, estima que la solicitud no satisface el presupuesto de verosimilitud o apariencia del derecho invocado.
- Posteriormente, el demandante presentó un recurso de reposición tendiente a revertir lo resuelto. El Tribunal, en fecha 18 de noviembre de 2019, declaró improcedente el recurso, en la medida que el recurrente pretendía el reexamen de la solicitud de medida cautelar, en base a argumentos ya desestimados.

#### **Acerca de los *amicus curiae* intervinientes:**

- Con fecha 3 de diciembre de 2019, el Tribunal Constitucional admitió la participación, en calidad de *amicus curiae*, de las siguientes personas:
  - El defensor del pueblo, en su rol supervisor del cumplimiento de los deberes de la administración estatal<sup>11</sup>.
  - Los ciudadanos Juan Pablo Felipe Chanco, Cecilia Beatriz Mejía Mori, Adrián Barrientos Vargas, en representación del “Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada” y Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político “Abre tu mente por un nuevo Perú”<sup>12</sup>.

#### **La contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo**

- En fecha 22 de noviembre de 2019, el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, contestó la demanda competencial interpuesta en su contra, aduciendo argumentos sobre la forma y el fondo del asunto.

---

Por su parte, el magistrado Sardón de Taboada cuestiona la interpretación del Poder Ejecutivo respecto de la denegación fáctica de la confianza y, seguidamente, propone adecuar la medida cautelar al restablecimiento de la separación de poderes mediante la realización de elecciones de congresistas y presidente de la República.

<sup>11</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 162.- Atribuciones de la Defensoría del Pueblo

Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

(...)

<sup>12</sup> Es importante resaltar que, a través de su voto singular, el magistrado Miranda Canales expresó su desacuerdo con la admisión en calidad de *amicus curiae* de las referidas personas, por cuanto consideró que estas no brindarían un criterio técnico de alta especialización.

- En primer lugar, señaló que la demanda debe ser declarada improcedente, por cuanto no existe acuerdo del Pleno para su interposición ni precisión de los acuerdos que sustentan la demanda, así como tampoco la Comisión Permanente cuenta con legitimidad para obrar en representación del Parlamento. En ese sentido, agregó que el Pleno del Congreso pudo acordar la interposición de la demanda en la sesión de 30 de septiembre de 2019, por lo que es errado por parte del Tribunal aplicar el principio *pro actione*.  
Asimismo, el Ejecutivo cuestionó la admisión a trámite del proceso competencial contra el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, por cuanto señala que la vía jurisdiccional específica correspondería al proceso de acción popular<sup>13</sup>.
- En segundo lugar, el demandado alegó que la demanda debe ser declarada infundada por las siguientes consideraciones:
  - De acuerdo con los artículos 1 y 44 de la Constitución<sup>14</sup>, las competencias y atribuciones del Congreso de la República y el Poder Ejecutivo deben ejercerse garantizando la vigencia práctica de los derechos fundamentales.
  - La perspectiva clásica de separación de poderes, alegada por el Congreso como principio vulnerado por la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019, se encuentra desfasada ya que no prevé mecanismos de cooperación entre los órganos públicos. En ese sentido, agrega que las competencias aducidas por el Parlamento no pueden ser ejercidas de manera arbitraria, sin que medie algún contrapeso.
  - La cuestión de confianza se encuentra regulada por la Constitución de manera abierta, por lo que el Parlamento no puede negar su procedencia respecto de reformas constitucionales y la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Respecto de la alegada vulneración de la competencia para designar a los miembros del Tribunal Constitucional, su mecanismo de elección y la aplicación de las nuevas reglas al proceso en curso, el Ejecutivo sostuvo que:

- El proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional fue objeto de diversos cuestionamientos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup>, la Defensoría del Pueblo<sup>16</sup> y de otros grupos parlamentarios<sup>17</sup>, debido a su falta de transparencia.

---

<sup>13</sup> Cabe resaltar que el ex congresista Salvador Heresi Chicoma presentó una demanda de acción popular ante la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, la cual fue declarada improcedente a través de la resolución N° 1 recaído en el expediente N° 00077-2019-0. La referida Sala sostuvo que la facultad presidencial de disolución del Parlamento corresponde ser revisada mediante el proceso competencial.

<sup>14</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 1.- Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 44.- Deberes del Estado

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

(...)

<sup>15</sup> A través de un comunicado de prensa de fecha 26 de septiembre de 2019 (<https://bit.ly/3gNppcm>), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación por el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, señalando que este último debe garantizar los principios de publicidad, transparencia y meritocracia, así como la participación ciudadana.

<sup>16</sup> En sus redes sociales oficiales, la Defensoría del Pueblo exhortó al Parlamento a postergar la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

<sup>17</sup> En conferencia de Prensa, los voceros de las bancadas de Nuevo Perú, Frente Amplio, Peruanos por el Cambio, Bancada Liberal y Unidos por la República, expresaron su desacuerdo con el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, alegando que el mismo se estaría llevando a cabo de manera irregular.

- Dada la importancia del referido Tribunal para el fortalecimiento del Estado Constitucional, la garantía de los derechos fundamentales y el control de constitucionalidad, se presentó el Proyecto de Ley N° 4847/2019-PE con el objeto de modificar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y establecer un nuevo mecanismo de elección acorde a los principios de pluralidad, transparencia y participación ciudadana<sup>18</sup>, que garantice, ultimadamente, independencia e idoneidad en el desempeño del cargo.
- La cuestión de confianza expuesta ante el Pleno, en fecha 30 de septiembre de 2019, no pretendía desconocer las competencias que la Constitución le otorga al Parlamento, sino que la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional se realice con garantías de transparencia. Asimismo, el Texto Fundamental no establece algún límite temporal para la presentación de la cuestión de confianza, por lo que, su se ajusta al criterio de oportunidad.
- Los términos y la forma en que se planteó la cuestión de confianza no fueron objeto de cuestionamiento por parte de los congresistas en el debate y votación del Pleno sobre la misma. De igual modo, su exposición se adecuó a las pautas señaladas por la Mesa Directiva y no solicitó expresamente que la misma fuese debatida y votada inmediatamente después de su presentación ni que el proyecto de ley fuese debatido exento del procedimiento parlamentario.
- La posición jurídica del Ejecutivo en torno al artículo 134 de la Constitución fue expuesta el 28 de julio de 2019 por el presidente de la República, señalando que consideraría rechazada la cuestión de confianza si el Congreso realizaba acciones contrarias al contenido de lo solicitado, independientemente de la votación formal. Así, si bien la confianza fue otorgada formalmente el 4 de junio de 2019 respecto de los proyectos relacionados a la lucha contra la corrupción, el Poder Ejecutivo entendido su denegatoria al desnaturalizarse

---

<sup>18</sup> Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

Artículo 8.- Conformación

El Tribunal Constitucional está integrado por siete miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son designados por el Congreso, con resolución legislativa aprobada con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.

Para tal efecto, el Pleno del Congreso designa una Comisión Especial **respetando el principio de pluralidad, con un representante por cada grupo parlamentario**, en el Congreso, para encargarse de conocer del procedimiento de designación. **Las sesiones de la Comisión Especial son públicas y pueden contar con la veeduría de la Defensoría del Pueblo y organismos de la sociedad civil.**

La Comisión Especial publica en el diario oficial El Peruano y el portal institucional del Congreso de la República la convocatoria para la presentación de propuestas de candidatos, **las cuales para ser aptas deben contar con el respaldo de una o más instituciones, y cumplir con un perfil de reconocida trayectoria profesional y ética, y compromiso con los valores democráticos.**

**Posteriormente, la Comisión Especial publica la relación de estos candidatos en los mismos medios de difusión antes señalados, a fin de que la ciudadanía en general pueda formular tachas, las que deben estar acompañadas de prueba documental.**

**Concluido el periodo de tachas, la Comisión Especial las resuelve y difunde su decisión.**

**Finalizada dicha fase, invita a los candidatos aptos a una audiencia pública para formular preguntas sobre su trayectoria personal, profesional y su posición sobre temas de relevancia jurídica.**

**Una vez que haya concluido esta etapa, la Comisión Especial publica el listado de candidatos aptos para ser elegidos, de acuerdo al perfil aprobado y a los documentos presentados.**

**Luego de aprobada la lista final de candidatos por la Comisión Especial**, se convoca en término no inferior a siete (7) días al Pleno del Congreso para que se proceda a la elección **individual de cada candidato, mediante votación pública, en el orden de la calificación obtenida durante la evaluación.** Son elegidos el magistrado o los magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del artículo 201 de la Constitución Política del Perú. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación.

Si concluidos los cómputos, no se logra cubrir las plazas vacantes, la Comisión procede a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la elección.

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

Se aplican además, las disposiciones pertinentes del Reglamento del Congreso. (El estilo del formato corresponde al texto original).

el contenido sobre la propuesta de reforma de la inmunidad parlamentaria; sin embargo, en esa ocasión, el presidente decidió no disolver el Parlamento.

- El rechazo de la cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo se materializó de forma indubitable cuando el Parlamento decidió proseguir con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, sin observar la transparencia del procedimiento. Precisamente, el entonces presidente del Consejo de Ministros enfatizó en su exposición que formulaba cuestión de confianza para que el Congreso decida si la otorga y hace uso de la transparencia, o la niega si considera seguir con el procedimiento.
- La denegación de la confianza no solo se produce a través de una votación contraria por parte del Pleno, sino también cuando este último realiza actos parlamentarios contrarios al planteamiento propuesto.
- Asumir una interpretación formalista, mediante la cual se considere que la cuestión de confianza solo puede ser otorgada o rechazada a través de una votación por parte del Pleno, omitiría las razones constitucionales y el sentido de la disolución del Congreso, que consiste en otorgar a la ciudadanía la facultad de resolver la crisis política acontecida a través de nuevas elecciones parlamentarias.

También, resalta que el demandante no cuestionó directamente el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, sino más bien, objeta el ejercicio indebido de la cuestión de confianza. Como consecuencia de ello, señala que la pretensión de nulidad del referido decreto debe considerarse como una pretensión accesoria. Asimismo, observa que el demandante no invocó el artículo 113 del Código Procesal Constitucional<sup>19</sup> u otra disposición o jurisprudencia que permita dejar sin efecto la norma cuestionada.

- Por último, el demandado anexa el informe elaborado por el abogado César Landa Arroyo, el cual es considerado parte de los argumentos de defensa. En ese sentido, el referido informe señala, principalmente, que:
  - Frente a la crisis política suscitada entre el Gobierno y el Parlamento, este último decidió acelerar el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional para renovar aquellos con mandatos vencidos.
  - El presidente del Consejo de Ministros formuló cuestión de confianza sobre la reforma del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el objeto de permitir un proceso transparente, plural y con participación de la ciudadanía.
  - Tras rechazar la cuestión previa de la congresista Huilca Flores para debatir la cuestión de confianza formulada, se configuró la denegación tácita o implícita de la confianza. Asimismo, se reiteró tal rechazo al votar por las candidaturas de los señores Gonzalo Ortiz de Zeballos y Manuel Sánchez Palacios. Al producirse dos denegaciones de confianza – A Fernando Zavala en 2017 y Salvador del Solar en 2019–, el presidente de la República decidió disolver el Congreso.
  - La votación del Pleno respecto de la confianza solicitada fue una mera formalidad que pretendió impedir la disolución del Parlamento.

---

<sup>19</sup> Código Procesal Constitucional:

Artículo 113.- Efectos de las Sentencias

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.

(...)

### **Los argumentos del Tribunal Constitucional para convalidar la constitucionalidad de la disolución del Parlamento y, en consecuencia, desestimar la demanda competencial**

- El 14 de enero de 2020, el Tribunal Constitucional resolvió la controversia en torno a la demanda competencia presentada, declarándola infundada por las siguientes consideraciones:

#### **De la naturaleza del conflicto competencial:**

- El conflicto competencial se encuentra previsto en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución<sup>20</sup> y en el Título IX del Código Procesal Constitucional. El referido conflicto se suscita en el contexto en que un poder del Estado u órgano constitucional “... *adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra [entidad]*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 2).
- El Tribunal Constitucional señaló que la Comisión Permanente del Congreso indicó que el presente conflicto competencial es de naturaleza atípica por menoscabo en sentido estricto<sup>21</sup>, en tanto que el Poder Ejecutivo realizó un indebido ejercicio de sus competencias constitucionales y, como consecuencia de ello, afectó las atribuciones del Parlamento.
- En tal sentido, el mencionado órgano de jurisdicción constitucional resaltó que el tema de la controversia –la legitimidad de la disolución del Congreso– resulta de vital importancia en nuestro Estado Constitucional y que el presente caso le permitirá evaluar los actos del Poder Ejecutivo que conllevaron a la emisión del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM y la disolución del Parlamento.

#### **Del principio de separación y equilibrio de poderes:**

- El principio de separación de poderes se encuentra reconocido en el artículo 43 de la Constitución, el cual dispone que el gobierno peruano se organiza bajo el referido mandato<sup>22</sup>.
- Este principio, angular en los Estados constitucionales modernos, supone la distribución de competencias y atribuciones entre diferentes órganos constitucionales, con el objeto de proscribir la concentración del poder en un único órgano o persona. Cabe resaltar que el contenido de la referida disposición forma parte del *coto vedado* de la Constitución, lo cual constituye un límite a la reforma constitucional.

---

<sup>20</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 202.- Atribuciones del Tribunal Constitucional

Corresponde al Tribunal Constitucional:

(...)

3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

<sup>21</sup> En reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido que los conflictos competenciales pueden ser de naturaleza típica o atípica. Aquellos típicos positivos se originan en el supuesto que 2 o más órganos se consideren competentes en el ejercicio de una misma competencia, mientras que, los casos típicos negativos presentan a 2 o más órganos que rechazan una competencia u omiten un acto obligatorio que incide en las atribuciones de otro órgano estatal. Por su parte, los conflictos atípicos pueden ser por menoscabo en sentido estricto o de interferencia. El primero de estos resulta del ejercicio inadecuado de una competencia constitucional por parte de un órgano estatal, lo cual impide la actuación de otra entidad. Por su parte, el conflicto por menoscabo de interferencia se origina cuando un órgano no puede ejercer sus competencias sin que otra entidad actúe previamente.

<sup>22</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

- Luego de un breve desarrollo histórico del principio de separación de poderes, el Tribunal Constitucional precisó que su contenido es mucho más amplio que la tradicional división entre legislativo, ejecutivo y judicial, por cuanto existen otros órganos constitucionales y distintos niveles de gobiernos. Asimismo, refiere que “... *el modelo de gobierno constitucional en la República del Perú tiene una base presidencial sobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo, las cuales alteran la división de poderes que distingue al sistema presidencial*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 29).
- Como consecuencia de lo señalado anteriormente, el órgano de control de la Constitución advirtió que de la organización de atribuciones y competencias de los diversos órganos estatales deriva el principio de colaboración entre poderes, el cual reconoce mecanismos tanto de control como de colaboración entre los mismos.
- El Tribunal Constitucional estableció que los rasgos de identidad de la forma de gobierno peruano, son los siguientes:
  - El principio de separación de poderes propiamente dicho: Esto es, la autonomía funcional y las competencias y funciones constitucionales que cada órgano estatal ostenta.
  - El principio de balance entre poderes: Referido a los mecanismos de coordinación, control y equilibrio entre poderes.
  - El principio de separación: Que exige que las competencias de los órganos estatales se encuentren dirigidas al cumplimiento de los fines del Estado Constitucional, de los bienes y valores constitucionales y de la defensa de la persona y su dignidad.
  - El principio de solución democrática: El cual supone que, en casos de crisis política o institucional, los órganos en cuestión deben adoptar salidas deliberativas, a través del diálogo o espacios pertinentes.
- Finalmente, el mencionado órgano de jurisdicción mencionó que la cuestión de confianza y la disolución del Congreso son figuras propias de la relación entre el Poder Ejecutivo con el Parlamento, según el capítulo VI de la Constitución. De este modo, señaló que resulta necesario conocer ciertos aspectos históricos para entender la naturaleza y origen de ambas instituciones.

**De las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la historia constitucional peruana y sus principales tensiones políticas:**

- En primer lugar, el Tribunal señaló que la forma de gobierno peruano es de naturaleza *sui generis*, por cuanto es originalmente un modelo presidencialista con elementos parlamentaristas, introducidos en diversos estadios.
- Luego de indicar diversos momentos históricos donde se instauraban varias instituciones jurídicas y políticas, el referido órgano subrayó que, como consecuencia de las crisis políticas de los gobiernos de Bustamante y Rivero y Belaúnde Terry debido a la oposición parlamentaria y al excesivo ejercicio de la censura e interpelación, la Constitución de 1979<sup>23</sup> previó la facultad para disolver la Cámara de Diputados, en caso el Congreso censure o niegue la confianza a tres Consejos de Ministros. Cabe resaltar que la mencionada institución no fue invocada durante la vigencia del Texto Fundamental de 1979.

---

<sup>23</sup> Constitución Política de 1979:

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

- Por su parte, la Constitución de 1993<sup>24</sup> dispuso la facultad para disolver el Congreso de la República si este último censuró o negó su confianza a dos Consejos de Ministros. La referida figura fue invocada, por vez primera, el 30 de septiembre de 2019.
- Finalmente, el Tribunal recordó que, en nuestra historia, se han suscitado diversos enfrentamientos de orden político, tanto con respaldo constitucional como con desconocimiento del mismo.
- Así, enumeró diversos episodios de tensión política, tales como, el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry o la disolución del Congreso en 1992 por parte del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori, para arribar en la presente crisis política que alcanzó su punto más álgido el 30 de septiembre de 2019, a través de la cuestión de confianza presentada respecto del proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la continuación de la elección por parte del Parlamento, la interpretación denegatoria fáctica de la confianza del Ejecutivo y la consecuente disolución del Congreso.

#### De la cuestión de confianza y sus alcances dispuestos en la sentencia 0006-2018-PI/TC:

- El Tribunal Constitucional mencionó que, históricamente, la cuestión de confianza fue introducida, por vez primera, en la Constitución de 1933. Su incorporación fue concebida “... *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 de poderes*” (Tribunal Constitucional, 2018, F.J. 61).
- Asimismo, señaló que la referida institución se encuentra prevista en las disposiciones 130 y 133 de nuestro Texto Fundamental vigente<sup>25</sup>, estos son, la cuestión de confianza obligatoria y facultativa, respectivamente.
- La cuestión de confianza obligatoria, esto es, el acto de investidura persigue “... *establecer puentes de comunicación y diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de gobierno que beneficie a la población. Lo que se pretende, de esta forma, es que los ministros electos para el cargo cuenten con un nivel aceptable de aprobación por parte del Congreso de la República*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 99).
- El Tribunal resaltó que la cuestión de confianza obligatoria peruana difiere de la prevista en los regímenes parlamentarios, por cuanto en estos últimos el Jefe de Gobierno proviene del partido político con mayor representación y es designado por el propio Congreso.
- Por su parte, la cuestión de confianza facultativa se encuentra “... *vinculada con un pedido efectuado por un ministro en particular*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 101). Es decir, es una facultad amplia, reconocida tanto al presidente del Consejo de Ministros a nombre del gabinete

---

<sup>24</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 134.- Disolución del Congreso

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

(...)

<sup>25</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 130.- Exposición de la Política General del Gobierno. Cuestión de confianza

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.

Artículo 133.- Crisis total del gabinete

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.

como a los ministros de manera individual y destinada a lograr el respaldo parlamentario a sus políticas.

- Sin embargo, precisó que, si bien la Constitución no prevé determinados supuestos de procedencia de la cuestión de confianza, ello no habilita al Poder Ejecutivo a hacer un uso indiscriminado de la mencionada institución. Así, el Tribunal menciona diversos límites formales derivados del artículo 134 de la Constitución, tales como que el Congreso no puede ser disuelto el último año de mandato o en estado de sitio y que, además, la Comisión Permanente no puede ser disuelta.
- La disolución del Parlamento es una potestad prevista en nuestra Constitución, por lo que, el órgano de jurisdicción constitucional remarcó que su ejercicio mesurado y en *ultima ratio* se ajusta a una práctica democrática.
- En relación a ello, el Tribunal destacó, en relación al autogolpe del día 5 de abril de 1992, que “... *el uso moderado de estas instituciones, que son esencialmente de naturaleza política, encuentra un límite principal en el self-restraint, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 113).
- Como consecuencia de lo anteriormente señalado, el órgano de jurisdicción constitucional concluyó que le corresponde determinar si la postergación de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y la necesidad de adoptar medidas de transparencia para el referido proceso de selección pueden ser materias objeto de una cuestión de confianza.

#### Del otorgamiento y la denegación de la cuestión de confianza:

- En primer lugar, el Tribunal Constitucional determinó que, respecto de la cuestión de confianza obligatoria o investidura, el otorgamiento o denegación de la confianza de la política general del Gobierno y sus medidas, se llevará a cabo a través de la votación expresa del Pleno.
- Por su parte, sobre la cuestión de confianza facultativa, el Tribunal resaltó su complejidad, en tanto existen diversas medidas que pueden ser objeto de la misma. Por ello, y dada la consecuencia que generaría su denegatoria –la crisis total del gabinete–, este órgano de jurisdicción estimó que, *prima facie*, la decisión del Parlamento sea de manera expresa, a través de la votación del Pleno.
- Sin embargo, el referido órgano de control constitucional advirtió “... *la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 136). En consecuencia, estimó necesario exceptuar la regla general de la votación expresa, por cuanto resulta “... *posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 137).
- Asimismo, el mencionado Tribunal indicó que la interpretación reiterada de la cuestión de confianza votada a favor como denegaba, podría incidir en el equilibrio de poderes. Por ello, este órgano consideró que, en estos supuestos, resulta competente para analizar su constitucionalidad.

#### Del análisis constitucionalidad de la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo respecto de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional:

- En principio, el Tribunal Constitucional advirtió que la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019 pretendía garantizar la transparencia del proceso de elección de los magistrados de este mismo órgano. Por ello, el Ejecutivo propuso un proyecto de ley destinado a

modificar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que regula las modalidades de selección de magistrados.

- A párrafo siguiente, el Tribunal recordó que el contenido de la cuestión de confianza facultativa es abierto, por lo que, en ese entendido, el presidente del Consejo de Ministros planteó la mencionada figura para otorgar mayores garantías de transparencia y participación ciudadana a la elección de los magistrados constitucionales, dada su trascendental posición y competencias en el ordenamiento jurídico. Cabe agregar que la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresaron similares preocupaciones al respecto.
- Asimismo, el órgano de control de la constitucionalidad resaltó que, de acuerdo con el Ejecutivo, el contenido de la cuestión de confianza se ajustaba a los ejes previstos en la Política General de Gobierno<sup>26</sup>, particularmente en el fortalecimiento institucionalidad para la gobernabilidad y el aseguramiento de la transparencia.
- En ese mismo sentido, el Tribunal afirmó que *“... una de las formas elementales de garantizar la independencia de los jueces de las altas cortes... es a través de un procedimiento transparente de selección de sus miembros que garantice que quienes lleguen a ostentar tan alta magistratura sean personas verdaderamente idóneas para el ejercicio del cargo”* (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 166). En consecuencia, el proceso de selección cuenta con vital importancia para la garantía de idoneidad, independencia y autonomía de los jueces constitucionales.
- Al respecto, el entonces artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>27</sup> regulaba que la elección de sus magistrados podría llevarse a cabo a través de una modalidad ordinaria o una especial.
- En la primera modalidad, a través del Diario Oficial “El Peruano”, se convoca para la presentación de propuestas. La Comisión Especial selecciona a los candidatos aptos y publica el listado para la formulación de tachas. Por su parte, en la segunda modalidad, la Comisión Especial selecciona a los candidatos aptos a través de la invitación.
- Luego de un breve estudio comparado, el Tribunal advirtió que, a diferencia de otros ordenamientos, la competencia de selección de candidatos y elección de magistrados le corresponde exclusivamente al Parlamento, por lo que, revela suma importancia las garantías de independencia e imparcialidad de los próximos jueces constitucionales. Al respecto, el órgano de jurisdicción incidió en que la modalidad ordinaria cumple mayores exigencias de transparencia y participación ciudadana frente al mecanismo por invitación.
- Como consecuencia de lo señalado anteriormente, el referido órgano estimó que *“... la presentación de un proyecto de ley relacionado con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, específicamente en lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados, se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional”* (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 184). En tal sentido, la materia objeto de la cuestión de confianza guarda concordancia con la Constitución.
- Sin embargo, formuló 3 supuestos en los que el planteamiento de la cuestión de confianza podría incidir en el principio de separación de poderes, tales como:
  - Que el contenido del mismo pretenda suprimir una cláusula intangible de la Constitución, es decir, aquellas disposiciones garantes del modelo constitucional y la democracia.

---

<sup>26</sup> La Política General de Gobierno se encuentra desarrollada en el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, de fecha 23 de mayo de 2018.

<sup>27</sup> A la fecha, el mencionado artículo fue modificado mediante la Ley N° 31031, la cual establece que el proceso de selección se realizará en base a un concurso público de méritos.

- Que condicione o exija un determinado sentido de una decisión de parte de otro órgano estatal.
  - Que los proyectos de ley, objetos de la cuestión de confianza, se encuentren desvinculados de las políticas del gobierno o del interés público.
- Finalmente, destacó que *“... no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irroque competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, transgrediendo con ello la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente dispuesto”* (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 200). Empero, resaltó que la cuestión de confianza, objeto de análisis, pretendía únicamente garantizar mayores estándares de transparencia a la elección de magistrados y no incidía en la competencia constitucional del Parlamento para designar a estos últimos.
- Por otro lado, el Tribunal Constitucional procedió a analizar si, efectivamente, se denegó la confianza de forma constitucional. En primer término, este órgano precisó que la cuestión de confianza pretendía que el Congreso: i) Debata el proyecto de ley de reforma del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y ii) paralice el procedimiento de selección en curso.
- Respecto de la primera pretensión del Ejecutivo, el Tribunal estimó *“... que, a través de dicho acto de votación [favorable de la cuestión de confianza], el órgano legislativo manifestó su voluntad de deliberar la propuesta legislativa presentada por el Presidente del Consejo de Ministros”* (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 207).
- Sin embargo, respecto del segundo pedido, señaló que el Parlamento decidió proseguir con la elección de magistrados. Si bien esto se ajusta a las facultades del Parlamento<sup>28</sup>, el órgano de constitucionalidad consideró que, *“... en los términos en los que la confianza fue planteada, era evidente que las circunstancias ameritaban que dicho asunto fuera resuelto primero. ... 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 la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación, y rechazar, de esta manera, lo solicitado”* (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 210).
- De esta manera, pese al voto favorable y expreso del Parlamento, el Tribunal estimó que el presente caso es de naturaleza extraordinaria, por cuanto, al continuar con el proceso de elección de magistrados, el Congreso decidió rechazar la confianza solicitada. Asimismo, resaltó que, de acuerdo con el inciso 9 del artículo 118 de la Constitución<sup>29</sup>, *“... resulta coherente y legítima la preocupación del Poder Ejecutivo en que el supremo intérprete de la Constitución –como órgano*

---

<sup>28</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República:

Artículo 82.- Investidura del Consejo de Ministros

(...)

La cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.

(...)

<sup>29</sup> Constitución Política de 1993:

Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República:

(...)

9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

(...)

*jurisdiccional que es— esté integrado por miembros elegidos a través de un procedimiento dotado de la transparencia indispensable a fin de garantizar la legitimidad de las sentencias y resoluciones que, precisamente, está llamado a cumplir y hacer cumplir” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 217).*

- Por último, el Tribunal precisó que la disolución del Congreso constituye un acto presidencial, que se ejerció el 30 de septiembre de 2019, a través de un Mensaje a la Nación. El Decreto Supremo refrendado, emitido posteriormente, es únicamente un requisito de validez.
- En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró, por mayoría, infundada la demanda competencial interpuesta por el Sr. Pedro Olaechea<sup>30</sup>.

### **Los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada respecto del caso**

- Si bien la sentencia 0006-2019-CC/TC declaró infundada la demanda por mayoría, la misma agregó los votos singulares en discordia de los magistrados Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada.

### **Del voto singular de los magistrados Blume Fortini y Ferrero Costa:**

- Los magistrados mencionados emitieron un voto singular, por cuanto discrepan de la decisión adoptada, al considerar que la demanda interpuesta debió declararse fundada, sin que ello signifique la anulación de la convocatoria a elección a un nuevo Congreso de la República, programada para el 26 de enero de 2020.
- Respecto de la concurrencia del presidente del Consejo de Ministros al Parlamento, los magistrados señalaron que la irrupción del primero de estos en el hemiciclo del Congreso de República, con la pretensión de cambiar la agenda de la sesión convocada para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, constituyó una clara infracción constitucional en detrimento de las competencias de la citada institución.
- Asimismo, advirtieron que dicho comportamiento no se justifica en la interpretación del primero párrafo del artículo 129 de la Constitución Política del Perú<sup>31</sup>, en el cual se estipula que los ministros no pueden tener más prerrogativas que los parlamentarios en la participación de las sesiones de debate del Congreso.
- En tal sentido, ningún parlamentario puede conseguir, a su sola petición, cambiar la agenda de una sesión en curso aprobada por su Consejo Directivo; para lograr este fin se deberá cumplir el procedimiento establecido en el artículo 53 del Reglamento del Congreso<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> La sentencia incluyó los fundamentos de voto de los Magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera. Cabe resaltar la posición del magistrado Espinosa-Saldaña, el cual considera que, a partir de la sentencia 0006-2018-AI/TC, es constitucionalmente posible que el Ejecutivo presente una cuestión de confianza con el objeto de interrumpir o impedir un procedimiento parlamentario, esto es, por ejemplo, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

<sup>31</sup> Constitución Política del Perú de 1993:

Artículo 129.- Concurrencia de ministros al Congreso

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

<sup>32</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República:

Artículo 53.- Agenda de las sesiones ordinarias

Las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso se desarrollan de acuerdo con la agenda que apruebe el Consejo Directivo; sin embargo, en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso.

- A su vez, los magistrados precisaron que el carácter de urgencia de un proyecto de ley remitido por el presidente de la República y su trámite preferente<sup>33</sup> significa la excepción de formalidades en su tramitación, mas no implica una posterior alteración de la agenda preestablecida de una sesión del Congreso.
- Por otro lado, estos aseveraron que la regulación abierta del contenido de la cuestión de confianza no faculta al Gobierno a “... plantearla por cualquier materia o invocando conceptos indeterminados como el interés nacional” (Tribunal Constitucional, 2020a, Voto singular de los magistrados Ferrero Costa y Blume Fortini, F.J. 39).
- En ese sentido, se señaló que, en virtud al artículo 119 de la Constitución Política<sup>34</sup>, la apertura del contenido de la cuestión de confianza está reservada a toda medida necesaria y que verse sobre la administración de los servicios públicos, cuya dirección y gestión está confinada al Consejo de Ministros.
- En consecuencia, los referidos jueces consideraron que plantear cuestión de confianza sobre una propuesta para modificar el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional e intentar justificar dicho planteamiento en la Política de Gobierno de integridad y lucha contra la corrupción, menoscabó las atribuciones del Congreso de la República y vulneró el principio de separación de poderes.
- Por último, respecto de la denegatoria de la cuestión de confianza, los magistrados aseveraron que, de acuerdo al artículo 86 del Reglamento del Congreso, la cuestión de confianza por iniciativa ministerial exige una declaración expresa del Parlamento, a través de una votación<sup>35</sup> y no caben interpretaciones tácitas de voluntad.
- Asimismo, desvirtuaron que el rechazo de la cuestión previa, planteada por la congresista Huilca Flores, luego de la presentación del presidente del Consejo de Ministros en la sesión del congreso de 30 de setiembre de 2019, constituyera un rechazo material de la cuestión de confianza, por lo que, brindarle efectos distintos a lo estipulado en el Reglamento del Congreso contraviene el principio de legalidad.

#### Del voto singular del magistrado Sardón de Taboada:

- El magistrado Sardón de Taboada precisó la existencia de razones de forma y de fondo para declarar fundada la demanda. En ese sentido, coincidió con los lineamientos planteados por los magistrados Blume Fortini y Ferrero Costa respecto al contenido constitucional admisible y la inaplicabilidad de

---

El Presidente del Congreso tiene la potestad de modificar la agenda para introducir en ella los asuntos urgentes señalados en el inciso c) del Artículo 54 siguiente.

<sup>33</sup> Constitución Política del Perú de 1993:

Artículo 105.- Proyectos de Ley

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

<sup>34</sup> Constitución Política del Perú de 1993:

Artículo 119.- Dirección y gestión de los servicios públicos.

La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

<sup>35</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República:

Artículo 86.- Moción de censura y cuestión de confianza.

(...)

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.

una denegación fáctica de la cuestión de confianza; además, de la interpretación del carácter de urgencia de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

- Asimismo, resaltó el contexto político preexistente y, en virtud al principio de previsión de consecuencias, avalado por la jurisprudencia constitucional, validó las elecciones congresales realizadas en el mes de enero de 2020 y declaró el impedimento de postulación del presidente de la República en las elecciones generales del año 2021.

### **El recurso de aclaración y su resolución**

- En fecha 27 de enero de 2020, el presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea, formuló un pedido de aclaración cuestionando, principalmente, lo siguiente: i) La presunta falta de transparencia en el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, ii) la supuesta contradicción del criterio limitante establecido en la sentencia pero inobservado en el presente caso, iii) la determinación de la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley, iv) la supuesta omisión de la fecha de inicio del procedimiento de elección de magistrados, v) la precisión sobre si la cuestión de confianza puede paralizar cualquier procedimiento parlamentario, y v) el preocupante juicio argumentativo del Tribunal Constitucional al respaldar la disolución del Congreso.
- El Tribunal Constitucional resolvió el pedido de aclaración, declarando fundado en parte lo solicitado respecto de la precisión de la cuestión de confianza sobre de proyectos de ley. Al respecto, señaló que “... establecer, de forma general, que el Congreso de la República se encuentra obligado en todos los escenarios a aprobar la propuesta en los mismos términos en que fue planteada por el Poder Ejecutivo supondría ya no reducir, sino suprimir los naturales espacios de deliberación que caracterizan al Poder Legislativo. ... Ahora bien, ello no faculta a que, con el pretexto de introducir modificaciones, el Congreso termine por desvirtuar la finalidad planteada en la propuesta legislativa” (Tribunal Constitucional, 2020b, F.J. 17).
- Asimismo, declaró improcedente los demás pedidos del accionante, por cuanto estimó que resultaba innecesario aclarar dichos extremos, al ser puntos que incurren en aspectos de pleno conocimiento de nuestro ordenamiento jurídico o que ya han sido precisados en la sentencia.

## **2. Identificación de los principales problemas jurídicos del expediente**

De la revisión de los hechos expuestos y los argumentos del Tribunal Constitucional, hemos advertido los siguientes problemas jurídicos:

- Problema principal: ¿La disolución del Congreso de la República, de fecha 30 de septiembre de 2019, se realizó conforme a la Constitución?
- Problemas secundarios: i) ¿La presentación de la cuestión de confianza se realizó conforme a la Constitución? ¿Existe una práctica parlamentaria para la presentación y trámite de la cuestión de confianza?, ii) ¿Procede la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley y/o para suspender procedimientos parlamentarios?, iii) ¿Puede denegarse la cuestión de confianza de manera fáctica o tácita? y, iv) ¿La denegación fáctica de la confianza es acorde a los postulados y principios del constitucionalismo contemporáneo?

Al respecto, la posición del Tribunal Constitucional respecto de las preguntas formuladas es la siguiente:

Pregunta	Posición del Tribunal Constitucional
Problema principal	
¿La disolución del Congreso de la República, de fecha 30 de septiembre de 2019, se realizó conforme a la Constitución?	Sí, por cuanto el Parlamento decidió continuar con el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, denegó la confianza al Ejecutivo. Así, al operar la segunda denegación de confianza, el Gobierno decidió disolver el Congreso.
Problemas secundarios	
¿La presentación de la cuestión de confianza se realizó conforme a la Constitución? ¿Existe una práctica parlamentaria para la presentación y trámite de la cuestión de confianza?	El Tribunal Constitucional no abordó este tema en la sentencia.
¿Procede la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley y/o para suspender procedimientos parlamentarios?	Sí, el Tribunal estima que el Ejecutivo puede plantear la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley; sin embargo, también señala que la iniciativa debe versar sobre materias relacionadas a las políticas de gobierno o que ostenten un interés público. Por su parte, considera que procede la cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional, siempre que estén vinculados con las competencias del Ejecutivo. Por último, basado en la legítima preocupación del Ejecutivo, el Tribunal considera procedente el planteamiento de la cuestión de confianza para suspender procedimientos parlamentarios.
¿Puede denegarse la cuestión de confianza de manera fáctica o tácita?	Sí, el Tribunal considera posible la existencia de un otorgamiento de confianza meramente formal, el cual no materialice el resultado de la votación en la práctica.
¿La denegación fáctica de la confianza es acorde a los postulados y principios del constitucionalismo contemporáneo?	Sí, el órgano de control de la constitucionalidad considera que la denegación fáctica no transgrede el principio de división de poderes.

### 3. Posición fundamentada sobre las resoluciones emitidas y los problemas jurídicos identificados

La disolución del Congreso ha sido un tema recurrente en nuestra historia republicana, principalmente como consecuencia de regímenes antidemocráticos y golpes de estado, que actuaron al margen del orden constitucional. En el presente caso, el presidente Martín Vizcarra sostuvo que la disolución del Parlamento, de fecha 30 de septiembre de 2019, se amparó en el artículo 134 de la Constitución vigente, por cuanto acontecieron, a su interpretación, dos denegaciones de confianza.

Sin embargo, el planteamiento y contenido de la cuestión de confianza promovida por Salvador del Solar, así como la interpretación de la denegatoria fáctica, a exentas de la votación del Pleno, y el acto de disolución en sí, contienen diversos vicios de constitucionalidad ya que transgrede el principio de separación de poderes y desconoce el trámite de la cuestión de confianza.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional decidió convalidar el acto de disolución del Parlamento y su posterior formalización a través del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, aduciendo que, en tanto el Congreso continuó con el proceso de elección de magistrados del mencionado órgano jurisdiccional, este denegó de manera fáctica la confianza al Ejecutivo. Por tanto, sostuvo que, dado que concurrieron dos denegaciones de confianza en el período 2016-2021, el presidente se encontraba facultado constitucionalmente a disolver el Parlamento.

Frente a esta decisión, corresponde exponer nuestros cuestionamientos de acuerdo al siguiente esquema argumentativo: i) la cuestión de confianza y sus alcances en la Constitución peruana de 1993, ii) la inconstitucional formulación de la cuestión de confianza, iii) la inconstitucional pretensión de suspender el procedimiento parlamentario de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, iv) los vicios de inconstitucionalidad en torno a la denegación fáctica de la confianza, y v) la inconstitucional disolución del Congreso de la República.

#### **i. La cuestión de confianza y sus alcances en la Constitución peruana de 1993**

##### Concepto de cuestión de confianza:

La cuestión de confianza es un mecanismo propio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, a través del cual el primero de estos solicita el respaldo político del Congreso respecto de la política de gestión gubernamental (“voto de investidura” o confianza obligatoria) o, mediante una iniciativa ministerial, plantea la aprobación de una medida en concreto de su política de gobierno que, de no aprobarse, conllevará a su renuncia y consecuente crisis ministerial (cuestión de confianza en sentido estricto o facultativa).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que la confianza “... es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura)”. (Tribunal Constitucional, 2018, F.J. 74). Sin embargo, en nuestro régimen de gobierno, este contrapeso resulta particular, por cuanto el presidente de la República, que es jefe de gobierno y quien define la política de Estado, no es políticamente responsable de sus actos.

Así lo aprecia también Hernández Chávez (2018, p. 86) en el sentido 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 –quien, como todos sabemos, es el verdadero y principal decisor político del sistema debido a su status constitucional de “Jefe de Gobierno”–, sino que dicho control político recae, única y exclusivamente, sobre los Ministros, razón por la cual aquél, en los hechos, nunca corre el peligro de ser separado o sacado del cargo, donde permanece hasta la culminación de su período fijo de gobierno; por lo que la tan mentada afectación de la capacidad de gobierno no pasa de ser una posibilidad etérea que solo ocurre en el imaginario de sus despistados propugnadores”.

##### Reconocimiento y antecedentes constitucionales:

Por vez primera, la cuestión de confianza fue incorporada en el artículo 174 de la Constitución de 1933<sup>36</sup>, con el objeto de hacer las veces de contrapeso de la censura ministerial. Por su parte, el Texto

---

<sup>36</sup> Constitución Política del Perú de 1933:

Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Fundamental de 1979 replicó la mencionada figura<sup>37</sup> y, asimismo, previó la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados si esta censuró o negó la confianza a tres Consejos de Ministros<sup>38</sup>. Por último, la Constitución vigente prevé en los artículos 130 y 132<sup>39</sup>, la cuestión de confianza obligatoria y facultativa, respectivamente y, asimismo, faculta al presidente a disolver el Parlamento si este censuró o negó su confianza a dos Consejos de Ministros<sup>40</sup>.

#### Tipos de cuestión de confianza:

El órgano de control de la Constitución ha señalado que nuestro Texto Fundamental prevé dos tipos de cuestión de confianza, estas son la obligatoria y la facultativa.

- La cuestión de confianza obligatoria consiste en el acto de investidura regulado en el artículo 130 del referido texto normativo, el cual establece que, dentro de los 30 días, el nuevo Gabinete debe concurrir al Parlamento para solicitar su confianza respecto de la política general del gobierno y demás medidas de gestión gubernamental.

En este orden de ideas, el profesor Delgado-Guembes (2020, p. 63) señala que “[I] La investidura se produce con el consentimiento del Congreso respecto de la designación que realiza el Presidente de la República. De este modo, ocurre que la designación que realiza el presidente de la república deviene en insuficiente para la eficacia plena del nombramiento, porque se exige, concurrentemente, que el Congreso no se oponga a la designación en una sesión del Pleno dentro de la cual se expone el programa general de gobierno. Si el voto del Congreso es aprobatorio se valida plenamente la designación. Si, contrariamente, el Pleno no aprueba la designación ésta se resuelve y tiene lugar lo que la Constitución en el Artículo 133 denomina la crisis total del gabinete”.

- La cuestión de confianza facultativa supone la potestad del Ejecutivo de solicitar, a través del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Gabinete o los ministros individualmente, la aprobación de un asunto concreto que, de rechazarse, producirá la crisis total del Gabinete. En tal sentido, mediante la cuestión de confianza “[s]e consigna la posibilidad de que se haga de una materia o asunto una cuestión de confianza diferente a la aprobación de la política general de gobierno y las medidas principales que requiera para realizar su gestión. En los artículos 132, 133 y 134 se reconoce y habilita al gobierno para que, además de la obligación que tiene de plantearla sobre la política general de gobierno al inicio de la gestión de un nuevo gabinete, puede proceder, a su albedrío, a plantearla durante el ejercicio de sus funciones” (Delgado-Guembes, 2020, p. 67).

#### Límites de la cuestión de confianza facultativa:

Si bien, el Tribunal Constitucional estableció que la cuestión de confianza facultativa “...ha sido regulada en la Constitución de manera abierta” (Tribunal Constitucional, 2018. F.J. 75) a propósito de la inconstitucional modificación del literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso<sup>41</sup>, en el presente

---

<sup>37</sup> Constitución Política del Perú de 1979:

Artículo 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza.

(...)

<sup>38</sup> Véase la nota 23.

<sup>39</sup> Véase la nota 25.

<sup>40</sup> Véase la nota 24.

<sup>41</sup> Reglamento del Congreso:

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86.- El Congreso hará 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; de acuerdo con las siguientes reglas:

caso resaltó que tal apertura no supone la admisión de un uso indiscriminado de la referida institución, por cuanto se encuentra sujeta a límites de carácter formal y al principio de separación de poderes.

Respecto de los límites formales, el Tribunal menciona las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución, la cual proscriben que el Congreso sea disuelto en el último año de mandato o bajo estado de sitio, así como establece que la Comisión Permanente no puede ser disuelta.

A su vez, el mencionado órgano de jurisdicción (2020a, F.J. 185 y 200) determina una serie de supuestos inacabados en los cuales la cuestión de confianza incidiría en el principio de separación de poderes, tales como:

- Que el contenido de la cuestión de confianza pretenda suprimir una cláusula intangible de la Constitución; es decir, aquellas disposiciones garantes del modelo constitucional y la democracia.
- Que condicione o exija un determinado sentido de una decisión de parte de otro órgano estatal en pleno ejercicio de sus competencias.
- Que los proyectos de ley, objetos de la cuestión de confianza, se encuentren desvinculados de las políticas de gobierno o del interés público.
- Que, mediante la cuestión de confianza, el Ejecutivo pretenda atribuirse competencias que corresponden a otras entidades estatales.

Al respecto, de los supuestos anteriormente mencionados, la cuestión de confianza para la aprobación de proyectos de ley reviste de serias dificultades, en tanto que, cuanto menos, interviene en el principio deliberativo, de separación de poderes y de soberanía popular. Estos principios resultan consustanciales a la función legislativa ya que garantizan que la dación de leyes se produzca como consecuencia de un amplio debate de todas las fuerzas políticas, elegidas por la ciudadanía, sin que medie, idealmente, presión alguna de otros órganos o grupos de poder.

De esta manera, la exigencia de aprobación de un proyecto de ley en los mismos términos propuestos por el Poder Ejecutivo, constituye una vulneración a los principios anteriormente mencionados, por cuanto defrauda la función legislativa del Parlamento.

En ese mismo sentido, el Tribunal mencionó en el auto de aclaración (2020b, F.J. 22) que “... establecer, de forma general, que el Congreso de la República se encuentra obligado en todos los escenarios a aprobar la propuesta en los mismos términos en que fue planteada por el Poder Ejecutivo supondría ya no reducir, sino suprimir los naturales espacios de deliberación que caracterizan al Poder Legislativo”. Asimismo, en el referido fundamento enfatizó que “... ello no faculta a que, con el pretexto de introducir modificaciones, el Congreso termine por desvirtuar la finalidad planteada en la propuesta legislativa”.

Aun cuando compartimos la importancia que el Parlamento no desvirtúe el sentido de la futura ley, producto de otorgar la confianza, también resulta necesario mencionar que, a nuestro criterio, la tramitación de este supuesto exige que el Ejecutivo presente con la suficiente anticipación el proyecto de ley en cuestión, en aras de garantizar una adecuada y responsable votación por parte del Pleno del Congreso. Esto, precisamente, a diferencia de los hechos del 30 de septiembre de 2019, fecha en la

---

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

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

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

cual se presentó el proyecto de ley en cuestión a las 09:09 horas de la mañana y, posteriormente, a las 11:36 horas, se planteó inconstitucionalmente la cuestión de confianza sobre el mismo.

## ii. **La inconstitucional formulación de la cuestión de confianza**

En fecha 30 de septiembre de 2019, el presidente del Consejo de Ministros incurrió en diversos vicios de inconstitucionalidad en la presentación de la cuestión de confianza, en lo que respecta a la intromisión en el Hemiciclo del Congreso sin haber sido invitado y el planteamiento propiamente dicho de la cuestión de confianza en una sesión destinada, en agenda, a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Así, la exposición del pedido de confianza, por cortesía según el presidente del Congreso, no solo se practicó en una sesión inadecuada para tal fin, sino que también Salvador del Solar desconoció manifiestamente el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, la cual lo invitó para sustentar su pedido a las 16:00 horas del mismo día.

Respecto del primer cuestionamiento, el presidente del Consejo de Ministros alegó que su actuar se ajustaba a lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución<sup>42</sup>, el cual autoriza a los ministros a concurrir a las sesiones y participar en los debates del Parlamento.

Por su parte, el Tribunal Constitucional (2020a, F.J. 83) se mantuvo en la misma línea argumentativa, aduciendo que *"... a pesar de una injustificable resistencia, que bien pudo apreciarse incluso a través de los medios de comunicación, el Presidente del Consejo de Ministros hizo uso de la previsión constitucional (artículo 129) que permite expresa e indubitadamente a dicho Presidente del Consejo de Ministros, o a cualquier ministro, participar en toda sesión del Pleno del Congreso en los mismos términos que lo haría cualquier congresista (salvo el derecho de votar, en caso el ministro no sea congresista). Al tratarse de una prerrogativa constitucional a favor del Presidente del Consejo de Ministros (o de cualquiera de sus ministros(as) inclusive) admitir su participación ante el Pleno no se trataba de una mera "cortesía" o una cuestión de "protocolo", sino de una facultad constitucional que debe ejercerse sin cortapisas, en los mismos términos en que lo haría cualquier congresista, tal como prevé la Constitución"*.

Sin embargo, a nuestro criterio, la lectura de parte del Gobierno y del Tribunal Constitucional de la mencionada disposición es incorrecta, por cuanto desconoce la autonomía normativa del Parlamento. Este último, como cualquier otro órgano público, tiene competencia para establecer sus propias reglas internas o protocolares, sin que esto signifique, por supuesto, desconocer la facultad de los ministros de concurrir voluntariamente a las sesiones del Congreso. La formalidad, propia de una sesión parlamentaria, exige que el ministro interesado oficie su intención de participar en una determinada sesión y que el Congreso facilite las condiciones necesarias para tal fin.

En particular, el primer hecho cuestionado, esto es, la irrupción en el Hemiciclo constituye un acto que no se encuentra amparado en el artículo 139 de la Constitución, por cuanto, si bien cualquier ministro puede participar en las sesiones del Congreso, esto no significa que pueda hacerlo sin que exista una mínima coordinación previa que responda a los principios de razonabilidad, independencia y colaboración de poderes y garantice la vigencia de la inviolabilidad de la sede parlamentaria.

En segundo lugar, resulta cuestionable que el presidente del Consejo de Ministros haya planteado cuestión de confianza en una sesión destinada a un asunto distinto en la agenda y, a su vez, ignorara la hora fijada por la Junta de Portavoces para su sustentación. Al respecto, el órgano de control de la

---

<sup>42</sup> Constitución Política del Perú de 1993:

Concurrencia de Ministros al Congreso

Artículo 129.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Constitución señaló que “... es indubitable que el Presidente del Consejo de Ministros tenía el derecho de poder participar en esa o en cualquier otra sesión del Pleno del Congreso de la República. Asimismo, que dicho funcionario tenía la potestad de poder plantear cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados. Ambas son prerrogativas constitucionales que, en todo caso, debieron ser respetadas y facilitadas por el Congreso, y no, como finalmente ocurrió, obstaculizadas y hasta obviadas por parte del órgano parlamentario” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 84).

Aun cuando no existen dudas respecto de la facultad de los ministros para plantear cuestión de confianza, el Tribunal omite pronunciarse sobre la oportunidad de su presentación.

Al respecto, cabe recordar que las sesiones del Parlamento se rigen por el contenido de su agenda. De acuerdo a ello, la sesión del día 30 de septiembre de 2019 contenía un único punto, la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, el cual solo podía ser ampliado por la Junta de Portavoces.

Precisamente, el Reglamento del Congreso, norma del bloque de constitucionalidad, faculta a la Junta de Portavoces a tal fin<sup>43</sup>, por lo que, el simple pedido de un congresista o, incluso, un ministro, al contar con las mismas prerrogativas que un parlamentario, es insuficiente.

En los hechos, durante la sesión destinada a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, el presidente del Consejo de Ministros tomó la palabra, luego de que el congresista Gino Costa le cediera la misma, y planteó cuestión de confianza. De acuerdo al Reglamento del Congreso, Salvador del Solar incurrió en una indisciplina parlamentaria<sup>44</sup>, por cuanto su participación distaba de la materia de debate.

Un antecedente similar ocurrió en el año 2008, año en el que Jorge del Castillo era presidente del Consejo de Ministros del Gobierno de Alan García Pérez. El referido presidente del Consejo de Ministros se presentó en el Parlamento sin anunciarse previamente e, incluso, tomó la palabra durante la sesión para pronunciarse sobre un tema distinto al agendado, esto es, la censura ministerial por los Petroaudios. El entonces presidente del Congreso, Javier Velásquez Quesquén suspendió la sesión y solicitó a del Castillo que se retire de la sala.

Por todo lo expuesto, a nuestro criterio, el planteamiento de la cuestión de confianza por parte del presidente del Consejo de Ministros fue inconstitucional, en tanto que desconoció la hora fijada por la Junta de Portavoces para que formule su pedido y planteó este último en una sesión distinta a la determinada, por lo que, su actuación vulneró la autonomía normativa del Parlamento e ignoró las disposiciones de su Reglamento, parte del bloque de constitucionalidad.

---

<sup>43</sup> Reglamento del Congreso:

La Junta de Portavoces

Artículo 31-A.- La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:

(...)

3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

<sup>44</sup> Reglamento del Congreso:

Disciplina parlamentaria

Artículo 61.- El Presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones. Está facultado para:

c) Exigir a los oradores que no se desvíen de la cuestión materia de debate ni vuelvan a tratar sobre un debate que haya concluido. Puede suspender el uso de la palabra al Congresista que persista en su actitud, luego de llamarle dos veces la atención.

### iii. **La inconstitucional pretensión de suspender el procedimiento parlamentario de elección de magistrados del Tribunal Constitucional**

Si bien el planteamiento de la cuestión de confianza contenía vicios de inconstitucionalidad por la forma, también es importante precisar que el contenido de lo planteado, en el extremo de solicitar la suspensión del procedimiento de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, resultaba contrario al Texto Fundamental.

Al respecto, el órgano de jurisdicción constitucional (2020a, F.J. 149) señaló que el presidente del Consejo de Ministros hizo cuestión de confianza sobre dos aspectos: i) La aprobación de un proyecto de ley destinado a reformar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y ii) la suspensión del procedimiento de elección de magistrados en curso.

El primero de los pedidos no reviste mayor controversia, por cuanto es práctica parlamentaria la admisión de cuestiones de confianza destinadas a la aprobación de proyectos de ley. El profesor López Flores (2019, p. 64) reafirma esto sosteniendo que “... *la doctrina comparada, al analizar las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo en el orden constitucional peruano, llega a la misma conclusión: la cuestión de confianza puede plantearse para respaldar proyectos de ley*”. Por su parte, los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, así como el profesor Castillo Córdova (2020, p. 83-84), no comparten dicha posición y sostienen que el proyecto de ley, objeto de cuestión de confianza, debe estar estrechamente relacionado con una política de gobierno.

Por el contrario, el segundo pedido, esto es, la suspensión del procedimiento parlamentario de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, vulneró el principio de separación de poderes y desconoció el literal c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso<sup>45</sup>, que lo faculta a determinar si la cuestión de confianza será debatida en la misma sesión que fue planteada o en la siguiente.

El Tribunal Constitucional (2020a, F.J. 193) considera que esta pretensión de la cuestión de confianza se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible, por cuanto señala que “... *una cuestión es plantear, por ejemplo, una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de altos funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso) y una muy distinta es que, por ejemplo, se pretenda elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente prohibido*”.

Sin embargo, el análisis del mencionado órgano de administración de justicia es solo parcialmente correcto. Una supuesta pretensión de parte del Gobierno de forzar la elección de determinados candidatos se encuentra incuestionablemente prohibida; empero, la posibilidad que este pueda plantear la paralización de un procedimiento exclusivamente parlamentario incide en el principio constitucional de separación de poderes.

El referido principio garantiza, precisamente, que las competencias o atribuciones de poder político se encuentren divididas entre diferentes órganos constitucionales, proscribiendo la concentración del poder en un único sujeto y/u organismo. En consecuencia, tal como lo señala Hakansson Nieto (2020, p. 65), el principio de separación de poderes “... *reposa en otros que permiten su realización y evitan vaciarlo de contenido: democracia, representación política, autonomía funcional y cooperación*”.

En concreto, a nuestro criterio, admitir la procedencia de una cuestión de confianza que pretenda interferir en el libre desarrollo de una competencia constitucional no cuenta con respaldo constitucional, por cuanto, aun cuando el constituyente no haya establecido un catálogo estricto de supuestos para la procedencia de la cuestión de confianza facultativa, su amplitud debe ser entendida desde los principios de unidad de la Constitución y corrección funcional, formulado por Konrad Hesse

---

<sup>45</sup> Véase la nota 35.

(2012), los cuales delimitan su extensión y, consecuentemente, proscriben su injerencia en materias que son competencia exclusiva de otros órganos autónomos.

Asimismo, la pretensión del Gobierno exigía inválidamente que el Parlamento vote, en primer lugar, la cuestión de confianza planteada; sin embargo, tal como señala Castillo Córdova (2020, p. 85) “... *el Ejecutivo estaba constitucionalmente impedido de obligar al CR [Congreso de la República] a que suspenda la sesión parlamentaria de elección de magistrados del TC [Tribunal Constitucional] para pasar en la misma sesión a votar la cuestión de confianza. Constitucionalmente el CR estaba habilitado a atender la cuestión de confianza en la siguiente sesión parlamentaria, que fue lo que finalmente decidió hacer*”.

Al respecto, el doctor Delgado-Guembes (2020, p. 206) precisa que “[e]l gobierno no tiene titularidad, no es actor capaz, no tiene competencia, ni es sujeto procesalmente válido ni reconocible para interponerse y suspender ni interrumpir el proceso que sigue la agencia o instancia constitucionalmente habilitada para decidir sobre esa materia. Si es así que sólo el Congreso es el órgano competente para abocarse y para resolver sobre la designación de los magistrados del tribunal constitucional, debe deducirse que una cuestión de confianza con la que se pretenda afectar la libertad del sujeto cuya atribución se afecta o pretende interferir, intervenir o interrumpir, es una cuestión improcedente”

Por lo expuesto, y dado que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional es una competencia exclusiva del Parlamento, la pretensión de la cuestión de confianza destinada a interrumpir el procedimiento de selección resultaba inconstitucional, en tanto que contravenía el principio de separación de poderes. Asimismo, la pretensión relacionada a votar la confianza en un primer momento, desconoció lo dispuesto por el literal c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso.

Finalmente, es menester señalar que, tal como señala Hakansson Nieto (2020), la pretensión de suspender el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional es, en los hechos, solicitar al Parlamento que no elija a ninguno de los abogados seleccionados. Sin embargo, a pesar que el propio Tribunal advirtió que la cuestión de confianza no puede exigir un determinado sentido de una decisión de otro órgano autónomo, omitió aplicarlo al presente caso.

#### **iv. Los vicios de inconstitucionalidad en torno a la denegación fáctica de la confianza**

El tema más controversial del presente caso lo constituye la figura de la denegación fáctica de la confianza, el cual fue constitucionalizado por parte del Tribunal Constitucional. En la sentencia objeto de análisis, el referido órgano (2020a, F.J. 212) señaló que “... *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*”.

Si bien el Tribunal reconoce la importancia de la manifestación expresa de voluntad, a través de la votación, para otorgar o no la confianza, establece también la viabilidad de exceptuar dicho criterio como, a su juicio, el presente caso. En ese sentido, agrega 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*” (Tribunal Constitucional, 2020a, F.J. 218).

Este razonamiento del Tribunal evidencia dos problemas jurídicos relevantes en torno a los principios de separación de poderes y de seguridad jurídica, mismos que no fueron examinados en la sentencia que resuelve el fondo del asunto.

En relación al principio de separación de poderes, la tesis de la denegación fáctica, amparada por el Tribunal Constitucional, concentra la facultad de plantear la cuestión de confianza e interpretar el sentido de la misma, independientemente de la votación del Pleno, en el Poder Ejecutivo. Esta facultad, reconocida jurisprudencialmente, resulta contraria al principio de corrección funcional, por cuanto desvirtúa no solo la competencia del Ejecutivo al otorgársele una facultad adicional, sino también la del Parlamento en relación al otorgamiento o denegación explícitos de confianza.

A su vez, la facultad de interpretar el sentido de la cuestión de confianza incide gravemente en el principio de separación de poderes ya que, en algunos supuestos, lo resuelto por el Pleno del Parlamento carecerá de validez jurídica, de acuerdo al criterio del Ejecutivo. Dada las graves consecuencias de una denegatoria de confianza, como son la crisis total del Gabinete o la disolución del Parlamento, consideramos vital el pronunciamiento responsable, favorable o desfavorable, de este último para así brindar mayor legitimidad a sus decisiones posteriores.

Al respecto, Hakansson Nieto (2020, p. 72) menciona que *“[u]na resolución que además reconoce una nueva y peligrosa atribución presidencial para el equilibrio de poderes, como es la capacidad de interpretar y dar por manifiesta la voluntad congresal sin que ésta se haya producido, expresamente, por los procedimientos señalados en la Constitución y el reglamento parlamentario, un mal antecedente para el correcto y debido funcionamiento de la cuestión de confianza por futuros gobiernos”*.

En esa misma línea, Delgado-Guembes (2020, p. 220-221) sostiene que *“[e]n el régimen constitucional peruano el titular del otorgamiento o del rechazo de la confianza es el Congreso. La designación y la remoción del gabinete precisa de la concurrencia de la voluntad del presidente de la república y de la confianza del Congreso. Ni el Congreso puede impedir al presidente de la república que designe como miembro de su gabinete ministerial a quien no prefiera ni elija, ni el presidente de la república puede imponer al Congreso, expresa ni tácitamente, la decisión de conceder ni de negar confianza al gabinete sobre el que deben concurrir las voluntades de ambos poderes del Estado”*.

Por otro lado, la denegación fáctica resta seguridad jurídica y previsibilidad a la decisión del Parlamento de otorgar la confianza solicitada, por cuanto el Ejecutivo puede inferir que el Congreso le denegó su pedido, en cualquier oportunidad, hasta que no vea satisfecha su pretensión.

En consecuencia, a nuestro criterio, la figura de la denegación fáctica resulta contraria a la Constitución y, a su vez, constituye un riesgo al balance de poderes, por cuanto faculta al Ejecutivo a presentar e interpretar el sentido de la cuestión de confianza. En una sociedad que ha cedido al mesianismo político en diversas oportunidades, una institución que empodere aún más al presidente de la República resulta inadmisibles.

#### **v. La inconstitucional disolución del Congreso de la República**

El artículo 134 de la Constitución faculta al presidente de la República a disolver el Parlamento en el supuesto que se haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

Desde nuestra perspectiva, la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros en fecha 30 de septiembre de 2019 incurrió en diversos vicios de inconstitucionalidad que incidieron en el principio de separación de poderes, la autonomía normativa del Congreso y sus competencias exclusivas.

Asimismo, se invocó la figura de la denegación fáctica, la cual no solo vulnera el principio de separación de poderes, sino también transgrede el principio de seguridad jurídica y resulta manifiestamente

contrario a los postulados del Estado Constitucional. Cabe resaltar además que, como consecuencia de ello, se ignoró la votación expresa del Pleno que, finalmente, decidió otorgar la confianza solicitada.

En ese sentido, dado que el Ejecutivo incurrió en diversos vicios de inconstitucionalidad en la presentación y formulación de la cuestión de confianza, así como en la invocación de la denegatoria fáctica, obviando la votación expresa y favorable del Pleno, consideramos que no aconteció una segunda denegatoria de confianza, por lo que, el mandatario no se encontraba habilitado constitucionalmente a disolver el Congreso.

#### 4. Conclusiones

- El planteamiento de la cuestión de confianza del día 30 de septiembre de 2019 fue inconstitucional, por cuanto fue expuesto en una sesión agendada para la elección de miembros del Tribunal Constitucional e ignorando la decisión de la Junta de Portavoces de recibir al presidente del Consejo de Ministros horas más tarde.
- La pretensión de la cuestión de confianza, relacionada a la suspensión del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, vulnera el principio de separación de poderes y desconoce el Reglamento del Congreso al exigir que su planteamiento sea debatido de inmediato. Asimismo, la pretensión del Gobierno se enmarca en uno de los supuestos, establecidos por el Tribunal Constitucional, que inciden en la separación de poderes, aunque no haya sido observado de esa manera.
- La denegación fáctica transgrede la Constitución, en tanto que concentra en el Ejecutivo la facultad de plantear cuestión de confianza e interpretar el sentido de la misma. Su constitucionalización por parte del Tribunal ignora el principio de corrección funcional ya que desvirtúa las competencias de los dos órganos en conflicto.
- La disolución del Congreso de fecha 30 de septiembre de 2019 carece de respaldo constitucional, por cuanto no se produjo una segunda denegación de confianza.
- Tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben ejercer sus competencias y atribuciones respetando el principio de separación de poderes y la autonomía que les es propia. A su vez, deben prestar colaboración mutua para la realización de los fines del Estado.

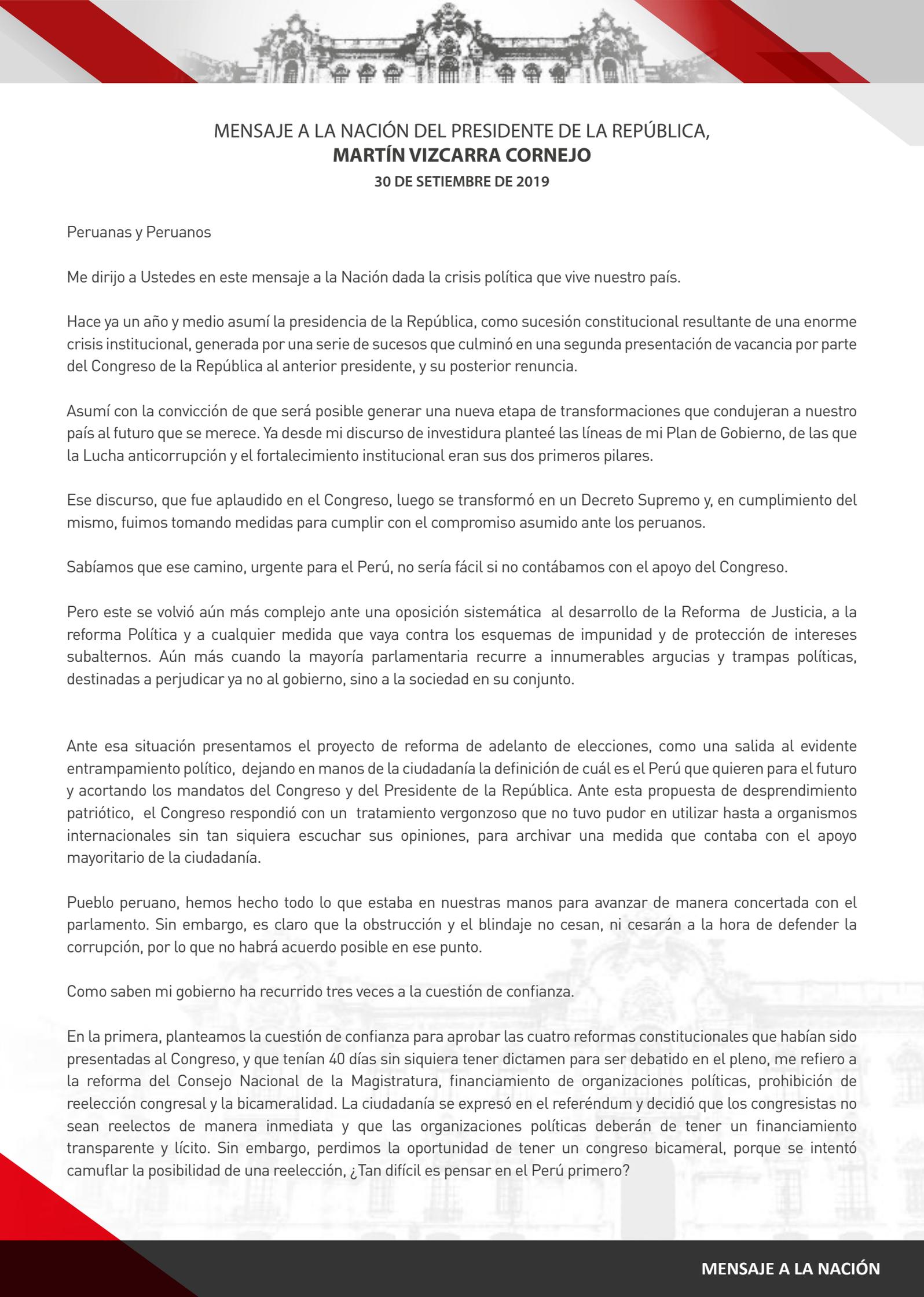
#### 5. Bibliografía

- Castillo Córdova, L. (2020). Análisis de la sentencia sobre el conflicto de competencias por la disolución del Congreso de la República. *Gaceta Constitucional*. Tomo 146, pp. 75-92.
- Delgado-Guembes, 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.
- Hakansson Nieto, C. (2020). El contenido del principio de separación de poderes. A propósito de la demanda competencial sobre la disolución parlamentaria. *Gaceta Constitucional*. Tomo 146, pp. 63-74.
- 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*. <https://bit.ly/3bTcBjf>.
- Hesse, Konrad. (2012). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Flores, L. (2019). *Cuestión de (des)confianza. Respuestas al Parlamento y la Convención Nacional de Reforma Constitucional*. Lima: Legisprudencia.pe.

- Tribunal Constitucional peruano. (2018). Sentencia recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2019a). Auto de calificación del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2019b). Auto que resuelve la medida cautelar del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2019c). Auto de aclaración del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2019d). Auto de reposición del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2019e). Auto de admisión de *amicus curiae* del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2020a). Sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Tribunal Constitucional peruano. (2020b). Auto de aclaración de la sentencia recaída en Expediente 0006-2019-CC/TC.

## 6. Anexos

- Mensaje a la Nación del presidente Martín Vizcarra que disuelve el Congreso de la República.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso.
- Auto de calificación del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Auto que resuelve la medida cautelar del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Auto de aclaración del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Auto de reposición del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Auto de admisión de *amicus curiae* del Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC.
- Auto de aclaración de la sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC



**MENSAJE A LA NACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,  
MARTÍN VIZCARRA CORNEJO**  
30 DE SETIEMBRE DE 2019

Peruanas y Peruanos

Me dirijo a Ustedes en este mensaje a la Nación dada la crisis política que vive nuestro país.

Hace ya un año y medio asumí la presidencia de la República, como sucesión constitucional resultante de una enorme crisis institucional, generada por una serie de sucesos que culminó en una segunda presentación de vacancia por parte del Congreso de la República al anterior presidente, y su posterior renuncia.

Asumí con la convicción de que será posible generar una nueva etapa de transformaciones que condujeran a nuestro país al futuro que se merece. Ya desde mi discurso de investidura planteé las líneas de mi Plan de Gobierno, de las que la Lucha anticorrupción y el fortalecimiento institucional eran sus dos primeros pilares.

Ese discurso, que fue aplaudido en el Congreso, luego se transformó en un Decreto Supremo y, en cumplimiento del mismo, fuimos tomando medidas para cumplir con el compromiso asumido ante los peruanos.

Sabíamos que ese camino, urgente para el Perú, no sería fácil si no contábamos con el apoyo del Congreso.

Pero este se volvió aún más complejo ante una oposición sistemática al desarrollo de la Reforma de Justicia, a la reforma Política y a cualquier medida que vaya contra los esquemas de impunidad y de protección de intereses subalternos. Aún más cuando la mayoría parlamentaria recurre a innumerables argucias y trampas políticas, destinadas a perjudicar ya no al gobierno, sino a la sociedad en su conjunto.

Ante esa situación presentamos el proyecto de reforma de adelanto de elecciones, como una salida al evidente entrampamiento político, dejando en manos de la ciudadanía la definición de cuál es el Perú que quieren para el futuro y acortando los mandatos del Congreso y del Presidente de la República. Ante esta propuesta de desprendimiento patriótico, el Congreso respondió con un tratamiento vergonzoso que no tuvo pudor en utilizar hasta a organismos internacionales sin tan siquiera escuchar sus opiniones, para archivar una medida que contaba con el apoyo mayoritario de la ciudadanía.

Pueblo peruano, hemos hecho todo lo que estaba en nuestras manos para avanzar de manera concertada con el parlamento. Sin embargo, es claro que la obstrucción y el blindaje no cesan, ni cesarán a la hora de defender la corrupción, por lo que no habrá acuerdo posible en ese punto.

Como saben mi gobierno ha recurrido tres veces a la cuestión de confianza.

En la primera, planteamos la cuestión de confianza para aprobar las cuatro reformas constitucionales que habían sido presentadas al Congreso, y que tenían 40 días sin siquiera tener dictamen para ser debatido en el pleno, me refiero a la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, financiamiento de organizaciones políticas, prohibición de reelección congresal y la bicameralidad. La ciudadanía se expresó en el referéndum y decidió que los congresistas no sean reelectos de manera inmediata y que las organizaciones políticas deberán de tener un financiamiento transparente y lícito. Sin embargo, perdimos la oportunidad de tener un congreso bicameral, porque se intentó camuflar la posibilidad de una reelección, ¿Tan difícil es pensar en el Perú primero?



Hoy hemos presentado la tercera Cuestión de Confianza, y lo que ha acontecido en el Congreso subraya la desvergüenza en la que ha caído la mayoría parlamentaria, absolutamente divorciada de la voluntad de los peruanos y trabajando de manera denodada para proteger y blindar a los suyos.

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

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

Este es un acto constitucional previsto en el artículo 134 de la constitución. Como lo mencionó el jurista Marcial Rubio, la disolución de un congreso tiene como función lograr una nueva elección parlamentaria y que sea finalmente el pueblo quien defina a quien le da la razón: Si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al ejecutivo o si le da la razón al ejecutivo eligiendo una nueva mayoría.

En ese sentido, el cierre que hoy dispongo está dentro de mis facultades contenidas en el carta magna busca dar una solución democrática y participativa a un problema que el país viene arrastrando hace tres años, dando fin a esta etapa de entrapamiento político que ha impedido que el Perú crezca al ritmo de sus posibilidades..

Esta medida excepcional, permita que la ciudadanía finalmente se exprese y defina en las urnas y mediante su participación, el futuro del Perú.

Pueblo peruano estamos haciendo historia y este momento lo recordarán las siguientes generaciones y cuando lo hagan espero que entiendan la magnitud de esta lucha que hoy libramos contra uno de los males endémicos que tanto daño ha hecho a nuestro país y que no lo le ha permitido crecer como se merece y como nos lo merecen todos los peruanos.

Seguirán encontrando en este presidente, a un mandatario profundamente respetuoso de la Constitución, y dispuesto a dar la lucha por el Perú.

# El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

Gerente de Publicaciones Oficiales : **Ricardo Montero Reyes**

AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

## NORMAS LEGALES

Año XXXVI - N° 15099

LUNES 30 DE SETIEMBRE DE 2019

1

### EDICIÓN EXTRAORDINARIA

#### SUMARIO

#### PODER EJECUTIVO

##### PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

<b>D.S. N° 165-2019-PCM.-</b> Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso	<b>1</b>
<b>R.S. N° 147-2019-PCM.-</b> Aceptan renuncia del Presidente del Consejo de Ministros	<b>3</b>
<b>R.S. N° 148-2019-PCM.-</b> Nombran Presidente del Consejo de Ministros	<b>3</b>

#### PODER EJECUTIVO

##### PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

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

##### DECRETO SUPREMO N° 165-2019-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 134 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros;

Que, el día 15 de septiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, la primera del gobierno elegido para el periodo 2016-2021;

Que, el 27 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, "en la primera oportunidad que se

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

Que, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República ha decidido disolver el Congreso de la República y convocar a elecciones para un nuevo Congreso, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente y quedando revocado el mandato parlamentario de los congresistas que no integran dicha Comisión;

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú,

DECRETA:

**Artículo 1.- Disolución del Congreso de la República**

Disuélvase el Congreso de la República por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente.

**Artículo 2.- Revocatoria del mandato parlamentario**

Revóquese el mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente. Carece de validez y eficacia jurídica todo acto relativo a la función parlamentaria realizado por los congresistas cuyo mandato ha sido revocado.

**Artículo 3.- Convocatoria a elecciones**

Convóquese a elecciones para un nuevo Congreso, para el día domingo 26 de enero de 2020, para que

complete el periodo constitucional del Congreso disuelto, incluida la Comisión Permanente.

**Artículo 4.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

VICENTE ZEBALLOS SALINAS  
Presidente del Consejo de Ministros

1812451-1

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO



**El Peruano**

**REQUISITOS PARA PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS APROBATORIAS Y LOS TEXTOS ÚNICOS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS - TUPA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO Y EN SU PORTAL WEB**

De acuerdo a lo dispuesto por los Decretos Legislativos N°s. 1272 y 1452, se comunica a los organismos públicos que, para efecto de la publicación de la norma que aprueba el TUPA o su modificación, así como el Anexo (TUPA) en el Diario Oficial El Peruano y en su Portal Web, deberán tomar en cuenta lo siguiente:

1. La norma que aprueba el TUPA o su modificación se publicará en el medio impreso del Diario Oficial El Peruano, tal como se dispone en el Art. 38.2 de la Ley N° 27444.

Adicionalmente, la norma que aprueba el TUPA o su modificación, así como su respectivo Anexo (TUPA), se publicarán en el Portal Web del Diario Oficial El Peruano. Esta publicación en la web es de carácter gratuita, tal como se dispone en el Art. 38.3 de la Ley N° 27444.

2. Los organismos públicos, para tal efecto solicitarán mediante oficio de manera expresa lo siguiente:
  - a) La publicación de la norma que aprueba el TUPA o su modificación, en el Diario Oficial El Peruano.
  - b) La publicación de la norma que aprueba el TUPA o su modificación, así como su respectivo Anexo (TUPA) en el Portal Web del Diario Oficial El Peruano.

Asimismo, en el Oficio precisarán que: “el contenido de los archivos electrónicos que envían para su publicación al correo ([normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe)), son auténticos y conforme a los originales que mantienen en sus archivos, de los cuales asumen plena responsabilidad”.

3. Los documentos a publicar se enviarán de la siguiente manera:
  - a) La norma aprobatoria del TUPA o su modificación, se recibirá en medio impreso refrendado por persona autorizada y adicionalmente en archivo electrónico mediante correo institucional enviado a [normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe).
  - b) El anexo (TUPA) se recibirá exclusivamente en archivo electrónico, mediante correo institucional enviado a [normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe), más no en versión impresa.
4. El archivo electrónico del TUPA (anexo) deberá cumplir con el siguiente formato:
  - a) Deberá presentarse en un único archivo electrónico de Microsoft Word, en el caso de Microsoft Excel toda la información se remitirá en una sola hoja de trabajo.
  - b) El tamaño del documento en hoja A4 al 100%.
  - c) El tipo de letra Arial.
  - d) El tamaño de letra debe ser no menor a 6 puntos.
  - e) El interlineado sencillo.
  - f) Los márgenes de 1.50 cm. en la parte superior, inferior, derecha e izquierda.
  - g) El archivo no debe contener encabezado ni pie de página.
  - h) Todas las hojas deberán indicar en la parte superior al organismo emisor y la norma que aprueba el TUPA.

El archivo electrónico de la norma aprobatoria del TUPA o su modificación, deberá presentarse en formato Word, conteniendo en la parte correspondiente, la siguiente información:

- Nombre de la institución.
- Tipo y número de la norma.
- Fecha de emisión.
- Nombre y cargo de la autoridad que firma dicho documento.

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 29 de octubre de 2019

**VISTA**

La demanda de conflicto competencial interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, quien invoca la condición de Presidente del Congreso de la República, contra el Poder Ejecutivo; y

**ATENDIENDO A QUE**

1. Conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional es competente para conocer los conflictos de competencias o de atribuciones que esta asigna a los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales y municipales.
2. Este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que para que se configure un conflicto competencial se requiere de la concurrencia de dos elementos: uno subjetivo y otro objetivo.
3. El primero de ellos está referido a que los sujetos involucrados en el conflicto deben contar con legitimidad para obrar. Al respecto, el artículo 109 del Código Procesal Constitucional reconoce legitimidad activa, con carácter de *numerus clausus*, a determinadas entidades estatales.
4. El segundo de los elementos que debe tener un conflicto competencial es de carácter objetivo. Este se encuentra referido a la naturaleza del conflicto mismo, la cual deberá tener dimensión constitucional; es decir, deberá tratarse de competencias o atribuciones derivadas de la Constitución o de las leyes orgánicas respectivas.
5. El conflicto puede oponer, según nuestra normatividad: (i) al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o locales; (ii) a un gobierno regional o local con uno o más gobiernos regionales o locales; y, (iii) a un poder del Estado con otro poder del Estado o con una entidad constitucional autónoma, o a estas entre sí.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

6. Dicho artículo establece también que las entidades estatales en conflicto deben actuar en el proceso a través de sus titulares, y si el órgano tiene composición colegiada debe contar, además, “con la aprobación del respectivo pleno”.

A) **La legitimación activa en el presente caso (elemento subjetivo)**

7. Debe tomarse en cuenta que, en la Edición Extraordinaria del Diario Oficial *El Peruano* del 30 de setiembre de 2019, se publicó el Decreto Supremo 165-2019-PCM, mediante el que se “disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso” de acuerdo con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución. Esta disposición establece que:

“[e]l Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

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

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

8. Como fue señalado *supra*, el Código Procesal Constitucional exige que las entidades estatales actúen en el proceso competencial a través de sus titulares, y si el órgano tiene composición colegiada debe contar, además, “con la aprobación del respectivo pleno”.

En el presente caso, la materia controvertida consiste en determinar si es que la parte actora tenía facultades para interponer la demanda de conflicto competencial de autos, presentada ante este Tribunal el 10 de octubre de 2019, en atención a que el Pleno de la citada entidad se encuentra disuelto.

10. Ahora bien, de conformidad con la Constitución, la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones. Esto no implica que la Comisión Permanente tenga las facultades del Pleno del Congreso y pueda hacer sus veces, sino que está limitada a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. Efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias, es decir, esta última no es un Pleno reducido, ni tiene sus mismas atribuciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

11. Por ello, determinar la legitimidad activa en este caso no es un asunto de sencilla dilucidación. Y es que, como se advertirá, existen extremos de la demanda que han contado, según indica la parte actora, con la autorización del Pleno del Congreso, mientras que, en otros casos, la licencia para hacerlo ha sido brindada por la Comisión Permanente. Al respecto, este Tribunal advierte que, con el escrito de demanda competencial, se han adjuntado los siguientes documentos:

- (i) La copia fedateada de la transcripción de la Sesión del Pleno del Congreso de la República del 25 de julio de 2019 (anexo 1 de la demanda), en la cual el entonces Presidente del Congreso, Daniel Salaverry Villa, informa la adopción del siguiente acuerdo:

Ha sido aprobada la autorización al Presidente del Congreso de la República, para que interponga una acción competencial y su correspondiente medida cautelar ante el Tribunal Constitucional, a fin de que este órgano constitucional esclarezca el alcance y forma en que se ejerce la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en este Hemiciclo (fojas 85 del cuaderno principal).

- (ii) La copia fedateada de la transcripción de la Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la República del 2 de octubre de 2019 (anexo 2 de la demanda), en la cual el Señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, invocando la condición de Presidente del Congreso de la República, informa la adopción del siguiente acuerdo:

En consecuencia, ha sido aprobada la autorización para interponer una acción competencial y su correspondiente medida cautelar ante el Tribunal Constitucional (fojas 121 del cuaderno principal).

12. De este modo, puede notarse que la demanda competencial que aquí se analiza ha sido interpuesta con autorizaciones, respecto del punto (i), del Pleno del Congreso, y, en relación con el punto (ii), con la de la Comisión Permanente. En ese sentido, se alega que diversos actos realizados por el Poder Ejecutivo vulneran las competencias constitucionales del Congreso, el principio de separación de poderes, el Estado de Derecho y el sistema democrático.

13. Se ha solicitado, en particular, que este Tribunal admita a trámite la demanda competencial y declare:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

- (i) Que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto de atribuciones que son de competencia constitucional exclusiva del Congreso de la República, ya que ello significa menoscabar dichas atribuciones;

Las competencias a las que se hace referencia en la demanda son las de: (a) aprobación de normas de reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); y, (b) la selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 201 de la Constitución);

- (ii) Que, cuando el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, realiza un pedido de cuestión de confianza, este solo puede ser otorgado por el Congreso de la República de forma expresa, a través de una votación del Pleno, y no de manera tácita o “fáctica”;

- (iii) Que la cuestión de confianza debe plantearse, debatirse y someterse a votación, respetando los procesos establecidos en el Reglamento del Congreso, en función a sus prerrogativas de autorregulación; y,

- (iv) La nulidad del acto de disolución contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

14. La primera de dichas pretensiones se relaciona con dos aspectos: (a) la cuestión de confianza respecto de la aprobación de normas de reforma constitucional; y, (b) la cuestión de confianza respecto de la selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

15. En relación con la cuestión de confianza respecto de la aprobación de normas de reforma constitucional, existe el acuerdo de la Sesión de Pleno del Congreso del 25 de julio de 2019 -al que se hizo alusión *supra*-, el cual se adoptó como consecuencia de la cuestión de confianza anunciada por el Presidente del Consejo de Ministros con el Oficio 125-2019-PCM (fojas 81 del cuaderno principal), que es el acto cuestionado en este extremo de la demanda. Sobre ello, es posible advertir que el acuerdo del Congreso de la República no se relaciona con algún supuesto concreto que genere la interposición de una demanda de conflicto de competencias, sino, antes bien, se trata de un pedido genérico vinculado con la posibilidad de plantear cuestiones de confianza respecto de leyes de reforma constitucional, asunto que no se dilucida en esta clase de procesos constitucionales, los cuales demandan una conducta concreta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

que materialice dicha tensión. Del mismo modo, este Tribunal observa que el Congreso de la República otorgó al Poder Ejecutivo, en su momento, la cuestión de confianza sobre los proyectos de leyes de reforma constitucional, los cuales fueron debatidos y aprobados por parte del mismo Poder Legislativo.

Por otro lado, respecto de las demás pretensiones (que están relacionadas con el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y el acto de disolución del Congreso contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM) no existe un acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso, conforme lo requiere el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, en tanto el Congreso de la República se encuentra disuelto y únicamente se encuentra en funciones la Comisión Permanente.

17. Al respecto, debería tenerse presente que si este Tribunal, en aplicación estricta de un criterio netamente formal como el contenido en el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, rechazara la demanda interpuesta por quien actúa legitimado con el acuerdo de la Comisión Permanente, se estaría desconociendo las funciones que le han sido encargadas directamente por la Constitución, y omitiendo cumplir con su deber de colaborar en la solución jurídica y pacífica de conflictos de carácter constitucional en nuestra sociedad.

18. En tal sentido, corresponde recordar los siguientes principios de interpretación constitucional, establecidos por este Tribunal en el fundamento 12 de la Sentencia 05854-2005-AA/TC:

(i) Corrección funcional: que exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado; y,

(ii) Función integradora: El “producto” de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de estos con la sociedad.

19. Atendiendo a dichos principios tenemos que, ante un conflicto competencial de la magnitud del que existe ahora, este Tribunal está llamado a interpretar las atribuciones de los poderes en conflicto de modo tal que se asegure el equilibrio de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

poderes inherente al Estado Constitucional, pacificando y ordenando las relaciones entre los mismos. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la imposibilidad de cuestionar jurisdiccionalmente el decreto que dispone la disolución del Congreso de la República generaría que su sola entrada en vigencia suponga su inmunidad, cuestión que atentaría contra el carácter normativo de nuestra Norma Fundamental. Como se ha sostenido con anterioridad,

afirmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder. Pretender que el Tribunal Constitucional se adhiera a esta tesis, equivale a pretender que abdique del rol de guardián de la Constitución [STC 05854-2005-PA/TC, fundamento 7].

20. Esta necesidad es aún más apremiante si se advierte que, de conformidad con el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, uno de los fines de los procesos constitucionales es garantizar la primacía de la norma suprema, cuestión que amerita que sea este Tribunal el órgano llamado a dirimir el conflicto y pronunciarse sobre la compatibilidad del acto de la disolución del Congreso de la República con la Constitución de 1993. Es evidente, sobre este punto, que admitir a trámite la demanda no presupone que la misma vaya a ser amparada. Tan solo implica la constatación de que existe una situación que amerita ser resuelta a través de la activación de la jurisdicción constitucional.

21. Por otro lado, si bien la interposición de una demanda de conflicto competencial sin acuerdo de Pleno se trata de un supuesto no previsto expresamente en la Constitución o el Código Procesal Constitucional, este Tribunal advierte que resulta un imposible jurídico exigir que un órgano que no se encuentra en funciones adopte un acuerdo. En ese sentido, es evidente que tanto los constituyentes de 1993 como los autores del Código Procesal Constitucional no se colocaron en el escenario de una eventual demanda de conflicto competencial interpuesta con el Pleno del Congreso de la República disuelto. Sin embargo, desde ningún punto de vista ello puede suponer que la ausencia de una disposición expresa sobre esta materia deba interpretarse en el sentido de restringir de manera injustificada la posibilidad de que dicho órgano pueda cuestionar ante este Tribunal algún acto concreto que, según su percepción, pueda suponer un menoscabo de sus atribuciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

22. En ese sentido, y toda vez que la situación descrita genera una duda razonable en torno a la admisión a trámite de la presente demanda, corresponde aplicar el principio *pro actione*, incorporado en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, por lo que debe continuarse con el trámite del proceso, adecuando las exigencias de las formalidades previstas a su finalidad garantizando la primacía de la Constitución.
23. En todo caso, un pronunciamiento en relación con el fondo de la controversia es no solamente lo más beneficioso para fortalecer nuestras instituciones democráticas, sino que también permitirá que este Tribunal pueda delimitar los alcances de las atribuciones de los órganos que, en esta oportunidad, se encuentran involucrados, esto es, tanto del Congreso de la República como del Poder Ejecutivo.

**B) La naturaleza del conflicto competencial en el presente caso (elemento objetivo)**

24. En el escrito de demanda de conflicto de competencia se señala que existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En este supuesto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia; sin embargo, uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.
25. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución. En efecto, resulta evidente que una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República es uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso de competencias establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.
26. Por todo lo expuesto, corresponde admitir la demanda competencial planteada por el Señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, quien invoca la condición de Presidente del Congreso de la República, contra el Poder Ejecutivo, y emplazar a este último para que la conteste de conformidad con lo establecido en el artículo 112 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

27. A mayor abundamiento, la admisión a trámite de la demanda competencial en el presente caso no podría conllevar a que los efectos de lo resuelto en la sentencia que se emitirá en el marco del presente proceso competencial incidan en el cronograma electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución 155-2019-JNE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de octubre de 2019.
28. Al respecto, y de manera complementaria, debe precisarse que este Tribunal, en controversias jurídicas en las cuales la materia de relevancia constitucional ha estado relacionada directa o indirectamente con el cumplimiento de un cronograma electoral, ha dispuesto que la interposición de una demanda no suspende dicho cronograma, todo ello en aras de la seguridad jurídica del proceso electoral, necesaria para la estabilidad y equilibrio del sistema constitucional (STC 05854-2005-PA/TC, fundamentos 38 y 39). Las consideraciones desarrolladas por el Tribunal Constitucional al dirimir la presente controversia tendrán efectos a futuro.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa,

**RESUELVE**

**ADMITIR** a trámite la demanda de conflicto competencial y correr traslado de la misma al Poder Ejecutivo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BLUME FORTINI**  
**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**SARDÓN DE TABOADA**  
**LEDESMA NARVÁEZ**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**  
**FERRERO COSTA**

POLENTE RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien coincido con admitir a trámite la demanda competencial promovida por el Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo materia de estos autos, considero importante manifestar las razones por las que opino que el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón cuenta con legitimación activa suficiente para plantear la presente demanda, así como considero necesario expresar mi discrepancia con relación a los fundamentos 27 y 28 del auto de calificación de la demanda.

1. En primer lugar, soy de la opinión de que la presidencia del Poder Legislativo, en tanto es uno de los poderes del Estado, la mantiene el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, quien, en su momento, fue elegido para tal cargo, bajo el procedimiento parlamentario respectivo.
2. En mi condición de juez constitucional, defensor de la vigencia y fuerza normativa de la Constitución, considero ello en una interpretación constitucional y sistemática del mandato contenido en el párrafo tercero del artículo 134 y el artículo 34 de la Carta Fundamental.
3. En efecto, por mandato del Poder Constituyente expresado en el artículo 43 de la Constitución Política, el Perú es una república democrática, organizada bajo el principio de separación de poderes. En tal sentido, corresponde reafirmar tal mandato y establecer que el ejercicio de la potestad presidencial de disolución del Congreso de la República contenida en el artículo 134 del Texto Constitucional no implica, bajo ningún supuesto, eliminar o extinguir un poder del Estado, más aún cuando, el tercer párrafo del citado artículo, manifiesta clara y certeramente que, la Comisión Permanente del Congreso de la República *“no puede ser disuelta”*.

Asumir una interpretación, postura o entendimiento en dicho negado sentido interpretativo supondría un alejamiento de la estructura del Estado republicano y democrático peruano, que vaciaría de *telos* y fuerza normativa a la Constitución Política, así como supondría admitir el decaimiento de la república en provecho de modelos gubernamentales de facto.

4. Cabe precisar que tal representación del Poder Legislativo no solo se desprende, a mi juicio, de la existencia efectiva de este poder del Estado tras la disolución del pleno de Congreso, sino que, además, se encuentra debidamente respaldada en el Reglamento del Congreso –norma de funcionamiento de este poder del Estado– cuando señala con especial énfasis en el párrafo segundo de su artículo 42 que, *“La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso (...)”*, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad que opera para el Poder Legislativo.
5. En segundo lugar, discrepo y me aparto de los fundamentos 27 y 28 del auto de admisibilidad, en la medida que considero que restar desde la admisión a trámite,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

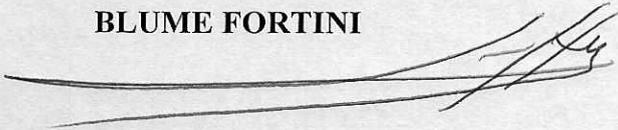
Expediente 00006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

cualquier tipo de efectos al pronunciamiento jurídico que, sobre la materia controvertida, se pueda vislumbrar ya sea porque así lo haya propuesto o no la parte demandante, impide un importante margen de estudio sobre la cuestión jurídica propuesta en la demanda, al igual que reduce la capacidad de respuesta del Tribunal Constitucional como órgano competente constitucional para dilucidar este tipo de situaciones.

6. Si bien resulta cierto que la disolución del Congreso ejecutada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la potestad del artículo 134 de la Constitución, se encuentra vinculada a una convocatoria a elecciones congresales, ello no implica que el Tribunal Constitucional no pueda efectuar un control oportuno de los actos que, como consecuencia del ejercicio de tal potestad, el Poder Ejecutivo se encuentre ejecutando, así como no impide, bajo ninguna circunstancia, en ejercicio de sus competencias constitucionales, mantener una actitud vigilante en aras de verificar la indemnidad democrática del país.
7. Por ello, soy de la opinión que los fundamentos 27 y 28 resultan innecesarios e impertinentes.

S.

**BLUME FORTINI**



**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

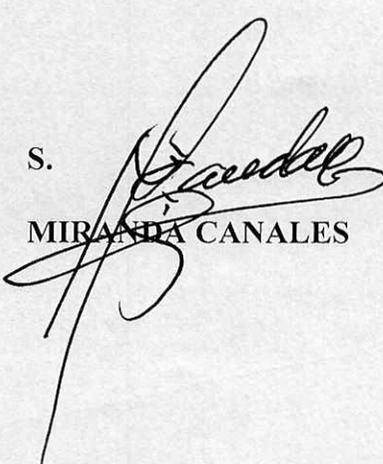
En el presente caso, si bien me encuentro de acuerdo con que se admita a trámite la demanda, considero pertinente señalar algunas consideraciones adicionales:

1. El punto más controvertido de la demanda consiste en el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, el cual en su último párrafo señala que:

" (...). Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno"

2. Al haberse disuelto el Congreso de la República, dicho poder del Estado no está en condiciones de cumplir con el referido requisito, puesto que no se encuentra en funciones el Pleno del Congreso de la República. Esto nos lleva a dos interpretaciones posibles: 1) Que en esta excepcional circunstancia, el Congreso de la República se encuentra imposibilitado de interponer demandas competenciales; 2) Que no debemos exigir al Congreso de la República, un requisito que no está en condiciones de cumplir.
3. Considero que la primera opción debe ser descartada, puesto que es contraria a la idea de Estado Constitucional. Conforme lo ha reconocido este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, la supremacía normativa de la Constitución, que se reconoce en el artículo 51 de la misma, se sustenta en la inexistencia de zonas exentas de control constitucional. En este sentido, no puede entenderse la disolución del Congreso, prevista en la Constitución, como un lapso en el que dicho Poder del Estado se encuentre imposibilitado de acudir a la Justicia Constitucional a fin de cuestionar actos que presumiblemente no le permitan ejercer sus competencias, o impliquen un menoscabo en el ejercicio de las mismas. Es por ello que considero que la demanda sí debe ser admitida a trámite.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Estoy de acuerdo con admitir la demanda competencial presentada por el Presidente del Congreso de la República, pero me aparto del fundamento 27 del auto, que señala que:

la admisión a trámite de la demanda competencial en el presente caso no podría conllevar a que los efectos de lo resuelto en la sentencia que se emitirá en el marco del presente proceso competencial incidan en el cronograma electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución 155-2019-JNE, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de octubre de 2019.

Al auto admisorio le preocupa que la sentencia se expida antes de la realización de las elecciones extraordinarias convocadas por el Jurado Nacional de Elecciones; preferiría que la sentencia se expidiera después de que se realicen tales elecciones.

A mi criterio, la expedición de la sentencia no puede estar sujeta a tales temores — máxime, cuando simultáneamente, por mayoría, el Tribunal Constitucional ha rechazado la medida cautelar solicitada por el Presidente del Congreso de la República.

Así, este fundamento es impertinente.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-PC/TC  
LIMA  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*En asuntos públicos esenciales para la sociedad como la disolución de un poder del Estado, se hace necesario que el Tribunal Constitucional genere efectivos espacios deliberativos, por ejemplo, mediante la publicidad de las respectivas sesiones de Pleno*

1. En lo que hoy tocaba resolver al Tribunal Constitucional, este contaba con más de una opción válida para resolver si admitía o no la demanda y optó por una que se ha estimado corresponde en mejor medida al contexto jurídico-político que vive nuestro país. Este caso debe servir para que los ciudadanos aprecien cada vez más la importancia que una Constitución tiene en la solución de los problemas esenciales de nuestra sociedad, ya sea en el equilibrio de los poderes estatales o en la protección de los derechos fundamentales, así como también para apreciar que en el marco constitucional y procesal constitucional no siempre hay respuestas claras, uniformes, únicas o eternas.
2. Si en este caso el Tribunal Constitucional declaraba que la demanda competencial resultaba improcedente, esta era una opción plenamente válida. Tan solo hubiese sido necesario aplicar el artículo 109 del Código Procesal Constitucional para verificar que la Comisión Permanente, *per se*, no es un poder del Estado, ni un órgano constitucional, ni un Gobierno regional o municipal, que son los únicos que tienen legitimidad para demandar. De hecho, ni el poder constituyente (que elaboró la Constitución) ni el poder legislativo (que elaboró el Código Procesal Constitucional), previeron una situación de este tipo y por eso no la consagraron, de modo que al no estar regulada tal posibilidad podía rechazarse la demanda planteada.
3. Sin embargo, como jueza constitucional asumí que este es un caso excepcional y que la opción antes mencionada, siendo válida, no era una que se adecuaba al contexto jurídico-político vigente, en el que se observa que existe una importante



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participación de la ciudadanía, manifestada en distintos foros públicos, respecto de una cuestión tan esencial relacionada con la constitucionalidad de la decisión del Presidente de la República de disolver el Congreso el 30 de setiembre de 2019, el uso de las cuestiones de confianza o las competencias del Congreso de la República sobre el particular. Se apreciaba mucha incertidumbre y más preguntas que respuestas sobre asuntos públicos esenciales. Ante tal contexto ¿qué se hace en una sociedad democrática para despejar esa incertidumbre o para encontrar esas respuestas? Pues bien, en principio, es importante que todos los ciudadanos, por ser también intérpretes de la Constitución, participen expresando su punto de vista. En una democracia constitucional, cada uno de ellos, conforme a su distinta formación u orientación, tiene la libertad e igual derecho de participar en los distintos foros públicos, ya sea mediante medios de comunicación, redes sociales, mecanismos de participación ciudadana de instituciones estatales, etc., expresando su posición respecto de las cuestiones constitucionales que estimen relevantes.

- 
4. Ante la variedad de puntos de vista e interpretaciones existentes en el medio social son los jueces los que deben asumir la interpretación especializada de las disposiciones constitucionales. En el específico proceso de conflicto de competencias entre poderes del Estado, el Tribunal Constitucional es el órgano al que en instancia única le corresponde solucionar dicho conflicto, interpretando adecuadamente las respectivas competencias constitucionales y esgrimiendo los argumentos que justifiquen la interpretación oficial de las disposiciones constitucionales en cuestión.
  5. Ahora, no se trata de que cada juez constitucional emita un voto sin que este se encuentre acompañado de argumentos o razones que lo justifiquen. En dicha justificación radica su legitimidad. Por ello, en su justificación se debe ejercer una labor de identificación o reconocimiento de los contenidos normativos que las expresas disposiciones constitucionales establecen y luego, cuando, a raíz de los nuevos casos o supuestos que se presentan, los contenidos normativos no estén muy claros o simplemente no estén, debe ejercer una labor de interpretación creativa que se ajuste a los principios constitucionales básicos y a los valores políticos esenciales que den sustento a nuestro sistema constitucional. Pero no solo ello, en la justificación de sus decisiones va resultar igualmente importante la coherencia de los votos emitidos por el mismo juez constitucional durante su actividad jurisdiccional. Lo que le está vedado a un juez constitucional es emitir votos sin justificación que obedezcan a intereses no públicos o que resulten incoherentes con otros votos suyos ya emitidos (salvo, en este último caso, que se sustenten las razones para un cambio de orientación).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Sobre la relevancia que tiene dicha labor de los altos órganos de justicia (Tribunal Constitucional o Corte Suprema, según sea el país), conviene recordar a John Rawls, quien, aludiendo a la experiencia constitucional norteamericana, sostuvo que “es tarea de los magistrados tratar de elaborar y expresar en sus opiniones razonadas la mejor interpretación de la Constitución que puedan dar, utilizando sus conocimientos acerca de la aplicación de la Constitución y de los casos constitucionales precedentes. En esto la mejor interpretación es la que mejor se ajuste al cuerpo de leyes pertinente de esos materiales constitucionales, y se justifique en términos de la concepción pública de la justicia o de una variante razonable de ella. Al hacer esto, se espera que los magistrados recurran a los valores políticos de la concepción pública de la justicia, siempre que la Constitución misma invoque expresa o implícitamente esos valores... El papel de la Suprema Corte en esto es parte de lo público de la razón, y un aspecto del papel más amplio, educativo, de la razón pública”.<sup>1</sup>

7. Algunos de esos principios básicos son sin duda la defensa del orden público constitucional en su conjunto y el equilibrio de poder entre las entidades del Estado, entre otros. Por ello, ante un caso inédito como la reciente declaración de disolución del Congreso de la República por parte del Presidente de la República, se configura un caso excepcional que exige al Tribunal Constitucional el uso de principios que le permitan, en el momento de la calificación de admisibilidad de la demanda competencial, la mejor interpretación a fin de abrir el proceso a una etapa deliberativa de fondo que sirva para un correcto pronunciamiento en su oportunidad.

Dado el rol que en nuestro sistema democrático desempeña el Tribunal Constitucional es indispensable que en el análisis de fondo de los casos de mayor relevancia pública como el presente, este órgano de paso a mayores niveles de deliberación, entendiendo la deliberación "como una forma interactiva de argumentación que pondera y gestiona información, opciones y preferencias en orden a tomar de modo responsable y reflexivo una decisión o una resolución práctica".<sup>2</sup> Tales niveles de deliberación se podrían manifestar mediante la realización de audiencias en las que puedan intervenir, no sólo las partes involucradas, sino un amplio número de partícipes que puedan coadyuvar con sus respectivas tesis interpretativas, e incluso mediante la publicidad de las sesiones del Pleno del Tribunal Constitucional en las que se pueda mostrar a los ciudadanos las deliberaciones del máximo órgano judicial de defensa de la Constitución.

<sup>1</sup> RAWLS, John. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, 2006, p.224.

<sup>2</sup> VEGA REÑON, Luis y otra (editores). *Compendio de lógica, argumentación y retórica*. Madrid, Trotta, 2011, p. 179.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Volviendo a la etapa de admisibilidad, cabe mencionar que ante casos excepcionales como el presente, el Código Procesal Constitucional ha previsto determinados principios procesales constitucionales como el de "adecuación de las formalidades al cumplimiento de los fines de los procesos constitucionales" (artículo III del CPCons) y ha establecido el "deber" del Tribunal Constitucional de utilizarlo cuando se encuentren comprometidos los fines de los procesos constitucionales como por ejemplo "garantizar la primacía de la Constitución" (artículo II del CPCons).
9. En otras palabras, el Código Procesal Constitucional está lleno de formalidades que deben cumplirse: requisitos de procedencia, competencias, exigencias para los justiciables, para los operadores de justicia, para los abogados, etc. los que son conformes con los fines de los procesos constitucionales (garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales). Sin embargo, existe la posibilidad *excepcional* de que, en supuestos o casos no previstos por el legislador o en nuevos supuestos, algunas de dichas formalidades puedan ser flexibilizadas, ampliadas, cambiadas o mejoradas por el juez o el Tribunal Constitucional en función de tales fines.
10. En tales supuestos excepcionales, los jueces y el Tribunal Constitucional tienen la obligación de expresar (justificar) las razones excepcionales que permitan operar del tal modo. Aquí se le exige al poder jurisdiccional una carga especial de argumentación en la decisión de adecuar las formalidades. No se trata de cambiar las formalidades por cambiarlas. Se trata de que exista alguna justificación relevante.
11. En esa misma línea de razonamiento resulta pertinente citar a Pedro de Vega, quien sostiene que "so pena de traicionarse los objetivos últimos de la justicia constitucional, no se pueden acoplar a ella algunos de los principios y mecanismos del procedimiento civil ordinario"<sup>3</sup>. Ello se justifica en la medida en que, como ha sostenido el Tribunal en reiterada jurisprudencia, "el Derecho Procesal Constitucional constituye un ordenamiento complejo de naturaleza adjetiva debido a la naturaleza del ordenamiento sustantivo a cuya concretización sirve -la Constitución-, debe ser interpretado e integrado atendiendo a la singularidad que éste presenta respecto al resto del ordenamiento jurídico" (STC 0005-2005-CC/TC, FJ 4). Por ser la Constitución una Norma Fundamental abierta, encuentra en el Derecho Procesal Constitucional y, específicamente, en el CPCons, "un instrumento concretizador de los valores, principios y derechos constitucionales, de manera tal

<sup>3</sup> De Vega, Pedro. *Estudios políticos constitucionales*. México D.F: Universidad Autónoma de México, 1987, p. 306.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, en última instancia, estos informan el razonamiento y la argumentación del juez constitucional” (STC 0005-2005-CC/TC, FJ 4).

12. En el presente caso, el esquema argumentativo necesario para proceder a la adecuación de las formalidades es el siguiente:

### **Paso 1: identificar la formalidad que será objeto de adecuación**

La formalidad existente hasta antes de este caso era, conforme aparece en el citado artículo 109 del Código, la siguiente: *para interponer una demanda en el proceso competencial, el Poder Legislativo actuará en el proceso mediante su titular y deberá contar con la aprobación del respectivo Pleno.*

### **Paso 2: plantear la interrogante que suscita el nuevo caso**

¿Puede la Comisión Permanente del Congreso de la República, cuando este ha sido disuelto, interponer una demanda en el proceso competencial en nombre del Poder Legislativo?

### **Paso 3: expresar las razones (R) que justifican la adecuación de la formalidad identificada**

- R1: uno de los fines de los procesos constitucionales es garantizar la primacía de la Constitución (artículo II del CPCons).
- R2: el Tribunal Constitucional es el órgano de "control de la Constitución" y el órgano supremo de control de la constitucionalidad (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).
- R3: dados los hechos alegados en la demanda (anexo 2) se aprecia que en la sesión de la Comisión Permanente del 2 de octubre de 2019 se autoriza a su Presidente para presentar demanda competencial contra el Poder Ejecutivo respecto del planteamiento de la denominada cuestión de confianza “fáctica” de fecha 30 de setiembre de 2019 que conllevó la posterior disolución del Congreso de la República.
- R4: mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM de fecha 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República declaró disuelto el Congreso de la República, amparándose en la facultad establecida en el artículo 134 de la Constitución, según la cual “El Presidente de la República está facultado para



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros...”.

- R5: Ni en la Constitución, ni en alguna ley, ni en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existe algún contenido normativo que indique si las cuestiones de confianza que plantee el Presidente de la República, en aplicación del artículo 134 de la Constitución, deben ser “expresas”, “tácitas”, “fácticas”, todas o sólo alguna de ellas.
- Conclusión: por las razones antes expuestas, se debe adecuar la referida formalidad para permitir que la Comisión Permanente, en el supuesto de disolución del Congreso, pueda interponer demanda en el proceso competencial respecto de la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019, toda vez que la solución del conflicto que se alega exige que el Tribunal Constitucional interprete correctamente el artículo 134 de la Constitución, entre otras disposiciones y verifique si se han producido o no los alegados vicios de incompetencia.

### **Paso 4: identificar la nueva formalidad, luego de la adecuación**

La nueva formalidad, conforme aparece en el citado artículo 109 del Código y la interpretación del Tribunal Constitucional, es la siguiente: *para interponer una demanda en el proceso competencial, el Poder Legislativo actuará en el proceso mediante su titular y deberá contar con la aprobación del respectivo Pleno. Excepcionalmente, en el supuesto de disolución del Congreso, actuará en su representación la Comisión Permanente.*

### **Cuestiones adicionales:**

13. Ha hecho bien el Pleno del Tribunal Constitucional (fundamento 15) en no tomar en consideración el acuerdo de la sesión del Pleno del Congreso del 25 de julio de 2019, que autoriza al entonces Presidente del Congreso a presentar una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo respecto de la cuestión de confianza planteada el 4 de junio de 2019, pues, en estricto, allí no hubo conflicto, tanto es así que la cuestión de confianza fue otorgada e incluso, posteriormente, se aprobaron determinados proyectos planteados, incluso los de reforma constitucional. Al proceso competencial se debe acudir cuando exista algún conflicto, no para realizar consultas sobre futuros e inciertos conflictos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. En efecto, la autorización realizada en aquella fecha, 25 de julio de 2019, por el Pleno, se centró en la cuestión de confianza planteada el 4 de junio de 2019, en la que el ex Presidente del Consejo de Ministros, Salvador Del Solar, sustentó y solicitó la confianza sobre 6 proyectos de ley relacionados con la reforma política sobre fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción, dos de los cuales son proyectos sobre reformas constitucionales.
15. Incluso, dicho pedido fue aprobado por el propio Congreso el 5 de junio de 2019, como lo asevera el propio demandante. Entonces, con independencia de que en la demanda se alegue que el Presidente de la República interpretó subjetivamente que materialmente no se otorgó la confianza por no estar conforme con los proyectos de ley finalmente aprobados por el Pleno del Congreso, lo cierto es que la materia controvertida objeto de la autorización del 25 de julio, esto es, si se podía someter a confianza la aprobación de tales reformas políticas, mereció de parte del propio Pleno una respuesta positiva, porque dicho pedido fue aprobado el 5 de junio e incluso, según asevera en la demanda, a su criterio se aprobaron los 6 proyectos de reforma política sujetos a cuestión de confianza.
16. Entonces, si el propio Congreso aprobó el pedido de confianza según se afirma en la demanda, y si se agrega también que se aprobaron los proyectos de ley objeto de cuestión de la confianza con fecha 25 de julio, ¿resulta procedente que el demandante ahora pretenda que este Tribunal se pronuncie sobre los alcances de una cuestión de confianza que, según alega, el Congreso votó y aprobó en su oportunidad?, ¿corresponde acaso a este Tribunal pronunciarse sobre un supuesto o aparente menoscabo de competencias del disuelto Congreso cuando el propio demandante acepta que dicho presunto “menoscabo” fue convalidado por los propios actos parlamentarios aprobados por aquel Pleno del Congreso? Respuesta: claramente no resulta procedente dicho extremo.
- 17. Por consiguiente, conforme se aprecia en el auto del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019, el objeto de control en el presente caso se circunscribe a examinar específicamente si existen vicios de incompetencia relacionados con la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y posterior disolución del Congreso, mas no para controlar la cuestión de confianza del 4 de junio de 2019, ni para emitir opiniones consultivas sobre las diferentes posibilidades que tiene el Presidente de la República al hacer uso de la cuestión de confianza o las diferentes posibilidades que tiene el Congreso de la República en los conflictos políticos con el Poder Ejecutivo.**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**No le corresponde al Tribunal Constitucional reemplazar al poder constituyente y emitir tales opiniones consultivas. Le corresponde solucionar un conflicto concreto relacionado con la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y posterior disolución del Congreso. Nada más y nada menos que eso.**

En este punto resultan pertinentes las expresiones de Zagrebelsky y Marcenò en el sentido de que "en el concepto de conflicto no se presenta en primer plano el control constitucional de las acciones ilegítimas" y que "el objeto controvertido del conflicto es la distribución de competencias, no consideradas en abstracto, sino en relación con el funcionamiento real de los órganos y entes constitucionales. El juicio, por tanto, no concierne principalmente sobre la legitimidad de actos, sino sobre la competencia de órganos constitucionales. Entre un vicio de legitimidad constitucional y la lesión de la competencia de otros órganos no existe necesariamente coincidencia. Pueden existir actos ilegítimos no lesivos, pero, por el contrario, cualquier lesión sólo puede derivarse de un acto ilegítimo".<sup>4</sup> **Lo que le corresponde al Tribunal Constitucional es examinar lesiones o conflictos de competencia concretos, más no realizar controles de constitucionalidad desvinculados de tales conflictos.**

18. Finalmente, cabe mencionar que la demanda de autos contiene la firma de un abogado que se presenta en el ejercicio privado de la profesión, cuando, en todo caso, de acuerdo a las exigencias de este proceso, quien debe ejercer la defensa legal es el respectivo Procurador, por cuanto, como sostienen el artículo 47 de la Constitución y el artículo 7 del Código Procesal Constitucional, la defensa está a cargo del Procurador Público, de modo que la parte demandante debe proceder a rectificar esta anomalía.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<sup>4</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo e MARCENÒ, Valeria. Giustizia Costituzionale. T. II. Bologna, Il Mulino, seconda edizione, 2018. p.266.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas, pero esa coincidencia debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Cuando en un proceso competencial se hace una primera evaluación de lo presentado, aquello implica un análisis sobre si se procede a admitir la demanda o se hace un rechazo liminar de la misma. Ello involucra, entre otros factores, si hay materia constitucional a discutir y si existe legitimación procesal activa (capacidad para presentar demandas) o legitimación procesal pasiva (capacidad para ser demandado). Ahora bien, ello debe hacerse dentro del marco de las competencias que son propias de un Tribunal Constitucional y de los principios procesales dentro de los cuales se debe desarrollar su labor interpretativa.
2. Y es que todo Tribunal Constitucional asume su labor desde una dinámica finalista: limitar el poder para permitir un razonable ejercicio de los derechos de todas las personas. En ese sentido, además de “constitucionalización del Derecho”, la “constitucionalización de la política”, la “convencionalización del Derecho” o la integración social, a todo juez(a) constitucional en general, y a quien integra un Tribunal Constitucional en particular, le toca , dentro de su quehacer de concretizar los valores, principios, derechos, deberes y preceptos que tiene una Constitución (o que se infieren de ella, máxime si, como corresponde, se hace una lectura sistemática y convencionalizada de la misma), asumir una tarea mediadora, pacificadora y moderada, ejercida, claro está dentro de los parámetros constitucionales y convencionales vigentes.
3. Y es que nunca debe perderse de vista que un Tribunal Constitucional tiene una posición especial en el ordenamiento jurídico del Estado al cual pertenece. Entre diversos intérpretes vinculantes calificados de lo que es conforme a la Constitución, le corresponde ser el organismo de cierre en esa interpretación vinculante de dicha Constitución. Dicho con otras palabras, ante una diversidad de interpretaciones o formas de entender lo que quiere decir un texto constitucional, es al Tribunal Constitucional a quien le corresponde dar la última interpretación conforme a la Constitución frente a los problemas económicos, sociales o políticos que pueden derivar de la forma en que comprendemos las principales normas que nos rigen como sociedad.
4. Se deriva de esta posición de intérprete de cierre una serie de responsabilidades que se relacionan con el tipo de casos que conoce un Tribunal Constitucional. Y es que muchas de las causas que se conocen tienen efectos importantes en el ordenamiento jurídico, el sostenimiento de la institucionalidad nacional, y, sobre todo, en la vigencia de los derechos fundamentales de ciudadanos y ciudadanas. El presente caso es precisamente uno de aquellos.



5. En ese mismo tenor, y en reiterada jurisprudencia, este mismo Tribunal ha señalado que asume un rol pacificador, lo cual dista de ser una afirmación únicamente sostenida por buenas intenciones. Como ya se ha dicho en más de una oportunidad, el Tribunal Constitucional no sólo ejerce una función de valoración, entendida como un análisis de compatibilidad de una norma o acto con el parámetro constitucional, “sino también una función ordenadora y pacificadora, esto es, orientada a crear certidumbre, estabilidad y seguridad respecto de los hechos que, directa o indirectamente, sean sometidos a su conocimiento o que puedan tener lugar como consecuencia de la expedición de sus sentencias.” (STC 00021-2003-PI/TC, f.j. 2)
6. Así también, se tiene dicho que esta función pacificadora no se predica respecto de “intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden constitucional (normatividad) y de la realidad social (normalidad) en conjunto; pues, con relación a la Constitución, la jurisdicción constitucional no actúa ni puede actuar como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor.” (STC 00023-2005-PI/TC, f.j. 12)
7. En el mismo sentido va la referencia a un rol moderador, mediante el cual se trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas (00006-2018-PI/TC, f.j. 56).
8. Si ya se tiene especificado este rol hoy central en la labor de todo Tribunal Constitucional, debe también entenderse que la constitucionalización de la política, como fenómeno ya indiscutible en el Perú, parte de una concepción normativa de la Constitución que sostiene la necesidad de que no existen zonas exentas de interpretación y control conforme a parámetros constitucionales, lo cual también incluye el quehacer político en sus distintas manifestaciones. En consecuencia, esta constitucionalización de la actividad política ha colocado al Tribunal en un rol mediador, dentro del cual, debe responder a las demandas de solución política desde el más relevante parámetro jurídico.
9. Ahora bien, en cuanto a lo que respecta al pronunciamiento de admisibilidad de la demanda competencial, no ha pasado desapercibido para los jueces que conforman el Pleno del Tribunal Constitucional, las expectativas generadas por el presente caso, así como sus posibles desenlaces. Es claro para el suscrito la relevancia que tiene para todos y todas que se dé una respuesta, por ejemplo, a este conflicto competencial, y a los temas que involucra la demanda presentada.
10. En ese sentido, parece, si de función pacificadora, moderadora o mediadora del Tribunal se habla, conviene analizar con especial relevancia si los hechos alegados implican o no una verdadera controversia constitucional. Ello involucraría en primer lugar, determinar si la cuestión de confianza planteada invadía la función propia del Congreso de elegir magistrados(as) del Tribunal Constitucional o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

solamente implicaba admitir un cambio legal en una parte procedimental de dicha elección (y si ese cambio era de aplicación inmediata o no)

11. En segundo término, involucraba pronunciarse sobre si en la situación en particular se produjo una denegatoria de la cuestión confianza presentada, o más bien se procedió a deducir sin real sustento dicha denegatoria. La respuesta por la cual se opte al respecto es, sin duda, la que determina si la disolución realizada el 30 de setiembre pasado implicó una invasión de competencias o no, o, dicho con otras palabras, si la disolución practicada se hizo o no de acuerdo a la Constitución. Si lo que se busca es una respuesta que modere y pacifique el conflicto, parece ser más oportuno escuchar a quienes se encuentran involucrados para así escuchar a todas las voces generando consenso en la postura jurídica asumida. Ese tipo repuestos difícilmente puede alcanzarse en un escenario de rechazo liminar.
12. De otro lado, las disposiciones sobre legitimación procesal en el Código Procesal Constitucional, como se ha señalado en el auto, utilizan la frase “la decisión [sobre la actuación en el proceso] requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno”. Dicha disposición, no admitiría, en principio, posibilidad de que sea otro órgano el competente. En ese sentido, solo el Pleno del Congreso y no la Comisión Permanente puede habilitar la demanda competencial.
13. Dicho esto, la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional no puede estar aislada de los principios y valores constitucionales. Debe atender, más bien, al rol pacificador y moderador correspondiente a esta Alta Corte. Y es que el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional permite que el Tribunal Constitucional adecue las exigencias de las formalidades previstas en el Código al logro de los fines de los procesos constitucionales. Estos fines, tal como se señala en el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, no son otros que los de garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.
14. Necesario es resaltar que las reglas de legitimación y representación procesal no son asuntos menores ni formalidades sin objeto. Muy por el contrario, son parámetros que permiten encausar correctamente el desarrollo de los diferentes procesos constitucionales y adjudicar efectos a sus decisiones. Sin embargo, puede observarse que, en el caso concreto, es posible admitir que el pronunciamiento que se busca sobre la constitucionalidad o no de la disolución del Congreso de la República se encuentra estrechamente vinculado a las relaciones entre Gobierno y Congreso, la forma de comprender la democracia y la interpretación que se da a las normas de la parte orgánica de la Constitución. Ello en un contexto en el cual el Congreso ha sido disuelto (falta determinar si constitucionalmente o no), y por ende, no hay Pleno que convalide una interposición de demanda. Sin duda eso lleva a que, a pesar de encontrarnos hoy en el supuesto del artículo 135 de la Constitución (en tanto y en cuanto todavía no hay un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la disolución del 30 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2019-CC/TC  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

setiembre pasado) pueda jugarse con una perspectiva más flexible, si del derecho de acceso a la justicia se habla. Estos son solo algunos de los temas que dan cuenta de la relevancia que tendría un futuro pronunciamiento, lo que, a su vez, permite aplicar el principio de flexibilidad y admitir excepcionalmente la demanda.

15. Abona en favor de este razonamiento la aplicación de los principios procesal que deben orientar el quehacer de todo Tribunal Constitucional, y entre ellos, especialmente, los de elasticidad y *pro actione* que, entendido en clave de que lo que hoy jurídicamente se le pide a un Tribunal Constitucional, permita, en base a la tutela de un derecho (acceso a la justicia) y la labor propia de la judicatura constitucional, otorgar excepcionalmente legitimación procesal a quien difícilmente en otro contexto podría concederse dicha atribución.
16. Finalmente, lo resuelto al admitir no implica darle la razón a alguno de los intervinientes en el presente proceso. Habilita a que, en el escenario jurídico propio de un Tribunal Constitucional, puede ventilarse el debate de un tema relevante, dentro del cual se requiere una más clara y vinculante concretización de los alcances de nuestra Constitución vigente, máxime si aquello va a facilitar el ejercicio de funciones hoy capitales al quehacer de todo Tribunal Constitucional dentro del constitucionalismo contemporáneo, sin perjuicio del resultado final al cual se llegue en esta situación en particular.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento voto por las siguientes consideraciones.

Coincido con admitir la demanda competencial respecto a las pretensiones que la ponencia refiere en su fundamento 16.

En mi opinión, cualquier duda en cuanto a la legitimidad activa para plantear la demanda, debe resolverse en favor de su procedencia, en aplicación del principio *pro actione*, ya que estamos ante un proceso que tiene por finalidad garantizar la primacía de la Constitución (cfr. artículos II y III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

Al mismo tiempo, estimo que es deber ineludible del Tribunal Constitucional resolver esta controversia que enfrenta tan seriamente a dos poderes del Estado, por ser este Tribunal el "órgano de control de la Constitución" (artículo 201 de esta) y su supremo intérprete (cfr. artículo 1 de su Ley Orgánica). Más aún si lo ocurrido el 30 de septiembre último es una situación inédita en nuestro Estado de derecho, que incide directamente en el equilibrio de poderes y cuya constitucionalidad ha propiciado ardorosos debates entre juristas y en la opinión pública en general.

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

### AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 29 de octubre de 2019

#### VISTA

La solicitud de medida cautelar interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, quien invoca la condición de Presidente del Congreso de la República, contra el Poder Ejecutivo; y

#### ATENDIENDO A QUE

1. Conforme a lo establecido en el artículo 111 del Código Procesal Constitucional, el demandante en un conflicto competencial puede solicitar al Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto. Ello debe conciliarse con lo dispuesto en el artículo II del mismo código, que señala que uno de los fines esenciales de los procesos constitucionales es garantizar la primacía de la Constitución.

2. Antes de la presentación de la medida cautelar de autos, el Tribunal había recibido únicamente siete solicitudes de medida cautelar en un proceso competencial, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del Código Procesal Constitucional:

MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS EN CONFLICTOS COMPETENCIALES DESDE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL				
EXPEDIENTE	SOLICITANTE	REQUERIDO	PRETENSIÓN	RESOLUCIÓN DEL TC
0004-2004-CC	Poder Judicial	Poder Ejecutivo	Suspensión del trámite del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público del año 2005, en lo referido al Poder Judicial	Infundada
0004-2006-CC	Municipalidad Distrital de Miraflores	Poder Ejecutivo	Suspensión de los efectos del Decreto de Urgencia 022-2006	Improcedente
0008-2006-CC	Municipalidad Distrital de Jesús María	Poder Ejecutivo	Suspensión de los efectos del Decreto de Urgencia 022-2006	Improcedente
0001-2007-CC	Municipalidad Distrital de La Molina	Poder Ejecutivo	Suspensión de los efectos del Decreto de Urgencia 022-2006	Improcedente
0007-2007-CC	Municipalidad Provincial del Callao	Poder Judicial	Se anulen las resoluciones que han dispuesto el embargo del Fondo de Compensación Municipal y el canon aduanero correspondientes al solicitante	Improcedente
0002-2013-CC	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	(i) Suspensión de los efectos de la Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ; y, (ii) Suspensión de los efectos de las resoluciones 91 y 95 del proceso de ejecución del Expediente 6582-2009	Concedida parcialmente
0003-2015-CC	Municipalidad Distrital de Los Olivos	Poder Judicial	Suspensión de los efectos de los actos viciados de incompetencia	Improcedente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

3. Adicionalmente, se presentaron dos solicitudes de suspensión (de actos o efectos) antes de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, es decir, antes que se regularan las medidas cautelares en los conflictos competenciales, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

SOLICITUDES DE SUSPENSIÓN (DE ACTOS O EFECTOS) EN CONFLICTOS COMPETENCIALES PREVIAS A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL				
EXPEDIENTE	SOLICITANTE	REQUERIDO	PRETENSIÓN	RESOLUCIÓN DEL TC
0001-2003-CC	EDEGEL S.A.A.	---	Suspensión de todo acto o procedimiento vinculado a la materia a resolver	Declara sin lugar la solicitud
0007-2003-CC	Municipalidad Provincial de Urubamba	Municipalidad Distrital de Machupicchu	Suspensión de los efectos de Ordenanza Municipal 003-MDM-2003	Improcedente

4. Un análisis de las medidas cautelares planteadas en el contexto de procesos competenciales permitiría afirmar que éstas han contenido pretensiones manifiestamente improcedentes, y solo en una oportunidad ha sido concedida parcialmente una medida de tal naturaleza. Esto no hace sino reafirmar el hecho que se trata de solicitudes que, por su especial impacto, deben ser adecuadamente analizadas por este Tribunal, a fin de determinar la viabilidad de su otorgamiento. En ese sentido, y a fin de examinar lo solicitado, se analizarán los presupuestos de las medidas cautelares en esta clase de procesos constitucionales.

**A) Los presupuestos de las medidas cautelares en los procesos competenciales**

5. Las medidas cautelares están destinadas a neutralizar la posible ineficacia del proceso principal, lo que permite garantizar una tutela efectiva de los derechos reclamados en la demanda. A través de ellas se puede pretender conservar o modificar la situación jurídica existente.
6. Las medidas cautelares que se pueden disponer en el proceso competencial tienen los siguientes requisitos, los cuales han sido examinados de manera recurrente por este Tribunal (que deben darse de forma conjunta):
- (i) Verosimilitud o apariencia del derecho invocado (*fumus bonis iuris*): se exige demostrar que existe un derecho que debe tutelarse en el proceso principal, sobre la base de una cognición preliminar y sumaria de los hechos. Se trata, en resumidas cuentas, de un examen no exhaustivo de certeza jurídica sobre el fundamento de la pretensión del solicitante;
  - (ii) Peligro en la demora (*periculum in mora*): se evalúa si, producto de la duración del proceso principal, la sentencia definitiva podría tornarse inexigible o imposible de ejecutar, tomando en cuenta criterios como el comportamiento de las partes, la complejidad del asunto y la naturaleza de la pretensión solicitada. El solicitante debe demostrar que en caso de no adoptarse la medida de inmediato carecería de sentido la sentencia; y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

(iii) Adecuación de la pretensión: se requiere que el pedido cautelar sea congruente, proporcional y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada.

7. Como se advirtiera *supra*, las medidas cautelares pueden ser innovativas o de no innovar. Las primeras están orientadas a provocar un cambio del estado de cosas existente (efecto modificativo). En este escenario resultará indispensable demostrar la existencia de un perjuicio grave, irreparable e inminente que justifique la decisión de modificar la situación presente.

8. Además de los requisitos apuntados, el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar el principio de reversibilidad, de manera que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación del derecho o la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior a que se dictara la medida. La concurrencia de este presupuesto se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 15 del Código Procesal Constitucional. Esta disposición, que resulta aplicable supletoriamente al proceso competencial en lo que resulte pertinente, señala lo siguiente:

Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio en los procesos de amparo, hábeas data y de cumplimiento, sin transgredir lo establecido en el primer párrafo del artículo 3 de este Código. Para su expedición se exigirá apariencia del derecho, peligro en la demora y que el pedido cautelar sea adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión. Se dictan sin conocimiento de la contraparte y la apelación sólo es concedida sin efecto suspensivo; salvo que se trate de resoluciones de medidas cautelares que declaren la inaplicación de normas legales autoaplicativas, en cuyo caso la apelación es con efecto suspensivo.

Su procedencia, trámite y ejecución dependerán del contenido de la pretensión constitucional intentada y del adecuado aseguramiento de la decisión final, a cuyos extremos deberá limitarse. Por ello mismo, el Juez al conceder en todo o en parte la medida solicitada deberá atender a la irreversibilidad de la misma y al perjuicio que por la misma se pueda ocasionar en armonía con el orden público, la finalidad de los procesos constitucionales y los postulados constitucionales.

Cuando la solicitud de medida cautelar tenga por objeto dejar sin efecto actos administrativos dictados en el ámbito de aplicación de la legislación municipal o regional, se correrá traslado por el término de tres días, acompañando copia certificada de la demanda y sus recaudos, así como la resolución que la da por admitida, tramitando el incidente por cuerda separada, con intervención del Ministerio Público. Con la contestación expresa o ficta, el Juez resolverá dentro del plazo de tres días, bajo responsabilidad.

En todo lo no previsto expresamente en el presente Código, será de aplicación supletoria lo dispuesto en el Título IV de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, con excepción de los artículos 618, 621, 630, 636 y 642 al 672.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

9. A continuación, se procederá a analizar cada uno de esos requisitos en la solicitud de otorgamiento de medida cautelar que obra en autos.

**B) Análisis de la medida cautelar solicitada en autos**

- 10.- Este Tribunal advierte que el objeto de la medida cautelar solicitada por el demandante es que se suspendan los efectos del Decreto Supremo 165-2019-PCM, el cual dispone la disolución del Congreso de la República. Ahora bien, el acuerdo del Pleno del Congreso de 25 de julio de 2019, que es el que la parte actora invoca para solicitar la medida cautelar, versa sobre una materia distinta. En ese sentido, lo requerido en ese escrito no tiene relación con lo dispuesto en el acuerdo adoptado, en su momento, por el Poder Legislativo. Es decir, no hay relación entre el acuerdo que sirve como sustento para requerir la medida cautelar y lo efectivamente solicitado.

11. Por solo esta razón, la solicitud cautelar planteada por el demandante resultaría improcedente.

12. No obstante, e independientemente de lo señalado en el punto anterior, este Tribunal considera pertinente realizar algunas consideraciones sobre la solicitud del demandante de que se suspendan cautelarmente los efectos del Decreto Supremo 165-2019-PCM.

13. La necesidad de efectuar estas consideraciones adicionales radica en que se trata de una solución institucional a la controversia planteada, por lo que amerita, por parte del Tribunal Constitucional, el deber de desarrollar de algunas precisiones vinculadas con el pedido de medida cautelar de restitución del funcionamiento del Pleno del Congreso de la República.

14. Al respecto, a fojas 2 del cuaderno cautelar la parte demandante solicita “(...) el otorgamiento de la medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM”.

15. Este Tribunal Constitucional advierte que la controversia gira en torno a si se habría configurado o no la segunda denegatoria de confianza al gabinete, por cuanto, según alega la parte demandante, existió una votación en el Pleno del Congreso en la que se decidió otorgar la confianza solicitada por el Poder Ejecutivo, pese a lo cual se interpretó que existiría una denegatoria tácita o fáctica.

16. Sobre ello, uno de los presupuestos que se analiza en las solicitudes de otorgamiento de medidas cautelares es, como se ha expuesto *supra*, el de la verosimilitud o apariencia del derecho invocado (*fumus bonis iuris*). En este caso, los puntos cuestionados en el escrito de demanda ostentan un elevado nivel de complejidad y ameritan una prolija interpretación de la Constitución, por lo que no puede considerarse que se trate de materias cuya delimitación y contenido queden fuera de toda duda, más aún si no existe en nuestra jurisprudencia antecedente alguno en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

relación con el ejercicio de la atribución presidencial de la disolución del Congreso de la República. Se tratará, así, de un *leading case* de materia.

17. De hecho, tampoco es posible identificar *a priori* una respuesta a esta controversia en el derecho comparado, en el que pueden encontrarse múltiples referencias y abordajes a esta temática, y cada una de ellas con matices distintos, lo cual obedece a la peculiaridad e historia de cada ordenamiento constitucional. En el caso peruano, y según la Constitución, el Congreso puede ser disuelto en el escenario en que se haya negado la confianza a dos Consejos de Ministros. El panorama, sin embargo, es mucho más amplio en otras latitudes. En algunas constituciones, como la de Países Bajos de 1983, las dos Cámaras son disueltas después de la adopción de un proyecto de revisión de la norma fundamental; en otras, como la de Grecia de 1975 se establece que operará cuando la Cámara de Diputados no consiga, en tres oportunidades, la mayoría requerida para la elección del Presidente de la República; y, finalmente, puede advertirse el caso de la V República en Francia, cuya Constitución de 1958 establece que el Presidente puede, previa consulta con el Primer Ministro, disolver la Asamblea Nacional [al respecto, consultar: Alcubilla, Enrique (1998). *La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble*. En: Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Número 6, p. 108]. Evidentemente, también es posible encontrar ordenamientos en los que no existe la posibilidad que el Jefe de Estado tenga la potestad de disolver el Poder Legislativo.

18. Así, la disolución del Congreso de la República se encuentra reconocida en distintos ordenamientos constitucionales, los cuales reconocen escenarios y supuestos diversos en los que procede el ejercicio de dicha atribución. Ello no hace sino contribuir a que se compruebe el hecho que, sobre esta materia, no existe algún contenido plenamente identificable que permita que se haga referencia a la verosimilitud del derecho invocado. En todo caso, esto último es precisamente lo que, previa audiencia, le corresponderá decidir finalmente a este Tribunal.

19. En ese sentido, es posible advertir que los temas que han sido planteados en el conflicto competencial son, tanto en el derecho peruano como en el comparado, objeto de un constante y nutrido intercambio de opiniones entre académicos y tribunales, que incluso a la fecha permanece muy activo.

20. En este caso, también se advierte que el Poder Ejecutivo, al ejercer su atribución de disolver el Congreso de la República, invocó, en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el artículo 134 de la Constitución. El Tribunal nota que las partes en este proceso competencial precisamente difieren en cuanto a la validez del procedimiento realizado, lo cual obedece a la inexistencia de criterios previos sobre esta materia. Distinto sería, claro está, el escenario en que una autoridad, sin invocar alguna cláusula constitucional, o simplemente ignorando cualquier procedimiento previo previsto en la Constitución, dispusiera el cierre inmediato del Congreso de la República. Es evidente que, ante un supuesto manifiesto de disolución arbitraria como el expuesto, la apariencia de derecho alegada por la parte demandante sería notoria, por cuanto se trataría de una interrupción manifiestamente ilegítima del orden constitucional, supuesto en el cual sería un deber ineludible de este Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

adoptar alguna medida en aras de salvaguardar la supremacía de nuestra *norma normarum*.

21. De esta forma, este Tribunal, ya en el fondo de la controversia, deberá analizar si la disolución del Congreso de la República fue o no válida de conformidad con las disposiciones y el espíritu que fundamentan nuestra norma suprema.
22. En consecuencia, al no existir apariencia de derecho, la medida cautelar solicitada por el demandante no cumple con los requisitos necesarios para ser otorgada, por lo que corresponde declarar, también por estos motivos, improcedente la solicitud presentada.
23. Por último, a fojas 6 del cuaderno cautelar, el recurrente sostiene que “(...) la disolución del Congreso de la República genera un considerable peligro en la demora de imposibilidad de ejercicio de la función constitucional de control político respecto de la responsabilidad política del Presidente de la República”. Añade que esta situación supone una suerte de “impunidad política” del Poder Ejecutivo.
24. De este modo, de acuerdo con la tesis del recurrente, existe peligro en la demora porque no se podrá vacar al Presidente de la República o censurar a los ministros en el interregno parlamentario derivado de la disolución. Este Tribunal entiende que dicha circunstancia no demuestra, en absoluto, la necesidad de anticipar cautelarmente la decisión y genera, más bien, un alto riesgo de irreversibilidad en el supuesto de que la medida se concediera. En todo caso, también es posible advertir que esas funciones de control pueden ser asumidas con posterioridad, y, en ese sentido, no se advierte tampoco la concurrencia del *periculum in mora*.
25. Otra de las razones por las que, en la solicitud de medida cautelar, la parte demandante alega el peligro en la demora tiene que ver con el hecho que no se le permita presentar propuestas relacionadas a leyes orgánicas o a materias sujetas a reserva de ley, así como fiscalizar los decretos de urgencia que pueda formular el Poder Ejecutivo. El Tribunal considera que esas solas razones no son suficientes para estimar un pedido como el aquí presentado. En efecto, es importante resaltar, como se hizo *supra*, que estas funciones pueden ser realizadas en el momento en que, según la Constitución y lo que disponga este Tribunal, el Pleno del Congreso vuelva a operar, aspecto que se analizará en la sentencia de fondo.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, así como los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera,

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar.

Publíquese y notifíquese.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

*[Handwritten signatures and scribbles, including a large signature that appears to read 'Flavio Espinosa Saldaña']*

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

*[Handwritten signature]*  
.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

## FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*La tutela anticipada se justifica en la medida que mostrando un derecho casi cierto, el tiempo genere efectos nocivos e irreparables sobre la pretensión reclamada*

Todo proceso es una suma de tiempos por lo mismo que encierra una suma de etapas; por tanto, hay que generar mecanismos que lleven a contrarrestar los efectos del tiempo sobre la pretensión que se busca alcanzar, a fin de que la decisión final sea eficaz:

En las instituciones procesales existen diversos mecanismos orientados a ese fin y se sustentan en la necesidad de una tutela urgente, como la tutela cautelar y la tutela anticipada, entre otras.

El contenido del artículo 15 del Código Procesal Constitucional no solo está referido a las medidas cautelares con un objetivo de aseguramiento del éxito de lo que se va a decidir a futuro; también acoge la posibilidad de la tutela anticipatoria en aras que la pretensión que se quiere alcanzar sea satisfecha de manera inmediata.

Esto implica que cuando estemos ante una tutela anticipatoria, la verosimilitud requiera una mayor intensidad que linde con la casi certeza del derecho que se alegue, toda vez que se busca (sin haber agotado el contradictorio, sin tener un título de ejecución y sin tener la certeza del derecho que se invoca) un pronunciamiento provisorio de fondo de lo que se quiere alcanzar en la sentencia de fondo; de ahí que se califique a este tipo de tutelas anticipatorias como mecanismos que acogen una “cosa juzgada provisorio”, la cual será confirmada o reproducida en la futura decisión final.

El artículo 15 del Código Procesal Constitucional hace expresa referencia a la tutela cautelar en los procesos de amparo, *habeas data* y, de manera especial, en el proceso competencial, en el artículo 111 del citado código, con la atinencia de que esta medida cautelar está orientada a “suspender la disposición, resolución o acto objeto del conflicto.”

La suspensión del acto materia de la controversia es un acto que busca satisfacer anticipadamente lo que será el pronunciamiento final, por lo que se requiere, entre otros requisitos para ampararla, tener la cuasi certeza de que la pretensión de fondo se estimará



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

y, por tanto, ante situaciones de necesidades impostergables o de situaciones de irreparabilidad, se debe estimar la medida anticipada, siempre que se trate de decisiones reversibles y que no afecten el interés y el orden público.

El artículo 15 del citado Código Procesal Constitucional nos remite supletoriamente a las normas del Código Procesal Civil, con las limitantes que el citado artículo 15 señala. Hay que considerar que las medidas cautelares y las medidas anticipadas, ambas, están contenidas en la sección V del Código Procesal Civil, bajo el mismo *nomen iuris*, aunque no todo el contenido de esta sección –en esencia- esté dedicado al proceso cautelar.

En el caso de autos, se advierte de la solicitud cautelar que el demandante pide *la suspensión de los efectos del Decreto Supremo No 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso*.

El presente pedido cautelar reproduce uno de los puntos del petitorio de su demanda; por tanto, para amparar este pedido de tutela anticipada, se requiere analizar si existe una alta probabilidad del derecho invocado; presupuesto que no se advierte en este estadio del proceso competencial, en el que aún no se ha agotado el contradictorio, y en el que, sobre el objeto de la dirimencia, no hay una posición definida aún por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de un tema que constituirá –como se dice en el fundamento 16 del Auto n.º 1 de calificación (*Expediente No 0006-2019-CC/TC*)– un *leading case* de la materia, toda vez que la presente controversia gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República.

En relación a la urgencia se advierte que en el auto de calificación citado, se deja precisado en el fundamento 27 que la admisión a trámite de la demanda competencial no podría conllevar que los efectos de lo resuelto en la sentencia incidan en el cronograma electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, posición asumida por el Tribunal Constitucional en la STC 05854-2005-PA/TC, fundamentos 38 y 39)

Por todas estas consideraciones estimo que la medida cautelar debe declararse **IMPROCEDENTE**.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

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

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados, pero considero pertinente dejar sentadas las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, y como bien lo señala la ponencia, existen una serie de presupuestos para el otorgamiento de medidas cautelares en el marco de los procesos competenciales. Dichos presupuestos tienen como objetivo garantizar la vigencia efectiva de la Constitución (y del Derecho y los derechos que contiene o se infieren de ella), y más precisamente en este caso, el ejercicio de las competencias invocadas mientras se resuelve la demanda competencial interpuesta.
2. Es así que debe quedar claro que el análisis aquí debe realizarse en torno a parámetros jurídicos claramente delimitados y que, por lo demás, han sido utilizados recurrentemente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el marco de procesos constitucionales como los de amparo, habeas corpus o procesos de inconstitucionalidad. En atención a ello, la utilización de estos mismos criterios resultará también pertinente para el caso de los procesos competenciales. Y es que, como ya lo ha señalado nuestra misma jurisprudencia, a través de las medidas cautelares, al margen del proceso constitucional del que se trate, “(...) *se garantiza el aseguramiento del cumplimiento de una sentencia estimatoria, posibilitando que el tiempo que toma el decurso del proceso y las incidencias de este no comporten la inejecutabilidad de la sentencia o su ejecución incompleta o insuficiente.* (...)”. (STC 06356-2006-AA/TC, fundamento 9)
3. Conviene además tener presente que, aun cuando admite razonamiento en sentido contrario, siempre debe partirse de una presunción de constitucionalidad de los actos y las normas, máxime si el objeto de este proceso y de la medida cautelar que lo acompaña parece ser el mismo, el de considerar que el gobierno no habría ejercido constitucionalmente sus competencias de plantear cuestiones de confianza y de disolver al Congreso.
4. A esto debe añadirse una evaluación sobre el riesgo de irreversibilidad de una materia cautelar como la solicitada, e incluso un pronunciamiento sobre la adecuación de la medida planteada, problemas por cierto comunes a aquellos casos en donde se esbozan medidas cautelares de este tipo dentro de procesos constitucionales de la denominada jurisdicción constitucional orgánica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0006-2019-CC/TC  
AUTO 2 – MEDIDA CAUTELAR

5. Y es que el otorgamiento o no de una medida cautelar no se orienta en base a interpretaciones antojadizas que puedan llevar a desnaturalizar el otorgamiento de estas medidas, despojándolas así de su finalidad de neutralizar una posible ineficacia de lo solicitado como pretensión en la demanda. Por ende, se reclama el cumplimiento de ciertos presupuestos y el cumplimiento de determinados requisitos. No estamos pues ante meros juicios referidos a la oportunidad o pertinencia política de la decisión a adoptar, algo a todas luces inadmisibles como parte de la labor de un juez constitucional en un Estado Constitucional.
6. Ahora bien, lo recientemente señalado no obsta para que, en el marco del análisis jurídico de los requisitos para otorgar una medida cautelar, bien pueda hacerse referencia a las consecuencias que puede traer el otorgamiento o no de dicha medida, pero ello solamente es posible cuando guarde relación con el análisis de los presupuestos y requisitos antes mencionados o con una posible vulneración de derechos fundamentales o principios constitucionales, de tal forma que pueda evitarse consecuencias irreversibles que vayan en detrimento de los mencionados derechos y principios constitucionales de producirse una sentencia estimatoria.
7. Finalmente, debo reiterar que en un análisis de este tipo debe ponderarse adecuadamente los eventuales efectos jurídicos de una medida cautelar, tomando en cuenta también una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad. Y es que todas las normas o actos producidos por los diversos organismos estatales o personas existentes en un Estado Constitucional gozan, en principio, de esta presunción *iuris tantum* a su favor, por la cual éstas se reputan constitucionales, salvo se demuestre una inconstitucionalidad abierta. En dicho caso, los jueces deben adoptar una interpretación que concuerde con el texto constitucional, criterio que por cierto es reiterado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (00020-2003-AI/TC, f.33, entre otros pronunciamientos). Solamente si se presentan, a lo largo del proceso, elementos que podrían derrotar esa presunción *iuris tantum* podrían volver a plantearse debates sobre la pertinencia jurídica de sostener una medida cautelar, elementos que, por lo menos por ahora, no han sido puestos en nuestro conocimiento.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
OPINANDO PORQUE SE DECLARE PROCEDENTE LA SOLICITUD  
CAUTELAR PLANTEADA Y SE SUSPENDA, TRANSITORIAMENTE, PARTE  
DE LOS EFECTOS DEL DECRETO SUPREMO N.º 165-2019-PCM SOBRE  
DISOLUCION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Con el debido respeto por mis distinguidos colegas Magistrados, discrepo sustancialmente de la resolución emitida en mayoría, mediante la cual se declara improcedente la solicitud cautelar planteada, por cuanto, desde mi punto de vista, la citada solicitud debió declararse procedente de acuerdo a los términos que más adelante explico.

Empero, antes de hacerlo, dejo constancia que, dada la trascendencia, importancia, peculiaridad y repercusión del conflicto competencial que se ha sometido a conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional, así como el interés que el mismo ha generado tanto en la comunidad nacional como en la internacional, a lo cual se suma que era de conocimiento público que la parte demandante había solicitado la medida cautelar en mención, hubiera sido preferible que antes de resolver, como lo expresé a mis colegas Magistrados en el debate respectivo, se diera oportunidad al Poder Ejecutivo para que, en resguardo de su derecho de defensa, expresara su posición respecto a la procedencia o no de la misma, si lo consideraba conveniente. Lamentablemente tal parecer no fue recogido.

Ahora bien, cabe aquí puntualizar que, más allá de las cuestiones formales que pudieran invocarse, resulta evidente que en el caso de autos existe un conflicto competencial, al punto que ello ha sido reconocido por todos los Magistrados, sin excepción alguna, al dictarse el auto de calificación respectivo, en el cual se resuelve, por unanimidad, admitir a trámite la demanda y correr traslado de la misma al Poder Ejecutivo, a los efectos que proceda a su contestación si así lo estima necesario, otorgándole al efecto el plazo perentorio de treinta días hábiles, previsto en el artículo 107 del Código Procesal Constitucional, aplicable al proceso competencial por remisión del artículo 112 del mismo cuerpo normativo.

Correlativamente a lo dicho, también resulta evidente que al haberse admitido a trámite la demanda e instaurado el proceso competencial, le asiste a la parte accionante o demandante el derecho de solicitar una medida cautelar, de acuerdo a lo establecido en la primera parte del 111 del precitado código adjetivo constitucional, que la letra preceptúa:

*“Artículo 111.- Medida cautelar  
El demandante puede solicitar al Tribunal la suspensión de la disposición,  
resolución o acto objeto del conflicto.”*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

Al respecto, lo que es menester determinar en concreto es con qué alcances es que podría otorgarse la citada medida cautelar y el soporte jurídico que pudiera asistirle. Este punto lo desarrollaremos más adelante.

Efectuadas estas precisiones, he de referirme, en lo que sigue, a los aspectos específicos en los que se fundamenta mi discrepancia.

1. Sostener como uno de los fundamentos de la improcedencia que hubo rechazo de la mayor parte de las solicitudes cautelares que en su día se tramitaron de forma paralela a la interposición de demandas competenciales, las mismas implicaban pretensiones “manifiestamente improcedentes” representa una generalización carente de todo sustento. En efecto, independientemente de que no es lo mismo que la mayoría de dichas medidas hayan sido declaradas “improcedentes” (que es lo que realmente ocurrió) que “manifiestamente improcedentes” (que es lo que se dice en la resolución en mayoría) lo real y cierto es que para afirmar que algo resulta totalmente inviable, se necesitaría analizar en concreto cada uno de dichos pedidos, lo que, como es obvio, ni es pertinente hacer en esta estación, ni tampoco viene al caso en debate.
2. La estadística del rechazo de las medidas cautelares en los procesos orgánicos, no demuestra su inviabilidad sino los casos en concreto, los mismos que, como ahora, deben ser analizados según la naturaleza de lo que realmente proponen y no sobre la base de especulaciones meramente estadísticas.
3. La fuente normativa directa que reconoce las medidas cautelares en el ámbito del proceso competencial es el artículo 111 del Código Procesal Constitucional. Y si bien en dicho dispositivo no se establecen criterios acerca del tratamiento de dicha figura a propósito de tal tipo de proceso, ello no significa ni debe tomarse como que el artículo 15 del Código Procesal Constitucional, debe aplicarse mecánicamente o sin ningún tipo de adecuación previa.
4. En efecto, no debe pasarse por alto que una cosa son los procesos constitucionales de tutela de derechos (como el amparo) y otra distinta los procesos constitucionales orgánicos (como el proceso competencial del que ahora se conoce). Mientras que en los primeros prima decididamente el objetivo de protección de los derechos respecto de los cuales se reclama, en los segundos se trata más bien de preservar el margen de regularidad funcional del Estado y de los órganos entre los cuales se distribuye el poder estatal, lo que presupone, entre otros aspectos, maximalizar el criterio de corrección funcional en el sistema de reparto de poder señalado por la Constitución.
5. Tomar en cuenta esta distinción elemental, permitiría, por ejemplo y al igual como lo establece el tercer párrafo del citado artículo 15 del Código Procesal Constitucional, a propósito de los actos generados en el ámbito de los gobiernos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

municipales y regionales, que se opte por una fórmula parecida y, por tanto, que por la naturaleza de los órganos comprometidos en la controversia, se corra traslado por un determinado término al órgano constitucional emplazado, esto es, al Poder Ejecutivo a fin de que pueda ilustrar a este Colegiado su posición con relación al pedido cautelar.

6. Optar por resolver la solicitud de medida cautelar de inmediato, cual si fuera en estricto proceso de tutela de derechos, no parece lo más adecuado en un contexto de alta incertidumbre como el que actualmente nos aqueja. Por lo demás conviene aquí enfatizar que tratándose de un conflicto competencial que hace al núcleo del Estado Constitucional, desde que pone en cuestión una decisión presidencial que se imputa atentatoria al equilibrio de poderes y a la separación de los mismos, a la que se considera lesionadora e invasora de las competencias, del funcionamiento y de la propia existencia de un importante poder del Estado, como lo es el Poder Legislativo, el Tribunal Constitucional no puede escudarse en normas ajenas al proceso competencial o interpretaciones de suyo restrictivas para omitir adoptar una decisión de carácter cautelar.
7. En cuanto a los requisitos mismos que presupone el pedido cautelar, conviene detenerse unos momentos en la respuesta específica que en cada caso dispensa la resolución de mayoría y con la que discrepo en esencia.
8. Así, al respecto, no termina de comprenderse la posición asumida por mis distinguidos colegas en relación a la apariencia del derecho invocado. Con independencia de que no estamos hablando de un derecho fundamental sino de una competencia atribuida a un órgano constitucional, el hecho de analizar y, por tanto, de pronunciarse sobre una materia elementalmente constitucional como lo es la facultad de disolución del Congreso, no significa en modo alguno anticipo sobre el tema de fondo, sino únicamente constatar la legitimidad para reclamar por algo que se considera también reconocido por la misma Norma Constitucional, como lo es, sin duda, el funcionamiento del Pleno del Congreso de la República.
9. En el contexto descrito nada tiene pues que ver y más bien resulta impertinente invocar el diferente tratamiento que otras Constituciones, de otras latitudes, puedan haber otorgado a la facultad de disolución del Congreso de la República, cuando de lo que se trata es de responder al problema de cara a lo dispuesto en nuestra propia Constitución Política del Estado que, curiosamente, y como lo reconoce la resolución de mayoría, es distinta de aquellas en la temática objeto de discusión o debate.
10. Cabe adicionalmente añadir que lo que se juzga para los efectos de determinar si hay un conflicto de competencias, y por tanto si es verosímil o no un pedido cautelar, no es si la invasión o exceso cuestionado resulta un poco más o un poco menos arbitrario, cual si se tratara de un asunto de niveles o intensidades, sino si



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

existe realmente el problema planteado y si este compromete las legítimas competencias o facultades reconocidas por la Constitución del Estado.

11. Por otra parte, y en lo que respecta al segundo requisito concerniente al peligro en la demora, la resolución de mayoría pretende circunscribir todo el debate al hecho de que se pueda o no ejercer el control político respecto de la responsabilidad política del Presidente de la República o se determine eventuales censuras sobre sus ministros (entre otras facultades que se mencionan), cuando no ha sido ese el argumento central del pedido presentado. Efectivamente, basta con revisar el escrito cautelar para percatarse que el argumento principal no es otro que el de la convocatoria a elecciones para el día domingo 26 de enero del año 2020.
12. Si existe evidentemente en curso una convocatoria a un proceso electoral que tiene como propósito validar indirectamente la decisión que precisamente se ha cuestionado, tanto mediante el presente pedido cautelar, como a través de la demanda competencial principal, y que no es otra que la facultad de disolución del Congreso realizada por el Presidente de la República, está meridianamente claro que el peligro en la demora no solo resulta evidente, sino que, por contrapartida, se hace absolutamente indispensable adoptar medidas tendientes a impedir que la conducta que precisamente se cuestiona, pueda consolidarse por efectos del tiempo.
13. Por lo demás, para nadie es un secreto y basta con revisar los términos y condiciones que entraña la tramitación de un proceso competencial por ante este supremo Colegiado, que el sometimiento regular a los plazos previstos en el Código Procesal Constitucional, convertiría en absolutamente inconducente un fallo que pudiese adoptarse en relación al problema planteado. Mis colegas de la mayoría, lamentablemente, no han dicho una palabra sobre la incidencia descrita, omitiendo un análisis que, además de necesario, hubiera sido esclarecedor para efectos de determinar la eficacia práctica del pedido cautelar.
14. Por último, y en lo que respecta al tercer requisito, referido al carácter adecuado de la pretensión cautelar planteada, la resolución de mayoría tampoco efectúa mayor discernimiento, optando por afirmar que el anticipo de una medida cautelar generaría más bien un alto riesgo de irreversibilidad. Esta afirmación, en particular, resulta sin duda polémica y refleja un olvido de las facultades que tiene un Tribunal Constitucional para modular sus decisiones, optando por fórmulas razonables de suyo perfectamente viables como ha sucedido en anteriores ocasiones de acuerdo con lo desarrollado en nuestra jurisprudencia.
15. En efecto, el hecho de que se pudiera dispensar una medida cautelar que ordene suspender los efectos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM mediante el cual se dispuso la disolución del Congreso de la República, no significa en lo absoluto que el estado de cosas se vuelva irreversible de declararse infundada o improcedente la demanda principal. Bien podría optarse por una fórmula intermedia consistente por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

ejemplo, en prorrogar transitoriamente o por un breve término, el proceso electoral destinado a elegir nuevos representantes al Congreso hasta el momento en que este Colegiado defina lo pertinente en relación con el tema de fondo. Una alternativa de tal naturaleza no sólo resultaría perfectamente posible sino indudablemente acorde a la naturaleza de las atribuciones que a cada órgano constitucional corresponde.

16. Conviene en último término analizar los efectos de la decisión de disolver el Congreso de la República, que ha tomado el señor Presidente de la República, invocando el artículo 134 de la Constitución, que preceptúa literalmente:

*Artículo 134.- Disolución del Congreso*

*El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.*

*No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.”*

17. A la luz de este artículo 134 de la Constitución, la disolución del Congreso tiene un carácter excepcionalísimo y eminentemente transitorio, cuya finalidad es superar el impase producido con el Congreso de la República, disolviéndolo parcialmente pero convocando de inmediato a elecciones para un nuevo Congreso, en un plazo no mayor a cuatro meses, a efectos que el mismo se reactive plenamente con nuevos representantes. Por consiguiente, esta figura excepcionalísima y de naturaleza transitoria, no puede ni debe considerarse como la creación de un territorio liberado de control que posibilita el ejercicio de lo que podríamos denominar una suerte de libertinaje normativo, en razón que en el Estado Constitucional el control del ejercicio del poder le es inherente, así como la proscripción de toda forma, directa o indirecta, de abuso o exceso de poder.
18. En este contexto, considero particularmente gravitante y por lo que respecta al presente pedido cautelar, recoger a la par que compartir las importantes consideraciones que en fecha reciente ha señalado la Defensoría del Pueblo a través de su “Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso” y de acuerdo con las cuales, el escenario transitorio por el que se viene atravesando no supone bajo ninguna circunstancia que las atribuciones del Poder Ejecutivo resulten irrestrictas, debiéndose dejar en claro que existirían indudables límites derivados del principio de separación de poderes, entre los cuales podría mencionarse, con carácter enunciativo, los siguientes:



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 2  
SOLICITUD CAUTELAR

- a) El Presidente de la República no podrá emitir leyes de reforma constitucional, dado que dicha facultad se encuentra reservada, de forma exclusiva y excluyente, para el Congreso de la República como depositario de la voluntad popular (artículo 206 de la Constitución), en su dimensión de poder constituyente derivado.
- b) El Presidente de la República no podrá emitir, modificar y/o derogar leyes orgánicas, por cuanto al tratarse de normas que versan sobre la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado requieren de una votación calificada a cargo del Congreso de la República (artículo 106 de la Constitución).
- c) El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional, puesto que para ello necesita la autorización del Congreso y la Comisión Permanente carece de dicha competencia (artículo 102 inciso 9 de la Constitución).
- d) El Presidente de la República no podrá crear, modificar o derogar tributos al operar el principio de reserva de ley (artículo 74 de la Constitución).

**Sentido de mi voto**

Por lo expuesto mi voto es porque se declare procedente la medida cautelar solicitada y, por consiguiente, se disponga la suspensión parcial de los efectos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, postergando el proceso electoral destinado a elegir nuevos representantes al Congreso hasta el momento en que este Colegiado defina lo pertinente en relación al tema de fondo; y se disponga que el señor Presidente constitucional de la República sujete su accionar a lo dispuesto expresamente en la Constitución y se abstenga de asumir cualquiera de las atribuciones señaladas en los acápite a, b, c y d del fundamento 18 que antecede.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

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



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo del auto de mayoría que rechaza la medida cautelar solicitada por el Congreso de la República. A mi criterio, esta debe ser concedida adecuándola a su fin último, que es el restablecimiento del principio de separación de poderes, ya que existe la apariencia del derecho invocado y peligro en la demora, por aspectos formales y sustantivos de lo ocurrido.

### 1. Cuestiones formales

El artículo 129 de la Constitución dice:

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

Los ministros tienen derecho a participar en las sesiones en las que se va a *debatir*, pero no en las que solo se va a *votar* un asunto, ya que en ellas no tienen nada que hacer, de acuerdo a la norma constitucional. Ciertamente, pueden solicitar permiso para estar presentes en sesiones de solo votación, pero es facultad del Congreso dárselos o no.

El 30 de setiembre, sin embargo, cuando empezaba una sesión de solo votación, los ministros irrumpieron en el hemiciclo, sin recabar ninguna autorización. Ni siquiera la solicitaron; simplemente, ingresaron, y pretendieron que abortara la votación. Al no conseguirlo, el Presidente de la República disolvió el Congreso.

El Presidente de la República *interpretó* que, al haber continuado con la votación para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, el Congreso le había denegado  *fácticamente*  la confianza solicitada. A su criterio, el Ejecutivo estaba facultado para exigirle al Congreso, a la hora undécima, detener una votación convocada con la antelación legal debida.

La disolución del Congreso, basada en semejante interpretación, menoscabó evidentemente sus atribuciones constitucionales. Esto es tanto más así cuanto que la materia de la votación —la elección de los miembros del Tribunal Constitucional— constituía una competencia exclusivamente suya.

### 2. Cuestiones sustantivas

El artículo 201 de la Constitución establece que:



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

En el Perú, el Ejecutivo no participa en el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Por tanto, puede sugerir mejoras, pero no hacer cuestión de confianza sobre ellas. En el fundamento 75 de la sentencia emitida en el caso Cuestión de Confianza, este Tribunal Constitucional dijo:

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

La conformación del Tribunal Constitucional no es un asunto vinculado a la gestión del gobierno. Es un asunto de Estado, que trasciende a cualquier gobierno. Por tanto, no correspondía al Ejecutivo hacer cuestión de confianza de ella, así hubiese formulado propuestas sustanciales de reforma del procedimiento de selección de magistrados.

### 3. El proyecto de ley del Ejecutivo

El proyecto de ley materia de la cuestión de confianza comprendía dos modificaciones al artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La primera establecía que debe haber, necesariamente, entrevistas y etapa de presentación de tachas en la modalidad de selección de magistrados por invitación.

Todos los integrantes actuales del Tribunal Constitucional fuimos elegidos sin entrevistas ni etapa de tachas *mandatorias*; por tanto, no podemos aceptar que ello sea clamorosamente indebido. Si así lo consideráramos, no habríamos aceptado nunca participar en tal procedimiento.

La segunda establecía que, si el Congreso no completaba la elección de los sustitutos, se quedaban en el Tribunal Constitucional los magistrados de colegiatura más reciente. Esta propuesta es muy extraña, ya que el criterio de la precedencia por antigüedad se aplica en todos los tribunales u órganos colegiados del Estado.

Al tomar prestado el uso de la palabra en el hemiciclo, el Presidente del Consejo de Ministros sustentó la primera modificación, pero no explicó porqué prefería a los magistrados menos experimentados. Si quería poner de cabeza el tradicional criterio de precedencia, debió sustentarlo y no intentar pasarlo de contrabando.



#### 4. Errores en el auto de mayoría

El auto de mayoría propone rechazar la medida cautelar solicitada porque dice que el Congreso autorizó a su Presidente a plantear la demanda competencial sobre cuestiones de confianza vinculadas a reformas constitucionales, no a atribuciones exclusivas del Congreso. Sin embargo, el acuerdo fue el siguiente:

Ha sido aprobada la autorización al Presidente del Congreso de la República, para que interponga una acción competencial y su correspondiente medida cautelar ante el Tribunal Constitucional, a fin de que este órgano constitucional esclarezca *el alcance y forma en que se ejerce la cuestión de confianza* planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en este Hemiciclo [*énfasis agregado*].

Los términos de la autorización son suficientemente claros. No obstante, si hubiese alguna discordancia entre dichos términos y la pretensión planteada, el Tribunal Constitucional debe recordar que el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional establece que:

el Juez y el Tribunal Constitucional *deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales* [*énfasis agregado*].

Además, el auto de mayoría señala que “los puntos cuestionados en el escrito de demanda ostentan un elevado nivel de complejidad”. Para demostrarlo, reseña cuándo procede disolver el Congreso en tres países. Empero, aquí nadie discute si la Constitución establece que el Presidente de la República puede disolver el Congreso, si le niega confianza a dos gabinetes.

Aquí el punto a dilucidarse es si los ministros pueden irrumpir en una sesión del Congreso convocada solo para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, pretendiendo suspenderla, con el argumento o pretexto de mejorar las reglas con las que es llevada a cabo. ¿Lo permite algún país cuya Constitución consagre el principio de separación de poderes?

#### 5. La separación de poderes

El principio de separación de poderes se expresa de diferente forma en los países presidencialistas y en los parlamentaristas. Sin embargo, tengan uno u otro sistema de gobierno, ninguno permite que el Jefe de Estado le dispense al Parlamento un trato semejante al que le dio aquí.

En los Estados Unidos —paradigma del presidencialismo—, los secretarios no pueden ingresar al Congreso, salvo acompañando al Presidente cuando este presenta anualmente



te “el estado de la unión”. En el Reino Unido —paradigma del parlamentarismo—, la Reina no puede ingresar siquiera a la Cámara de los Comunes.

Cuando la Reina quiere hablarle a los Comunes, los convoca a la Cámara de los Lores a través del *Black Rod*, que recibe un portazo en las narices, para que recuerde la separación de poderes. Sólo a su insistencia, golpeando tres veces la puerta de la Cámara, lo reciben, escuchan y atienden el pedido de la Reina.

El trato que el Presidente de la República y sus ministros le dispensaron al Congreso fue, pues, no solo descortés y prepotente; además, vulneró el principio de separación de poderes consagrado en la Constitución. Esa no es la manera de mejorar las instituciones políticas y afirmar la democracia en el Perú.

## 6. Fragmentación y polarización legislativas

Evidentemente, señalar lo anterior no implica negar las notorias deficiencias del Congreso disuelto. Dada su fragmentación, exhibía una notoria polarización. Carecía de la estructura bipartidista que caracteriza y modera tanto al Congreso norteamericano como al Parlamento inglés.

Empero, la fragmentación legislativa viene de atrás y se vincula a nuestra modalidad de representación proporcional. El 2006, sus efectos negativos fueron atenuados por la valla electoral, pero la fragmentación sobreviviente a las elecciones continuó dándose. Los dos Congresos anteriores empezaron con seis bancadas, pero terminaron con nueve y diez.

La Ley Antitransfuguismo trató de corregirlo; sin embargo, con mi voto en contra, fue declarada inconstitucional por este Tribunal Constitucional, que dijo que debía distinguirse entre tráfugas buenos y tráfugas malos. Por ello, este Congreso también empezó con seis bancadas, pero, luego de las sentencias constitucionales, aparecieron seis más.

La fragmentación legislativa multiplica en el Perú los cuestionamientos al Parlamento típicos de las sociedades contemporáneas, que acaso derivan de los avances tecnológicos. La función de representación puede parecer irrelevante cuando los ciudadanos pueden pronunciarse directamente a través de las redes sociales sobre los asuntos públicos.

## 7. Naturaleza e importancia del Parlamento

El Parlamento sigue encarnando el ideal del “gobierno por discusión”, que es consustancial a la democracia y al constitucionalismo. Se puede discrepar sobre cuán amplia o



acotada debe ser la concurrencia de perspectivas para que la discusión sea constructiva, pero no negarse la importancia del pluralismo para la formulación de las leyes y las políticas públicas.

La democracia plebiscitaria o directa de las redes sociales no puede sustituir a la democracia parlamentaria o representativa porque no establece un sistema de rendición de cuentas de ningún tipo. Solo la democracia representativa genera un sistema de gobierno responsable frente a la ciudadanía.

Dada la naturaleza e importancia del Parlamento, el Presidente de la República no podía presumir una negación *fáctica* de confianza, y disolverlo en plena votación de la misma. El artículo 134 de la Constitución le habilita la posibilidad de disolver el Congreso, pero puede hacerlo solo cuando el requisito que establece se cumple clara, expresa e inequívocamente:

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso *si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros [énfasis agregado]*.

La separación de poderes y la continuidad del proceso democrático son la política anticorrupción y de control del abuso del poder más importante que se puede tener. No se puede combatir la corrupción y el abuso del poder disolviendo el Congreso a base de una interpretación forzada de la Constitución. Como dijo Lord Acton:

El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente.

## 8. La crisis política presente

Durante el siglo XX, nunca un gobierno sin mayoría parlamentaria concluyó su mandato sin que se interrumpiese el proceso constitucional. Esto ocurrió en 1914, 1948, 1962, 1968 y 1992. Entre el 2001 y el 2016, sin embargo, no se cumplió tal regla. Los gobiernos completaron sus mandatos, a pesar de no tener mayoría en el Congreso.

Ninguno de los tres gobiernos de dicho período, sin embargo, tuvo una bancada tan exigua como la que consiguió el ex-Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, 16%. Alejandro Toledo consiguió 38%; Alan García, 30%; y, Ollanta Humala, 36%. La bancada oficialista tenía al frente, además, a una de oposición con 56% de los asientos del Congreso.

Desde el retorno a la democracia en 1980, nunca se había tenido una situación política similar. Una renovación parcial del Congreso a mitad del período presidencial hubiese permitido que el pueblo la resuelva, pero esta no estaba prevista en *la Constitución incompleta*. La viabilidad de la relación Ejecutivo-Legislativo, así, estaba comprometida desde el inicio.



El Tribunal Constitucional no puede soslayar esta situación, restituyendo al Congreso disuelto, pues agudizaría la crisis política. La solución constitucional solo puede provenir del pueblo soberano a través del sufragio, como lo propuso el mismo Presidente de la República el último 28 de julio.

### 9. El peligro en la demora

La necesidad de atender la solicitud de medida cautelar formulada por el Congreso de la República, adecuándola, es evidente. No puede dársele un trámite ordinario a un problema extraordinario. Hacerlo es esquivar la responsabilidad que le corresponde a este Tribunal Constitucional.

Cuando las cortes de justicia más altas de los dos países mencionados enfrentaron situaciones similares, los resolvieron en pocas semanas. Así ocurrió en los Estados Unidos el año 2000, con el caso *Bush v. Gore*; y, en el Reino Unido este año, con la prórroga del Parlamento ordenada por la Reina a solicitud del Primer Ministro Boris Johnson.

Desde que el auto de mayoría declara improcedente la medida cautelar solicitada, la sentencia —a emitirse en 300 días, si se considera el promedio que le toma al Tribunal Constitucional resolver demandas competenciales— será intrascendente. La sentencia no podrá ocultar que este auto convalida  *fácticamente*  el quebrantamiento del principio de separación de poderes ocurrido el 30 de setiembre.

Este es el caso más importante que se le ha presentado al Tribunal Constitucional en sus veintitrés años de existencia. Merece un tratamiento distinto al que contiene el auto de mayoría. Este caso merece una decisión pronta, que brinde una solución eficaz.

### 10. Conclusión

Necesariamente, la acción humana utiliza los medios disponibles más adecuados para alcanzar los fines deseados. Empero, estos pueden ser, a su vez, medios para alcanzar otros fines más altos, y así sucesivamente. El fin último aquí no es restablecer el Congreso disuelto sino la separación de poderes y superar la crisis política presente.

Por ello, adecuando la medida cautelar a este fin último y modulando la decisión de conformidad con el principio de previsión de consecuencias, mi voto es porque se restablezca la separación de poderes, realizando la elección del nuevo Congreso junto con la de un también nuevo Presidente de la República.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCION



**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 18 de noviembre de 2019

**VISTO**

El escrito de aclaración, de fecha 7 de noviembre de 2019, presentado por Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo; y, el recurso de reposición de fecha 7 de noviembre de 2019, presentado por Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, Presidente de la Comisión Permanente, contra el Auto 1 de fecha 29 de octubre de 2019, que admitió a trámite la demanda de conflicto competencial presentada por este último; y,

**ATENDIENDO A QUE**

**§1. SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA**

1. El Presidente de la Comisión Permanente afirma en su recurso de reposición que no se habría admitido a trámite la demanda en el extremo referido a la competencia del Poder Ejecutivo para plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de leyes de reforma constitucional, por lo que solicita que se admita tal extremo.
2. Por su parte, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, al amparo del artículo 121 del Código Procesal Constitucional, solicita que se aclare qué extremos de la demanda fueron admitidos a trámite mediante el auto de fecha 29 de octubre de 2019. Agrega que ello permitirá garantizar el derecho de defensa del Poder Ejecutivo al momento de contestar la demanda.
3. Sostiene que en el fundamento 15 del referido auto se aprecian argumentos que permitirían concluir que este Tribunal ha declarado improcedente el extremo de la demanda que se refiere a la competencia del Poder Ejecutivo para plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de leyes de reforma constitucional, sin que ello se vea reflejado en la parte resolutive del auto.
4. Al respecto, este Tribunal considera que el auto de calificación de la demanda ha sido suficientemente claro, al precisarse en los fundamentos 14 y 15 del mismo que no es materia de conocimiento de este proceso competencial la cuestión de confianza referida a la aprobación de normas de reforma constitucional. En tal sentido, no ha sido admitida la pretensión a que se hace referencia en el extremo a) del fundamento 14 del auto de calificación de la demanda.
5. Por lo demás, este órgano de control de la Constitución se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la cuestión de



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

**§2. SOBRE EL SUPUESTO ADELANTO DE OPINIÓN**

6. El Presidente de la Comisión Permanente señala que los fundamentos 27 y 28 del auto de calificación de la demanda expresan un adelanto de la opinión.
7. Cabe notar que el recurso de reposición presentado por el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón concluye en los siguientes términos:

En consecuencia, de acuerdo a lo señalado en los fundamentos 27 y 28 del auto de calificación, el presente proceso competencial no va a cumplir con uno de los fines de los procesos constitucionales: el de garantizar la primacía de la Constitución y su plena vigencia. Así se concluya que la disolución no ha sido legítima, la sentencia no va a surtir efecto alguno en el presente caso.

**POR TANTO:**

Pido a usted, señor Presidente del Tribunal Constitucional, declarar **FUNDADO** el presente **RECURSO DE REPOSICIÓN**, y, en consecuencia, admitir la demanda en el extremo de la competencia del Poder Ejecutivo para plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de leyes de reforma constitucional; y, a su vez, reformular los fundamentos 27 y 28 del auto de calificación, por cuanto expresan un adelanto de opinión, al anticipar la intención de incumplir lo previsto en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, que dispone que el Tribunal Constitucional “anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia”.

8. En síntesis, en dicho recurso se señala que:
  - (i) el presente proceso no va a cumplir con uno de los fines de los procesos constitucionales, el de garantizar la primacía de la Constitución y su plena vigencia;
  - (ii) que el auto de calificación de la demanda expresa un adelanto de opinión; y,
  - (iii) que se anticipa la intención de este Tribunal de incumplir lo dispuesto en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, que dispone que este Tribunal puede anular los actos viciados de incompetencia.



9. Este Tribunal advierte que los términos en que se expresa el Presidente de la Comisión Permanente en su recurso de reposición apuntan, más que a acusar un adelanto de opinión por parte de este Tribunal, a una supuesta falta de eficacia que tendría la sentencia que emita este órgano de interpretación vinculante y de control de la Constitución para solucionar el presente conflicto de competencias.
10. Al respecto, debe tenerse en cuenta que este Tribunal ha admitido la demanda presentada por el Presidente de la Comisión Permanente, en virtud a que rechazarla implicaría desconocer las funciones de pacificación y moderación que le han sido encargadas directamente por la Constitución, de modo tal que se asegure el equilibrio de poderes inherente al Estado Constitucional.
11. Asimismo, este Tribunal hizo notar especialmente que uno de los fines de los procesos constitucionales es garantizar la primacía de la norma suprema, cuestión que amerita que sea este órgano el llamado a dirimir el conflicto de autos.
12. En tal sentido, en una situación como la que vive nuestro país, y cuando se requiere que todos los actores involucrados en el presente conflicto se sometan a la Constitución y al Derecho, no resulta adecuado, por decir lo menos, que uno de tales actores cuestione la imparcialidad del órgano jurisdiccional establecido por el Constituyente para intervenir como mediador ante los conflictos entre los poderes del Estado.
13. Este Tribunal no ha adelantado una opinión en el auto de calificación de la demanda de fecha 29 de octubre de 2019, como señala el Presidente de la Comisión Permanente, pues no ha realizado un análisis de constitucionalidad sobre la forma en que ha sido usada la cuestión de confianza en el presente caso o del acto de disolución del Congreso, sino que únicamente se limitó a decidir lo concerniente a la admisibilidad de la demanda planteada.
14. Finalmente, cabe destacar que, en atención a la urgencia e importancia de la materia a discutir, y a que tanto el escrito de aclaración presentado por el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, como el recurso de reposición presentado por el Presidente de la Comisión Permanente, son improcedentes, este Tribunal considera pertinente señalar que se mantiene lo dispuesto en el fundamento 26 del auto de fecha 29 de octubre de 2019 respecto al plazo para contestar la demanda.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa,

**RESUELVE**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 3

1. Declarar **IMPROCEDENTE** el escrito de aclaración presentado por el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de reposición presentado por el Presidente de la Comisión Permanente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

.....  
**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 3

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien coincido con la parte resolutive del auto de fecha 18 de noviembre de 2019, considero necesario efectuar las siguientes precisiones, que son armónicas con lo expresado en el fundamento de voto que emití en el auto de admisión a trámite de la demanda competencial de autos.

1. Conforme lo expresé en dicho fundamento, considero que el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón detenta el cargo de Presidente del Congreso de la República o Presidente del Poder Legislativo, ya que la potestad presidencial regulada en el artículo 134 de la Constitución necesariamente debe ser interpretada de conformidad con el artículo 43 del mismo texto, toda vez que al ser la facultad de disolución del Congreso una potestad constitucional extraordinaria, la naturaleza de su propio ejercicio se encuentra permanentemente subordinada al deber de defensa de la República democrática del Perú, y por ende, al reconocimiento de la existencia de los tres poderes del Estado debidamente diferenciados e independientes unos de otros, así como a los titulares de los mismos.
2. En tal sentido, considero errónea la referencia que el auto de admisibilidad y el auto 3 hacen respecto del señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón al referirse a él solo como presidente de la Comisión Permanente, pues pese al ejercicio de la potestad presidencial de disolución del Congreso antes referida, el señor Olaechea mantiene la representación presidencial del Poder Legislativo, por haber sido así elegido en su momento por el Pleno del Congreso de la República, de acuerdo con los mandatos contenidos en la Constitución y de acuerdo con los procedimientos parlamentarios regulados por el Reglamento del Congreso.
3. Por consiguiente, entender de modo distinto la naturaleza y los fines específicos de la mencionada potestad presidencial de disolución del Congreso, solo mella la conformación política republicana del Perú; cuestión que no resulta menor, como parece darlo a entender la cuestionable referencia de la mayoría, pues es el Tribunal Constitucional y son sus magistrados en Pleno, quienes debemos siempre observar en el ejercicio de nuestras funciones la vigencia efectiva e irrestricta de la Constitución, lo que implica también resguardar la plena funcionalidad de la república democrática del Perú.

S.

BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 3

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Me aparto de los fundamentos 9 al 13 del presente auto, toda vez que convalida un criterio que lo calificué de impertinente al momento de calificar la demanda de conflicto competencial (fundamento 27).

A mi criterio, afirmar que ni la admisión a trámite de la demanda competencial, ni la sentencia podían incidir en el cronograma electoral aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones, demostraba un cierto temor porque éste sea modificado o alterado.

El señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, objeta también el referido fundamento 27 del auto admisorio de la demanda, pero a base de otros argumentos, como por ejemplo, la falta de eficacia que tendrá la sentencia.

No le falta razón. Tal como lo expuse en mi voto singular emitido en la solicitud cautelar, la denegatoria de ésta conllevaría a que la posterior sentencia sea calificada de intrascendente.

De este modo, lo expuesto por el señor Olaechea Álvarez-Calderón en su recurso de reposición resulta una preocupación legítima de cara a la vinculatoriedad y eficacia que deben tener las sentencias del Tribunal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 3

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues no comparto los fundamentos 9 y 12 de la ponencia cuando hacen una subjetiva e innecesaria calificación del propósito del Presidente de la Comisión Permanente al presentar su recurso de reposición.

Además, considero que el motivo para admitir la demanda de autos es que, conforme a la Constitución, quien la presentó tiene legitimidad y este Tribunal es competente para pronunciarse, más allá de las razones que da la ponencia en su fundamento 10.

S.

FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 4 – MEDIDA CAUTELAR

**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 18 de noviembre de 2019

**VISTO**

El recurso de reposición presentado por Pedro Carlos Olaechea Álvarez Calderón, Presidente de la Comisión Permanente contra el Auto 2 de fecha 29 de octubre de 2019, que declaró improcedente su solicitud de medida cautelar; y,

**ATENDIENDO A QUE**

1. El demandante solicita que se revise la decisión adoptada y se emita un nuevo auto de admisión de la medida cautelar en atención a las siguientes consideraciones.

- (i) El Tribunal habría realizado una motivación sustancialmente incongruente, vulnerando el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, por cuanto no se habría pronunciado sobre el argumento principal que sustenta el peligro en la demora en el caso concreto: la convocatoria a elecciones para el 26 de enero de 2020.
- (ii) Alega que corresponde admitir la solicitud y dejar sin efecto el Decreto Supremo 165-2019-PCM, por el cual se disuelve arbitrariamente el Congreso y se convoca a elecciones, pues durante el interregno parlamentario tal ente no puede ejercer las facultades que le confiere la Constitución para hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos. Señala que de lo contrario se vulneraría el principio de separación de poderes bajo el argumento inadmisibles de que con la instalación del nuevo Congreso se reiniciarán tales funciones de control.
- (iii) Además, sostiene que el Tribunal, al analizar la verosimilitud o apariencia del derecho invocado, ha ignorado que la medida cautelar se sustentó, entre otros argumentos, en que no es posible plantear una cuestión de confianza sobre una competencia que es exclusiva y excluyente del Congreso, como es la elección de magistrados de este Tribunal.
- (iv) Finalmente, señala que en el referido auto no se ha analizado la solicitud cautelar a la luz del principio de reversibilidad, y reafirma que la medida planteada es adecuada en la medida en que es reversible.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 4 – MEDIDA CAUTELAR

2. Al respecto, este Tribunal debe precisar que la medida cautelar fue rechazada, en primer lugar, por lo dispuesto en los fundamentos 10 y 11 del auto 2, es decir, que no hay relación entre el acuerdo que sirve como sustento para requerir la medida cautelar y lo efectivamente solicitado.
3. No obstante ello, el Tribunal realizó una serie de consideraciones adicionales sobre los argumentos planteados en la solicitud de medida cautelar, incluyendo un análisis de la verosimilitud o apariencia del derecho invocado, el peligro en la demora y la adecuación de la pretensión, y observó también la aplicación del principio de reversibilidad.
4. En tal sentido, se advierte que lo que el demandante pretende en realidad es el reexamen de lo decidido usando argumentos similares a los ya analizados y desestimados por este Tribunal en el auto de fecha 29 de octubre de 2019, por lo que corresponde desestimar lo solicitado.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de reposición presentado por el Presidente de la Comisión Permanente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTOS

**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 3 de diciembre de 2019

**VISTO**

El escrito presentado por Walter Francisco Gutiérrez Camacho, Defensor del Pueblo; el escrito presentado por Juan Pablo Felipe Chanco; el escrito presentado por Celia Beatriz Mejía Mori; el escrito presentado por Adrián Barrientos Vargas, en representación del "Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada"; el escrito presentado por Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político "Abre tu mente por un nuevo Perú"; y,

**ATENDIENDO A QUE**

1. A través de su jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que, tal como ocurre en el proceso de inconstitucionalidad, en el proceso competencial también es posible la intervención de ciertos sujetos procesales, siempre y cuando cumplan determinados presupuestos: aquellos que pueden tener la calidad de partes (litisconsortes facultativos) y aquellos que no pueden tener dicha calidad (terceros, partícipes y *amicus curiae*).

**Intervención de quienes pueden tener la calidad de parte**

2. Dado el carácter de *numerus clausus* de la legitimación procesal que rige al proceso competencial, solo pueden invocar la condición de litisconsorte los órganos o entes estatales reconocidos en el artículo 109 del Código Procesal Constitucional. Ahora bien, los sujetos, órganos o entes que no se encuentren reconocidos en dicha disposición legal no tienen legitimidad activa o pasiva para obrar en este proceso constitucional.

**Intervención de quienes no pueden tener la calidad de parte**

3. Bajo la figura del tercero pueden intervenir en el proceso competencial aquellas personas o entidades que agrupen a colectivos de personas cuyos derechos pudieran resultar relevantes en la controversia constitucional y puedan ofrecer al Tribunal una posición argumentativa sobre ella.
4. También, bajo la figura del partícipe puede intervenir un Poder del Estado, un órgano constitucionalmente reconocido o una entidad pública que, debido a las funciones que la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente le han conferido, ostenta una especial cualificación en la materia objeto de interpretación constitucional. La justificación de su intervención es la de aportar una tesis interpretativa que contribuya de un modo relevante con el proceso interpretativo (fundamento 9 del ATC 0025-2013-PI/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC  
AUTO 5

5. Finalmente, bajo la figura del *amicus curiae* puede intervenir cualquier persona, entidad pública o privada, nacional o internacional a efectos de ofrecer aportes técnicos o científicos especializados sobre la materia objeto de la controversia constitucional (fundamento 10 del ATC 0025-2013-PI/TC).
6. De este modo, la participación de tales sujetos está dirigida a “ilustrar a los jueces sobre aspectos técnicos de alta especialización, que habrán de incidir de manera relevante a la hora de la decisión final” (fundamento 6 de la STC 3081-2007-PA/TC). En principio, son convocados por el Tribunal según criterios de pertinencia y necesidad (fundamento 5 de la STC 0009-2008-PI/TC), pero excepcionalmente pueden intervenir a pedido de la propia persona o entidad, siempre y cuando acredite su especialidad en la materia controvertida (fundamento 14 del ATC 0003-2013-PI/TC).
7. De otro lado, dado que estos sujetos procesales carecen de la condición de parte, no pueden plantear nulidades o excepciones (fundamento 21 de la STC 0025-2005-PI/TC), ni pedidos de abstención de magistrados (fundamento 2 del ATC 0007-2007-PI/TC). En definitiva, la intervención de estos sujetos procesales no debe ocasionar el entorpecimiento del proceso y de las actuaciones procesales ordenadas por el Tribunal en su condición de director del proceso.

#### **Análisis de las solicitudes de intervención en el presente caso**

8. En el caso de autos, con fecha 29 de noviembre de 2019, el Defensor del Pueblo presentó una solicitud de *amicus curiae*. Conforme al artículo 162 de la Constitución, corresponde a este órgano defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. En atención a ello, este Tribunal considera pertinente admitir su solicitud a fin de que pueda materializar las funciones y competencias que la Constitución le asigna.
9. Asimismo, este Tribunal ha recibido solicitudes de intervención en el presente proceso de Juan Pablo Felipe Chanco; Celia Beatriz Mejía Mori; Adrián Barrientos Vargas, en representación del “Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada”; y, Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político “Abre tu mente por un nuevo Perú”.
10. Al respecto, se advierte que, si bien las personas antes citadas han solicitado intervenir en el proceso en distintas condiciones, tales como litisconsortes necesarios o facultativos y *amicus curiae*, este Tribunal, en atención a lo señalado *supra*, considera que la figura a través de la cual corresponde admitir su intervención es la del *amicus curiae*.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11. Por otro lado, por razones de economía y celeridad procesal, este Tribunal considera necesario fijar como fecha límite para presentar solicitudes de intervención en el proceso bajo cualquier condición el día 13 de diciembre de 2019.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con los votos singulares de los magistrados Miranda Canales y Ledesma Narváez que se agregan,

**RESUELVE**

1. **ADMITIR** al Defensor del Pueblo; a Juan Pablo Felipe Chanco; a Celia Beatriz Mejía Mori; a Adrián Barrientos Vargas, en representación del “Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada”; y, a Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político “Abre tu mente por un nuevo Perú”, como *amicuscuriae*.
2. Establecer como fecha límite para presentar solicitudes de intervención en el proceso bajo cualquier condición el día 13 de diciembre de 2019.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**FERRERO COSTA**

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 006-2019-CC/TC  
AUTO 5

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular sobre la base de la siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, debo señalar que estoy de acuerdo con la ponencia en el extremo que se acepta la solicitud del Defensor del Pueblo para intervenir en el presente proceso como *amicus curiae*, conforme a las consideraciones expuestas en la ponencia. Coincido también en la necesidad de limitar la fecha de recepción de las solicitudes de intervención, lo que permitirá a este Tribunal Constitucional emitir un fallo de forma oportuna.
2. En cuanto a las solicitudes para ser considerado litisconsorte, prestadas por el movimiento político "Abre tu mente por un nuevo Perú", el "Frente de Lucha contra la Corrupción en una Sociedad Organizada" y Juan Pablo Felipe Chanco, en tanto no tienen la calidad para ser demandantes ni demandados en el proceso de inconstitucionalidad, su solicitud debe ser rechazada. Al respecto, tampoco comparto el criterio de reconducir los pedidos de litisconsortes a solicitudes de *amicus*, dado que se trata de pedidos de distinta naturaleza. Además, ninguno de dichos pedidos propone aportar al Tribunal Constitucional un criterio técnico de alta especialización.
3. En cuanto a la solicitud de *amicus* presentada por Clelia Beatriz Mejía, tal como lo ha señalado este Tribunal en reiterada jurisprudencia, dicha institución está dirigida a ilustrar a los jueces sobre aspectos técnicos de alta especialización (expediente 3081-2007-PA). No obstante, no se acredita del escrito presentado por la solicitante, documentación que acredite especialización relacionada con la materia que es objeto de debate en el presente proceso competencial, por lo que no procede admitir su intervención como *amicus curiae*. El mismo criterio ha utilizado este Tribunal Constitucional en el expediente 12-2018-PI, auto del 21 de agosto de 2018.

En este sentido, mi voto es por:

1. **ADMITIR** al Defensor del Pueblo como *amicus curiae*
2. Declarar **IMPROCEDENTES** las solicitudes presentadas por Juan Pablo Felipe Chanco, el movimiento político "Abre tu mente por un nuevo Perú", el "Frente de Lucha contra la Corrupción en una Sociedad Organizada" y Clelia Beatriz Mejía Mori.

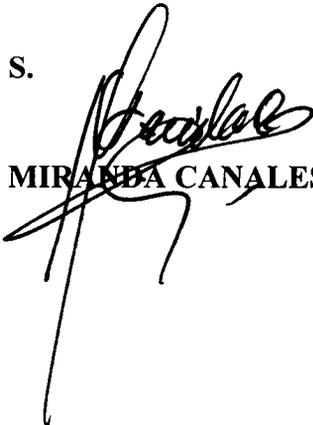


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 006-2019-CC/TC  
AUTO 5

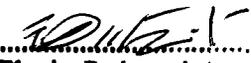
3. Establecer como fecha límite para presentar solicitudes de intervención en el proceso bajo cualquier condición el día 13 de diciembre de 2019

S.



MIRANNDA CANALES

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
AUTO 5

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Si bien coincido con la posición en mayoría para admitir al Defensor del Pueblo como *amicus curiae* en el presente caso, no lo hago respecto de admitir en tal condición a Juan Pablo Felipe Chanco, Celia Beatriz Mejía Mori, Adrián Barrientos Vargas, en representación del "Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada", y a Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político "abre tu mente por un nuevo Perú", en cuyo caso se les debe admitir como partícipes y permitir que puedan hacer llegar al Tribunal Constitucional las tesis interpretativas que contribuyan a una mejor solución del presente caso.

S.

  
~~LEDESMA NARVÁEZ~~

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2019-CC/TC

# **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

14 de enero de 2020

## **Case sobre la disolución del Congreso de la República**

**Asunto**

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

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TABLA DE CONTENIDOS**

**I. ANTECEDENTES**

A. PETITORIO

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B.1. Demanda

B.2. Contestación

C. *AMICUS CURIAE*

**II. FUNDAMENTOS**

1. NATURALEZA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS

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

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

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

5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

**III. FALLO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

**B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

**B.1. Argumentos de la demanda**

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



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

- Por ello refiere que no es posible considerar que una cuestión de confianza puede ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica. Puesto que si ese fuera el caso se desconocería las reglas previstas en el artículo 132 de la Constitución.

- Añade que en el presente caso es evidente que no se ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, por cuanto la cuestión de confianza fue debatida y aprobada. Sin embargo, en el Decreto Supremo 165-2019-PCM se asume que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada.

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

- Por las razones expuestas, sostiene que este Tribunal debe declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

- Finalmente, agrega que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución devine en un menoscabo en la representación de la ciudadanía y de la institucionalidad democrática.

- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal velar por el respeto y salvaguarda del principio de separación de poderes y, consecuentemente, de las competencias y atribuciones que el Poder Constituyente le otorga a cada poder público u organismo constitucional.

## B.2. Contestación de la demanda

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El informe jurídico detalla la constante tensión existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el periodo presidencial del 2016, en el cual resalta la decisión de este último de acelerar el proceso de renovación de seis magistrados de este Tribunal.

- Añade que, por ese motivo, el Presidente del Consejo de Ministros hizo cuestión de confianza, el 30 de septiembre de 2019, respecto de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referida a la elección de magistrados, con el fin de permitir un proceso abierto y plural, a efectos de renovar la composición del Tribunal bajo principios de publicidad, pluralidad y participación ciudadana, que facilite seleccionar como magistrados a profesionales honestos, independientes, neutrales y con trayectoria democrática.

- Afirma que tras la culminación del discurso del Presidente del Consejo de Ministros en el que se sustentó la cuestión de confianza y el rechazo de la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huilca Flores para que se debata el pedido presentado, se configuró un rechazo a la cuestión de confianza implícito o tácito, el mismo que fue reiterado cuando se eligió uno de los candidatos como magistrado. Por este motivo, el Presidente de la República declaró la disolución del Congreso de la República, al haberse producido el segundo rechazo a la confianza del Gobierno.

- Señala que la votación posterior a la frustrada elección de los magistrados, en la que el Pleno del Congreso aprobó el otorgamiento de la confianza solicitada, fue una mera formalidad que buscó impedir que se produjese la disolución constitucional del Congreso de la República, puesto que la confianza solicitada expresamente consistía en la suspensión del proceso de elección iniciado y en la deliberación de la propuesta normativa presentada por el Poder Ejecutivo.

- El informe puntualiza además que en contextos de tensión política entre el gobierno y la oposición se requiere de legitimidad constitucional para el procedimiento de elección de magistrados, sobre la base de una convocatoria pública y abierta, que genere confianza en la sociedad de la elección de los magistrados de este Tribunal.

- Finaliza sus argumentos con la siguiente afirmación: que el uso de la cuestión de confianza para que el Congreso de la República revise, debata y reforme la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes de seleccionar y elegir a los nuevos magistrados, constituyó un uso legítimo de la cuestión de confianza como instrumento de equilibrio y balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### C. AMICUS CURIAE

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### Informe presentado por el Defensor del Pueblo

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Ahora bien, respecto de la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender un trámite parlamentario, señala que la práctica ha admitido que puedan suspender procedimientos tales como la censura ministerial. Afirmo que ello se evidencia en los hechos ocurridos en septiembre de 2017, cuando Fernando Zavala presentó una cuestión de confianza con la finalidad de evitar la censura de Marilú Martens, Ministra de Educación en la referida fecha.

- Refiere también que la cuestión de confianza presentada para la modificación del mecanismo de elección de magistrados a este Tribunal se condice con el fin que persigue el Poder Ejecutivo con la política de lucha contra la corrupción y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, contenidas en la Política General al 2021 aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM.

- Detalla además que, si bien el debate y votación de la cuestión de confianza debe efectuarse por el Congreso de la República, su ejercicio debe ir acompañado de una conducta acorde con los principios de cooperación y solución democrática, además de respetar las instituciones que forman parte del principio de balance entre poderes públicos.

Por ello, refiere que las actuaciones del Congreso de la República no deben estar dirigidas a convertir en ineficaz la cuestión de confianza planteada por los ministros o por el Presidente del Consejo de Ministros, pues ello atentaría contra el principio de balance entre poderes establecido en nuestra Constitución. En ese sentido, estima que en la presente controversia debe tenerse en cuenta que al posponer el debate parlamentario sobre la cuestión de confianza y proceder con la elección de los magistrados a este Tribunal, el Congreso de la República habría eliminado la eficacia de la cuestión de confianza.

- Añade también que la aprobación de la cuestión de confianza supone que existe un compromiso de respetar las finalidades propuestas, lo que tampoco implica que no se puedan hacer los cambios que el Congreso de la República considere pertinentes, sin que ello suponga la desnaturalización de los proyectos.

- Por otro lado, sostiene que la legitimidad del ejercicio de la disolución del Congreso de la República no depende únicamente de que se hayan producido dos censuras o rechazos de confianza al Gabinete, sino que su decisión tenga como finalidad restaurar la gobernabilidad afectada por las actuaciones de los congresistas.

- Ahora bien, respecto de la alegada figura del rechazo fáctico de la cuestión de confianza, el Defensor del Pueblo argumenta que, de una interpretación literal de la Constitución se desprende que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza se produce a través de la votación en el Pleno del Congreso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

## II. FUNDAMENTOS

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

16

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Como este Tribunal ya pusiera de relieve, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.
10. Así, este Tribunal, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluará la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados y de conformidad con la Constitución.
11. Para adoptar dicha decisión, este Tribunal analizará el principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dentro de las cuales se encuentran la institución de la cuestión de confianza y la potestad para la disolución del Congreso de la República.

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

12. Nuestra Constitución señala en su artículo 43, que da inicio al Título II referido al Estado y la Nación, que: "(1)ª República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".
13. Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, esenciales para los Estados constitucionales modernos, tienen sus orígenes en los antecedentes de la cultura occidental, Grecia y Roma, cuyas sociedades implementaron mecanismos para limitar el poder y así garantizar la libertad y los derechos de sus ciudadanos. La democracia en Atenas se desarrolló progresivamente entre los siglos VII y V a.C., a partir de las reformas implementadas por Dracon, Solón, Clístenes y Efialtes. Asimismo, filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles se ocuparon, entre otros temas, de determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Aristóteles, el último de ellos cronológicamente, se decantó en sus escritos por un sistema de gobierno que tuviera una Constitución mixta, es decir, una que combinara elementos de los diferentes tipos de gobierno con el objeto de limitar el poder.
14. Por otro lado, la República romana, establecida en el año 509 a.C. tras una revolución contra los abusos del rey, tenía un sistema de gobierno con una Constitución mixta. Efectivamente, el historiador griego Polibio, que vivió en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



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

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

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

(...)

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

23. Como puede apreciarse, la idea de los “checks and balances” sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevará a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas.

24. Las ideas de Montesquieu fueron fundamentales para implementar un sistema republicano y presidencialista en los Estados Unidos de América, basado en la división tripartita del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como modelo alternativo al sistema parlamentario de origen británico. Este nuevo modelo de gobierno consagró los ideales antiguos de una constitución mixta. Ambos modelos inspirarían a otros países a adoptar variantes propias de los mismos.

25. La posterior historia del constitucionalismo fue tumultuosa, y tuvo idas y venidas en la mayoría de países. Pero el concepto de limitación o separación del poder, implementado de una u otra manera en los modelos de gobierno parlamentario y presidencialista, ha sido desde entonces un elemento esencial en todos los Estados constitucionales modernos. Efectivamente, sin un mecanismo de limitación o separación del poder no puede existir una Constitución. En palabras de Antonio-Carlos Pereira Menaut, una Constitución:

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



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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

33. Así las cosas, tenemos que nuestra Constitución dedica un capítulo especial a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se refieren a la cuestión de confianza y la disolución del Congreso de la República por parte del Presidente de la República (artículos 130 y siguientes). Es en el marco de tales relaciones que se produce el conflicto de competencias materia del presente caso.

34. Por tanto, en la medida que la cuestión de confianza es una institución que forma parte de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta necesario, a fin de resolver la presente controversia, analizar primero cómo se han desarrollado esas relaciones en la historia del constitucionalismo peruano, para así entender cabalmente cómo es que se ha insertado y articulado en nuestro sistema constitucional la cuestión de confianza.

35. En ese sentido, y a fin de entender la naturaleza y el origen de esta institución, una prolija interpretación de los artículos 132 y 134 de la Constitución requerirá, como no podía ser de otro modo, indagar respecto de las razones históricas que justificaron, en nuestra experiencia nacional, la inserción de la cuestión de confianza. Es por ello que, para este Tribunal, resulta fundamental explorar la evolución de nuestro constitucionalismo en todo lo concerniente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues ello permitirá comprender en su real dimensión la institución de la cuestión de confianza.

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

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



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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

51. No fue casual la inserción del Consejo con el propósito de otorgar un mayor nivel de impacto y trascendencia a los ministros. Se ha afirmado, al respecto, que las leyes de ministros que fueron aprobadas en 1856, 1862 y 1863 se debieron “al deseo generalizado, entonces, de hallar remedio a los excesos de poder que caracterizaban el imperio de los caudillos”.[Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, p. 42].

52. La creación del Consejo de Ministros también generó la necesidad de articular nuevos mecanismos de articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Uno de ellos fue el de la exposición, por parte del Ejecutivo, del programa de gobierno que iba a implementarse. Se trató, también, de una práctica parlamentaria que paulatinamente iría institucionalizándose en nuestro ordenamiento, y que empezó cuando el conocido jurista Pedro Gálvez asumió la Presidencia del Consejo de Ministros en el primer “gabinete” de José Balta. La razón de este proceder, explicado por el mismo Gálvez, radicaba en que la representación nacional tenía que estar al corriente del programa que iría a aplicarse.

53. Por otro lado, no puede dejar de resaltarse que el Consejo de Ministros también fue creado para evitar la concentración de las funciones ejecutivas en manos del Presidente de la República. De ahí que, de manera sucesiva, se desarrollarían, tanto en las leyes como en las constituciones, distintas materias que requerirán que el mandatario obtenga la aprobación del Consejo de Ministros. Ciertamente, este órgano no estaba diseñado para vetar o paralizar la iniciativa presidencial, pero sí



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

59. Es así que, en las primeras décadas del siglo XX, nuestra forma de gobierno brindaba importantes visos de consolidación. De hecho, las cuestiones que serán debatidas en las cartas de 1920, 1933 y 1979 tendrán más que ver con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

60

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La respuesta por parte del Congreso de la República no se hizo esperar. El 4 de febrero de 1914, el Poder Legislativo sostuvo que el accionar presidencial, consistente en cancelar los poderes del Congreso de la República y convocar a elecciones generales para sustituir al Parlamento de la época, era un delito en contra de la soberanía nacional. También precisó que no se le debía ya obediencia porque, según entendía, ya no estaba capacitado para ejercer el cargo. El artículo 88 de la Constitución de 1860 permitía, de hecho, que el Congreso de la República tuviera competencia para declarar la vacancia presidencial. Este caso será distinto al de Riva Agüero, ya que, en aquella oportunidad, no estaba regulada en estricto la figura de la vacancia presidencial.

72. Un conflicto relativamente más reciente, y que de hecho fue una de las razones que ameritaron que la Constitución de 1979 estableciera dentro de sus disposiciones la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados, fue el gobierno sin mayoría parlamentaria de Fernando Belaúnde Terry. Como es posible recordar, el arquitecto tuvo que convivir, durante su mandato, con un Congreso de la República dominado por la alianza entre el APRA y el UNO, lo que terminó por generar diversos roces con los ministros del régimen, que iniciaron con la censura a Oscar Trelles en 1963, al rechazo de la investidura de Edgardo Seoane, y el retiro de confianza a Raúl Ferrero Rebagliati. [Durand Florez, Luis (1993). *La República: 1900-1933*. En: *Compendio Histórico del Perú*. Tomo VI. Lima: Editorial Milla Batres, p. 388].

73. Finalmente, y no por ello menos importante, en 1992 el expresidente Alberto Fujimori Fujimori disolvió el Congreso de la República para, posteriormente, convocar a un Congreso Constituyente, el cual terminaría por elaborar la Constitución hoy vigente. En su discurso sostuvo que el cierre obedecía a la inoperancia del Congreso de la República y a la corrupción del Poder Judicial, a lo que debía sumarse la evidente actitud obstruccionista contra los esfuerzos de su gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias. Las tensiones empezaron a advertirse, particularmente, desde el año 1991, ya que el Presidente de la República procedió, con relativa frecuencia, a legislar distintas cuestiones que, según el Congreso de la República de la época, eran de su competencia, tales como las cuestiones económicas y laborales. [Klarén, Peter (2005). *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 497].

74. Como ha sido posible de advertir, las tensiones políticas han sido moneda frecuente en nuestra vida republicana. Y ello independientemente de si la fórmula adoptada por los distintos constituyentes diera preeminencia al Ejecutivo y al Legislativo. El buen manejo de las instituciones, finalmente, depende de la madurez y la responsabilidad de las personas que ostentan altos cargos en la administración pública. Con cierto nivel de pesimismo, sostenía Francisco García Calderón en 1907 que, en el Perú, "(s)e ensayó la dictadura y la confederación, el despotismo de las asambleas y el despotismo militar. Pero no existía nada seguro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

límite principal en el *self-restraint*, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática.

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

**4.2. Cuestión de confianza, partidos políticos y democracia**

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

142. En todo caso, es también bastante claro que, frente al uso de esta clase de excepciones por parte del Poder Ejecutivo, este Tribunal tendrá competencia para determinar si su proceder fue o no acorde con la Constitución. Que el supremo intérprete constitucional pueda, también, intervenir en este proceso es un límite



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importante, ya que podrá determinar, en los supuestos que así lo ameriten, la incompatibilidad del accionar del Poder Ejecutivo con la Constitución, con todas las consecuencias políticas y jurídicas que ello conlleva.

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

**§5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

**A) Argumentos de las partes**

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

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

**B) Determinación de los hechos**

146. Ahora bien, para que este Tribunal examine la viabilidad constitucional de lo planteado por el Poder Ejecutivo, es indispensable examinar los hechos que generaron la denegatoria de la segunda cuestión de confianza.

147. El día 30 de septiembre de 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros acudió al recinto del Congreso de la República con el propósito de plantear la cuestión de confianza ante el Pleno en relación con la posibilidad de postergar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, así como de proponer una serie de lineamientos en relación con la implementación de una serie de mecanismos que garanticen la transparencia del mismo. Luego de algunas dificultades, pudo ingresar a la sala de deliberaciones y, en el espacio de tiempo concedido por un congresista, presentó el pedido de confianza respectivo. Esto ocurrió a las 11:45 horas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

**C.1) La posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional**

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Tenemos derecho.

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

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

(...)

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

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



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

Muchas gracias, señor presidente.

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

(...)



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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



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

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

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

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

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

184. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que la presentación de un proyecto de ley relacionado con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, específicamente en lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados, se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional. No se ha presentado, así, alguna lesión de la Constitución en este extremo de la demanda.

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

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

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

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

186. Ciertamente, y como se puede advertir de una revisión preliminar, se trata, en muchos casos, de conceptos jurídicos indeterminados. Y es que, como es evidente, resultaría materialmente imposible establecer una lista taxativa respecto de los casos concretos en los que sería constitucionalmente inválido plantear una cuestión de confianza. Es, en ese sentido, que este Tribunal brinda, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes supuestos a fin que la cuestión de confianza no sea planteada de forma ilimitada.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

188. No sorprende, en este orden de ideas, que se hayan establecido contenidos inalterables de la norma suprema, y que, por lo demás, también han sido recordados por este Tribunal al hacer referencia a una suerte de *Constitución histórica*. Así, se ha recordado que, dentro de estos primeros contenidos, se encuentran el principio de que la soberanía “reside en el pueblo, que su forma de gobierno es republicana (artículo 4º) y representativa (artículo 7º); [y] que en ella ocupan un lugar privilegiado el reconocimiento y promoción de los derechos” [Sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 37].

189. En esta misma línea, y a propósito del fenómeno que cierto sector de la doctrina ha denominado como “internacionalización del Derecho Constitucional”, se han ido empleando en distintos instrumentos internacionales conceptos y herramientas afines a las constituciones de los Estados. Por ejemplo, el Estado peruano ha reconocido la Carta Democrática Interamericana, instrumento que dispone que existen varios elementos esenciales de la democracia representativa, entre los que figuran “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (artículo 3).

190. Así, el Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la *identidad* de la Constitución peruana. No sería válido, por ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona.

191. El escenario (ii) se relaciona con la imposibilidad de plantear la cuestión de confianza cuando ella se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, se encuentre asignada a otro órgano estatal. En efecto, al identificar las obligaciones, prohibiciones y permisos que se derivan de nuestra norma suprema, este Tribunal ha desarrollado distintos principios de interpretación que no solamente pretenden desarrollar su contenido normativo, sino que también tienen la función elemental de impedir que las funciones o responsabilidades que la Constitución ha asignado a las entidades estatales se desvirtúen. Así, a través del principio de corrección funcional, se ha exigido al juez constitucional —y este Tribunal no puede ser una excepción— que, “al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales” [Sentencia 05854-2005-PATC, fundamento 12.C].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

192. De esta forma, no sería viable, desde el punto de vista constitucional, que, por ejemplo, se plantee una cuestión de confianza con el propósito que una denuncia constitucional, que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada. Del mismo modo, no se podría exigir que el Congreso de la República designe, para su Mesa Directiva, a legisladores que ostenten un perfil cercano al del Jefe de Estado. La Constitución dispone que el órgano encargado para esa labor es el Poder Legislativo. Permitir lo contrario supondría alterar considerablemente el equilibrio de poderes.

193. Ahora bien, esto no quiere decir que se impida la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para que el Poder Legislativo ejerza sus competencias respecto de cuestiones que incidan sobre asuntos o aspectos que conciernen, también, al Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, el Gobierno podría hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso de la República que sea necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso con ese mismo propósito obtener una delegación de competencias legisferantes. En este orden de ideas, entonces, una cuestión es plantear, por ejemplo, una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de altos funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso) y una muy distinta es que, por ejemplo, se pretenda elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo *constitucionalmente prohibido*.

194. Finalmente, en lo que respecta al escenario (iii), no se podrá presentar cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley. La idea es que, en estos casos, el Poder Ejecutivo brinde una prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno. En este caso, como se ha expuesto, la cuestión de confianza se sustentó en la necesidad de transparentar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, lo cual, evidentemente, se encuentra inserto en el marco de una de las políticas del gobierno. Una situación notoriamente distinta sería si es que el Poder Ejecutivo pretendiera nombrar a los magistrados de esta corte, lo cual es una cuestión que no se encuentra dentro de sus competencias de conformidad con la Constitución. De hecho, la misma parte demandada así lo ha entendido.

195. Reconocer que, en general, se pueda plantear cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley, generaría una seria alteración del equilibrio de poderes, y supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno. Ya se ha indicado, en esta decisión, que nuestra forma histórica de gobierno se caracteriza por ostentar una base presidencialista con la paulatina inserción de formas y mecanismos propios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del parlamentarismo. En esa medida, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo gozan de un importante nivel de legitimidad política, pues ambos órganos son electos por sufragio universal.

196. Si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el Presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación de cualquier proyecto de ley, es evidente que se despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es precisamente la deliberación. De hecho, hemos sido enfáticos en sostener que “son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (*policys*), sino generales (*politics*)” [Sentencia 0030-2005-PI/TC, fundamento 7].

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



209. Ahora bien, se podría considerar que el Presidente del Congreso, al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro del marco de lo permitido por el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el cual establece que "(1) a cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o **en la siguiente(...)**" (negritas agregadas). En efecto, al menos desde una perspectiva formal, el Pleno del Congreso de la República podía continuar con el debate respecto de la cuestión de confianza planteada en la siguiente sesión.

210. Sin embargo, para este Tribunal no pasa inadvertido el hecho que, en los términos en los que la confianza fue planteada, era evidente que las circunstancias ameritaban que dicho asunto fuera resuelto primero. De este modo, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados, el Congreso de la República demostró que no tenía intención de cumplir con lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros. Esto se corrobora si se considera que, pese a que la congresista Indira Huilca Flores presentó una cuestión previa para postergar el proceso de elección y debatir sobre la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación, y rechazar, de esta manera, lo solicitado.

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

212. De este modo, aunque ya hemos precisado que la regla general para determinar el otorgamiento de confianza en estos casos es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella. En lo que respecta a la presente controversia, ya se ha advertido que, en su presentación, el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza no solo en relación con la deliberación de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también con el propósito de postergar el proceso de elección de los magistrados que se desarrollaba en ese momento. Así, la votación efectuada por el Congreso de la República manifestó la aceptación del primer punto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

218. Por lo expuesto, el Tribunal nota que, pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados. No se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado. De hecho, en la sesión del 30 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros precisó que se entendería denegada la confianza si es que se continuaba con la selección pese a los reiterados pedidos de suspender dicho acto. El Congreso de la República, en consecuencia, actuó con claro conocimiento de los términos de la solicitud planteada. De esta forma, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso.

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

221. En tal sentido, la disolución del Congreso de la República regulada en el artículo 134 ocurre, en estricto, mediante un acto, no mediante una norma, aun cuando es un requisito de validez que tal norma exista de forma inmediata posterior. Así, si bien la disolución fue plasmada en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el extremo referido a la disolución del Congreso de la República refleja un acto presidencial. De ahí que, justamente, la vía correspondiente para revisar la constitucionalidad de tal acto presidencial sea el conflicto competencial (y no la acción popular), conforme a lo dispuesto en los artículos 110 y 113 del Código Procesal Constitucional. Así lo entendió el mismo Presidente de la República, quien en su mensaje de disolución señaló lo siguiente:

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

236. En efecto, no es negativo para este Tribunal que, frente a una tensión política recurrente e insubsanable, se convoque al titular de la soberanía para que brinde una suerte de veredicto respecto del futuro del país, lo cual se ha materializado en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. De hecho, es saludable que, en una democracia, se llame a las urnas a la población para renovar (o rechazar) la confianza depositada en las autoridades políticas. Sin embargo, un uso reiterado de esta institución podría despojarle de ese halo de excepcionalidad que ostenta, y, con ello, su utilidad.

237. Finalmente, este Tribunal no puede sino recordar a la ciudadanía que ella, mediante un voto informado, tiene la posibilidad de manifestar su voluntad en las urnas y, de este modo, contribuir a solucionar la tensión política que se ha generado particularmente desde las elecciones presidenciales y congresales del año 2016. Y es que, aunque en las condiciones actuales el sistema multipartidario y proporcional, tal y como se ha aplicado y distorsionado en la práctica, puede que no necesariamente contribuya a reflejar si la población ha respaldado o no la decisión del Presidente de la República, no es menos cierto que, a través de un ejercicio responsable de su deber cívico, el ciudadano debe informarse sobre las posiciones políticas que las distintas agrupaciones tienen en torno a la disolución del Congreso de la República acaecida el 30 de septiembre de 2019. Solo de esta manera existirá la real posibilidad que el resultado de las urnas pueda, por lo menos, acercarse a ser un reflejo respecto de la aprobación (o no) de este acto.

238. Evidentemente, lo que aquí ha juzgado este Tribunal no pasa por establecer qué decisión deba adoptar el electorado en las elecciones del 26 de enero de 2020. A lo que se ha constreñido es a determinar jurídicamente si es que la disolución efectuada por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2019 ha sido compatible con la Constitución. Corresponderá a la ciudadanía el deber de indagar las posturas y posiciones de las agrupaciones políticas de su preferencia en torno a la disolución para determinar, con su voto, si es que aprueba (o no) políticamente la medida adoptada por el Presidente de la República. En efecto, ante la cada vez más abultada cantidad de partidos políticos en los procesos electorales —cuestión que deberá ameritar una seria y profunda reflexión por parte de nuestra clase política— tendrá que ser la ciudadanía la que vele por reflejar su verdadera voluntad en las urnas.

239. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

**HA RESUELTO**

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

Publíquese y notifíquese

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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

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

<sup>1</sup> HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 63.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### Controversia principal

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. Ahora, frecuentemente la denegación de confianza se ha manifestado en el Perú mediante un acto formal (programación específica de una sesión del Pleno del Congreso, un debate y votación específicos sobre la denegación de confianza, etc.). A este tipo de denegación podríamos llamarla **denegación formal o expresa**. Ello nos indica que ¿ésta será la única forma de interpretar el artículo 134 de Constitución? Estimo que no. También se podría identificar un tipo de denegación que podríamos llamar **denegación tácita**, aquella que si bien no es expresa se produce cuando determinados actos constituyen claras y manifiestas declaraciones de voluntad en el sentido de no aceptar la cuestión de confianza. Tanto la denegación formal o expresa, como la denegación tácita, son especies de lo que podríamos entender como **denegación manifiesta**. Eso es lo que en esencia nos pide el artículo 134 de la Constitución: que la denegación de confianza sea manifiesta, ya sea indubitablemente formal o expresa, o indubitablemente tácita.
10. En este caso concreto, dicha manifestación clara e indubitable se produjo el 30 de setiembre cuando, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en el extremo de "suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional", el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión. Es más (...) ante la presentación de una cuestión previa por parte de una Congresista para que se postergue el proceso de elección y se debata la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación.
11. Al respecto, nos preguntamos ¿era claro uno de los extremos de la cuestión de confianza planteada respecto de "paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso"? Respuesta: si. ¿Era clara la manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso? Respuesta: si. Entonces, queda clara e indubitablemente manifestada la denegación de confianza.
12. Cabe agregar que no se puede interpretar que la frase "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución siempre debe ser "expresa" pues cuando el Poder Constituyente ha querido que en todos los casos se cumpla con una formalidad "expresa", lo ha previsto así. Por ejemplo:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

13. Un problema distinto es si se podía plantear una cuestión de confianza respecto de la paralización del proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero esto ya no tiene que ver con el argumento sobre si la denegación debía ser "expresa", "fáctica" u otras expresiones.

14. Precisamente, a fin de de identificar el problema real en este caso es importante distinguir entre la **FORMA DE MANIFESTAR la denegación de confianza** (si la denegación es "expresa", "tácita", "fáctica", etc.) y la **MATERIA que puede ser objeto de la cuestión de confianza** (sobre proyectos de ley, proyectos de reforma constitucional, procedimientos parlamentarios en curso, etc.)

15. Conforme a lo expuesto en este caso, respecto de la **FORMA DE MANIFESTAR** la cuestión de confianza, no hay duda que hubo una clara manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso (como se ha detallado en el fundamento 10 *supra*). Por lo tanto, era clara e indubitablemente manifiesta la denegación de confianza.

16. Por otra parte, sobre la **MATERIA** que puede ser objeto de la cuestión de confianza, específicamente si se podía plantear cuestión de confianza a fin de paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, cabe mencionar que los incisos 1 y 9 del artículo 118 de la Constitución establecen que "corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución (...) 9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales". Conforme a tales disposiciones constitucionales, estimo que resulta permitida la materia sobre la que se planteó la cuestión de confianza (paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso) pues mediante ella el Poder Ejecutivo expresó su legítima preocupación, al igual que instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de que un órgano jurisdiccional tan importante como el Tribunal Constitucional, realice su función de control de la Constitución (artículo 201), mediante magistrados elegidos a través de un procedimiento dotado de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

S.

LEDESMA NARVAEZ

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
SENTENCIA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0006-2019-PCC/TC  
SENTENCIA

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

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

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

### § I. Una explicación inicial

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



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

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

---

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

este Tribunal declaró inconstitucional la Resolución Legislativa n.º 007-2017-2018-/CR, en el extremo que indicaba que “No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.” En este orden de ideas, quedó claro que el mecanismo de la cuestión de confianza puede ser utilizado para “promover, interrumpir o impedir” la aprobación de *normas legales*, la tramitación de *procedimientos legislativos* (parlamentarios) y de *procedimientos de control político*. Entonces, de manera general se puede colegir que puede plantearse cuestiones de confianza con la finalidad de “promover, interrumpir o impedir” el ejercicio de competencias propias del Congreso de la República, materializadas a través de diversos los procedimientos parlamentarios.

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



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

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



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

95. Desde luego, debe señalarse, además, que el Tribunal Constitucional, en diversos casos, ha procedido a interpretar el texto de normas legales de conformidad con la Constitución (y con los diversos sentidos que puede dar una interpretación constitucional), yendo más allá de lo literalmente dispuesto. Hay decenas de casos en lo que esto ha ocurrido. Esto ha sido suscrito por varios magistrados que hoy se adscriben al voto de minoría en el presente caso. Ello, más específicamente, ha ocurrido, por ejemplo, en el caso Ley de Servicio Civil 1, STC Exp. n.º 00025-2013-PI y otros (acumulados), en el cual se interpretó la constitucionalidad de la ley tan solo si se entiende como incorporada una expresión inexistente (“condiciones de trabajo o condiciones de empleo”). Asimismo, está el caso Dicapi, STC Exp. n.º 00001-2014-PI, en el que el Tribunal Constitucional en general, y con una justificación muy abierta del magistrado Blume en particular, estableció límites para la actividad supervisora de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas que no aparecían en la ley, enfatizando el carácter vinculante de lo resuelto por el mismo Tribunal desde una lectura directa del parámetro constitucional y los diferentes sentidos que razonablemente pueden entenderse de él.
96. Señalado esto, es necesario indicar que circunscribirse en estos casos a una interpretación de carácter meramente legalista, o “paleopositivista”, podría incluso admitir un fraude a la Constitución, el cual consiste en la manipulación de una institución que, si bien es utilizada formalmente, su real propósito es perseguir un objetivo distante de su finalidad. Al respecto, debe señalarse con firmeza que el fraude a la Constitución, y en general toda forma de “ilícitos atípicos”<sup>3</sup>, se encuentran proscritos, con claridad, por el artículo 103 de la Constitución, a través de la prohibición expresa del abuso del Derecho, cuando allí se señala que: “La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

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



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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Fundamentamos nuestro voto singular en las siguientes razones:

**I. ANTECEDENTES**

**A. PETITORIO DE LA DEMANDA COMPETENCIAL**

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

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

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



## B. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

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

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

MAJ



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

### C. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

MM



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



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

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



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

mm



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

### Informe presentado por el Defensor del Pueblo

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

## II. FUNDAMENTOS

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

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

mmj



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

mm



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

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

## § 2. LA SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES

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

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

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

MPA



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

MM



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

MP1



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

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

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

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

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

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

### 1. Razones de forma

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

El artículo 129 de la Constitución dice:

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

se organiza según el principio de la separación de poderes.

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

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



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## 2. Razones de fondo

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

[...].

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

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

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

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

### 3. Previsión de consecuencias

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

no hay re- elección inmediata.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Decisión

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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



**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 28 de mayo de 2020

**VISTO**

El pedido de aclaración de fecha 27 de enero de 2020, formulado por el Señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón en su condición, en ese entonces, de Presidente de la Comisión Permanente; y

**ATENDIENDO A QUE**

1. Con fecha 27 de enero de 2020, Pedro Carlos Olaechea Álvarez Calderón, en su condición de Presidente de la Comisión Permanente, presentó un pedido de aclaración respecto de la sentencia de fecha 14 de enero de 2020, la cual declaró infundada la demanda competencial presentada en contra del Poder Ejecutivo.

2. En síntesis, el pedido de aclaración gira en torno a los siguientes puntos: (i) los cuestionamientos respecto de la forma de elección de magistrados del Tribunal Constitucional; (ii) la supuesta contradicción en la que incurriría la sentencia al establecer un límite a la cuestión de confianza que no habría sido aplicado en el caso; (iii) la precisión respecto de la forma en que debe analizarse la constitucionalidad de los pedidos de cuestiones de confianza vinculados con proyectos de ley; (iv) la supuesta omisión, por parte del Tribunal, del hecho que el procedimiento de elección de magistrados ya se estaba desarrollando, por espacio de 9 meses, en el Congreso; (v) que se precise si es que el Poder Ejecutivo puede hacer un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para paralizar cualquier procedimiento parlamentario; y (vi) que resulta preocupante que las razones para la disolución del Congreso se amparen, únicamente, en la supuesta voluntad del Presidente de la República.

3. Es importante señalar que, en el punto 4 del escrito de aclaración, el solicitante hace referencia a un error mecanográfico en la sentencia, el cual no afecta la comprensión ni los alcances del fallo. Evidentemente, la sentencia hace referencia a la posibilidad de “arrogarse” competencias.

4. Efectuada esta precisión, el Tribunal analizará, por separado, cada uno de los puntos planteados en el pedido de aclaración.

**a) Cuestionamientos en relación con la forma de elección de magistrados del Tribunal Constitucional**

5. El ex Presidente de la Comisión Permanente ha señalado que la sentencia incurre en una contradicción, ya que se cuestiona “exactamente el mismo procedimiento y



sistema de elección empleado para su propia elección como magistrados del Tribunal Constitucional” [punto 1 del pedido de aclaración].

6. El solicitante indica que, en la elección de magistrados del 30 de septiembre de 2019, “el control ciudadano funcionó adecuadamente y los postulantes propuestos sobre los cuales hubo cuestionamientos serios quedaron sin ninguna opción de ser elegidos”.

7. Al respecto, y aunque en este punto el pedido no esté orientado en concreto a la precisión de algún extremo de la sentencia, debe destacarse que las personas que declinaron a sus candidaturas para optar por el cargo de magistrados(as) del Tribunal Constitucional lo hicieron, tal y como lo sostuvieron, por el contexto en que se desarrollaba la elección y/o por motivos personales, mas no por el uso de algún mecanismo de control o fiscalización por parte del Congreso de la República. De este modo, es inexacto sostener, como lo el solicitante, que el proceso para la elección de las personas que integrarían este órgano constitucional se haya desarrollado otorgando la posibilidad de cuestionar la idoneidad de los candidatos para optar por dicho cargo.

8. De hecho, la conducta de los postulantes que declinaron no hace sino reforzar la preocupación que esbozó el Presidente del Consejo de Ministros en el discurso en el que solicitó la cuestión de confianza al Congreso para la postergación del acto de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, lo cual, por lo demás, también había sido observado por órganos de la envergadura de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal y como fue advertido en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020.

9. Por ello, no se advierte la necesidad de aclarar algún extremo de la sentencia en este punto.

**b) Acerca de la supuesta contradicción en la que incurriría la sentencia al establecer un límite a la cuestión de confianza que no habría sido aplicado en el caso**

10. El solicitante indica que, en la medida en que el Tribunal estableció como un límite a la cuestión de confianza la imposibilidad de plantearla cuando lo que se solicite sea el condicionamiento del sentido de alguna decisión que se encuentra asignada constitucionalmente a otro órgano estatal, la sentencia incurriría en una contradicción, ya que precisamente en este caso lo que se cuestionaba era la “facultad de elección de magistrados del Tribunal Constitucional que tiene el Congreso” [punto 2 del pedido de aclaración].

11. Sobre este punto, se sostiene de forma expresa en la sentencia que no debe confundirse una cuestión de confianza con el propósito de suplantar al Congreso



de la República en la responsabilidad de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, con la solicitud de la postergación del acto de selección. En efecto, en el fundamento 163 se especifica que es distinto plantear “una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso)” respecto de pretender “elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente prohibido”.

12. De hecho, es evidente que, en el escenario que se planteara una cuestión de confianza para arrogarse la potestad de nombrar magistrados del Tribunal Constitucional, ello sería contrario al principio de separación de poderes, ya que ello significaría que esta institución podría plantearse, por parte del Poder Ejecutivo, en beneficio propio. Sin embargo, ello nunca fue objeto de debate en el proceso competencial, ya que esto incluso ha sido admitido por la propia entidad demandada. Lo que fue sometido a conocimiento de este Tribunal fue la posibilidad de postergar el acto consistente en la elección de magistrados, lo cual fue declarado como compatible con la Constitución.

13. De este modo, no existe la necesidad de aclarar, en este punto, lo que ha sido solicitado, pues de la lectura íntegra de la sentencia se puede desprender que la posibilidad de suplantar al Congreso en la elección de magistrados no formaría parte de las competencias del Poder Ejecutivo.

**c) Solicitud respecto de la necesidad de precisar la forma en que deben analizarse los pedidos de cuestiones de confianza vinculados con proyectos de ley**

14. En el punto 3 del escrito se solicita al Tribunal que precise si es que la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley se relaciona únicamente con el compromiso a deliberar la propuesta normativa, o si es que también se requiere, necesariamente, su aprobación.

15. Al respecto, es evidente que el planteamiento de una cuestión de confianza vinculada estrictamente con un proyecto de ley pretende obtener del Poder Legislativo la aprobación de la propuesta legal. En efecto, la “finalidad inicial que se persigue con el recurso a este mecanismo es, evidentemente, la de sacar adelante un proyecto de ley en los términos planteados por el Gobierno [...]” [Fernández Segado, Francisco (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico constitucional y *praxis* política. En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 7, Número 21, pág. 39].

16. Sin embargo, este Tribunal advierte que lo solicitado en el pedido de aclaración no es una materia de sencilla dilucidación, ya que depende de la presencia de distintas variables que suelen presentarse en el quehacer de las normas jurídicas.



En efecto, no puede este Tribunal anticiparse y prever todos los potenciales escenarios en los que el Poder Ejecutivo asocie una cuestión de confianza a una fórmula legal. Lo que sí es cierto es que esta potestad a su favor no puede entenderse como la extensión de un cheque en blanco a su favor.

17. En efecto, existen factores relevantes que deben ser tomados en cuenta tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo si se desea someter a confianza la aprobación de algún proyecto de ley, tales como: i) la diversidad de materias contenidas en la propuesta; ii) su extensión, y iii) la posibilidad que la propuesta sea contraria a los criterios fijados en la STC 0006-2019-CC.
18. En relación con el primer criterio, es posible advertir que un proyecto de ley puede regular distintas materias. Por ejemplo, alguna propuesta relacionada con la lucha anticorrupción podría contener cuestiones tan variadas como la tipificación de alguna conducta, deberes de los operadores jurisdiccionales, o requisitos para la contratación estatal con el propósito de evitar su materialización. Requerirá, en consecuencia, un importante nivel de deliberación por parte del Congreso de la República y que no demandará, necesariamente, la aprobación de la fórmula legal en los mismos términos en que fue planteada por el Ejecutivo.
19. Por otro lado, en lo que respecta al segundo punto, puede darse el escenario que el pedido de confianza se vincule con algún proyecto de ley que, de manera detallada, pretenda regular algún aspecto considerado como prioritario por el Poder Ejecutivo. Exigir la aprobación de un proyecto de ley considerablemente extenso, y en los mismos términos en los que fue planteado, puede suponer el desconocimiento de la facultad parlamentaria de introducir algunos ajustes que puedan garantizar la viabilidad de la propuesta y su conformidad con otras normas que integran el ordenamiento jurídico.
20. Finalmente, el Congreso de la República también se encuentra facultado de evaluar si, en la propuesta normativa, no se presentan elementos que supongan un manifiesto desconocimiento de los criterios establecidos en la STC 0006-2019-CC. En efecto, sería contrario a cualquier Estado Constitucional que el Poder Ejecutivo estuviese facultado de, por ejemplo, plantear pedidos de confianza con el propósito de suprimir o alterar la esencia de algunas de las cláusulas de intangibilidad de nuestra Constitución, y no encontrar ninguna clase de reacción por parte del Poder Legislativo. Evidentemente, en esos escenarios este órgano se encontrará facultado de iniciar algún proceso constitucional para evitar la consumación de dicho acto.
21. Sin embargo, así como pueden plantearse cuestiones de confianza respecto de proyectos de ley que ostenten la complejidad advertida *supra*, también puede ocurrir que el pedido se refiera a alguna problemática específica. En dicho



contexto, la aprobación o denegación puede ser fácilmente identificada. En todo caso, no debe olvidarse que el uso constante de la cuestión de confianza vinculada a proyectos de ley puede comprometer el principio de separación de poderes. Del mismo modo, como lo ha resaltado la Comisión de Venecia, debe partirse de la premisa que la disolución del Congreso es, en un modelo esencialmente presidencialista como el peruano, bastante inusual, por lo que, como lo consideró este Tribunal en su sentencia, debe ser una herramienta de uso excepcional [*cfr.* Comisión de Venecia. Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza. Informe de 18 de octubre de 2019, aprobado en la 120ª Sesión Plenaria, párr. 42].

22. De este modo, establecer, de forma general, que el Congreso de la República se encuentra obligado en todos los escenarios a aprobar la propuesta *en los mismos términos en que fue planteada* por el Poder Ejecutivo supondría ya no reducir, sino suprimir los naturales espacios de deliberación que caracterizan al Poder Legislativo. Evidentemente, estos márgenes serán más estrechos en la medida en que la propuesta normativa sometida a confianza sea, a su vez, menos compleja y extensa. Ahora bien, ello no faculta a que, con el pretexto de introducir modificaciones, el Congreso termine por desvirtuar la finalidad planteada en la propuesta legislativa.
23. Los criterios que se han señalado, como se puede apreciar, solo pretenden ejemplificar lo complejo de la asociación de un proyecto de ley a un pedido de cuestión de confianza. En todo caso, aunque se trate de una potestad que este Tribunal ha entendido que no está prohibida por la Constitución, de ello no puede desprenderse que el Ejecutivo está habilitado a hacer un uso indiscriminado de ella. Cualquier exceso en que se incurra podrá ser conocido y, de ser el caso, anulado, en la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de la existencia de responsabilidad, a otros niveles, por la conducta desplegada.
24. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, el Tribunal exhorta al Poder Legislativo y Ejecutivo a emplear con responsabilidad las distintas herramientas de control y fiscalización que les dispensa la Constitución, tal y como ocurre con el uso de la cuestión de confianza. Los criterios indicados tanto en la sentencia como en el presente auto solo tendrán eficacia en la medida que exista un verdadero compromiso, por parte de ambos órganos, de actuar dentro del ámbito de lo que la Constitución permite.
25. En efecto, los pedidos de cuestión de confianza, a los que se refieren no solo los artículos 130 y 132, sino también el artículo 135 de la Constitución, permiten legitimar la labor del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República, e iniciar, de esta forma, un acercamiento para el beneficio del país. De esta manera, lo que permiten tales disposiciones, en nuestro ordenamiento jurídico, es enlazar y establecer conductos de diálogo entre ambos órganos.



26. En el caso particular del artículo 135, su razón de ser radica en que resulta necesario, a fin de garantizar la separación y el equilibrio de poderes, que el Ejecutivo rinda cuentas de los actos realizados en el interregno ante el Congreso electo, el cual fiscalizará las decisiones adoptadas durante ese período. En todo caso, y al tratarse de una nueva composición del órgano legislativo, es evidente que el Ejecutivo también debe exponerle, tal y como lo establece el artículo 130 de la Constitución, la política general del gobierno y las principales medidas a realizar en su gestión, ya que es indispensable legitimar no solo lo hecho en el interregno, sino, además, las principales medidas que se vayan a adoptar. Esta lectura de la norma fundamental no solo es un corolario del principio de equilibrio de poderes, sino que además permite optimizar el adecuado desarrollo de las políticas y medidas que se adoptarán en beneficio del país.

27. De este modo, el uso de la cuestión de confianza no debe examinarse, en todos los casos, como una situación de tensión o conflicto político, sino como una oportunidad de diálogo interinstitucional. Permite, del mismo modo, que se pueda legitimar los actos realizados por el Poder Ejecutivo y exponerlos ante la opinión pública, a fin que ella pueda estar informada sobre los principales rasgos de su gestión. Cualquier intento que sea ajeno a ello, y que solo pretenda eliminar alguna clase de control político por parte del órgano legislativo, se encontrará prohibido por la Constitución.

28. Por ello, corresponde aclarar la solicitud de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 15 al 23 del presente auto.

**d) La supuesta omisión, por parte del Tribunal, de no valorar que el procedimiento parlamentario para la elección de magistrados ya se realizaba nueve meses antes de la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019**

29. El solicitante ha cuestionado que la sentencia haya soslayado el supuesto procedimiento de elección, el cual se encontraba amparado en una ley con años de vigencia y llevaba, según sostiene, nueve (9) meses de iniciado. Sostiene, al respecto, que el planteamiento de la cuestión de confianza obedeció a un apresurado planteamiento del Poder Ejecutivo a través de un proyecto de ley para paralizar el procedimiento de elección de magistrados [punto 5 del escrito de aclaración].

30. Al respecto, este Tribunal nota que, en este punto, no se solicita la aclaración en relación con algún extremo de la sentencia, sino que, en puridad, lo que se pretende es mostrar la disconformidad del solicitante con lo resuelto en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020. Por ello, este extremo de la solicitud debe desestimarse.



e) **Solicitud para que se precise si es que Poder Ejecutivo puede hacer un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para paralizar cualquier procedimiento parlamentario**

31. El Presidente de la Comisión Permanente estima que la sentencia deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo haga un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para exigir la paralización de cualquier procedimiento parlamentario [punto 5 del pedido de aclaración].
32. El Tribunal discrepa de dicha afirmación, la cual, en estricto, no plantea algún pedido de aclaración en particular, sino que únicamente pretende cuestionar lo finalmente decidido en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020.
33. La decisión que, en mayoría, ha adoptado este Tribunal no ampara ninguna conducta que suponga un palmario intento de concentrar el poder. De hecho, la sentencia ha sido bastante enfática en este extremo, ya que ha precisado que resultan incompatibles con la Constitución las cuestiones de confianza que versen sobre materias “que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo” [fundamento 85 de la STC 0006-2019-CC]. Del mismo modo, en el fundamento 185 de la sentencia se introducen distintos límites vinculados con ciertas materias que no podrían ser sometidas a una cuestión de confianza, lo cual no hace sino reforzar la tendencia a responsabilizar su uso.
34. Ahora bien, es importante distinguir entre el uso de la cuestión de confianza para fortalecer y legitimar, en mayor medida, el desarrollo del procedimiento parlamentario en curso (tal y como fue advertido por el Tribunal en este caso) del escenario en el que el Poder Ejecutivo, en un afán de eliminar cualquier disidencia política, pretenda paralizar la labor parlamentaria. En el segundo supuesto, particularmente, el uso indiscriminado de estas solicitudes compromete la vigencia del principio de separación de poderes, pues desnaturalizaría el quehacer parlamentario.
35. Lo que ha valorado, en este caso, el supremo intérprete de la Constitución es que el Poder Ejecutivo no ha pretendido sustituir al Poder Legislativo al asumir la tarea de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, sino que únicamente solicitó la postergación de la selección de sus integrantes, a fin que dicho acto sea realizado en condiciones que optimicen el principio de transparencia, por lo que el pedido de confianza no resultaba contrario a nuestra norma fundamental. No corresponde, en consecuencia, realizar alguna precisión sobre este punto.



f) **Acerca de la preocupación del Poder Legislativo respecto de la posibilidad que la disolución del Congreso solo se ampare en la supuesta voluntad del Presidente de la República**

36. Se ha solicitado al Tribunal que precise si es que solo basta la interpretación del Presidente de la República para identificar si el Congreso ha otorgado o denegado la confianza.
37. En la sentencia de fecha 14 de enero de 2020, el Tribunal indicó que, como regla general, la voluntad del Congreso de la República se ve reflejada en el acto de votación. Sin embargo, se precisó que podían presentarse escenarios excepcionales en los que, independientemente de dicho acto, la conducta ulterior del órgano legislativo refleje que la confianza fue rehusada. De hecho, el artículo 132 de la Constitución hace referencia al “rechazo” de la cuestión de confianza como una forma de hacer efectiva la responsabilidad del Poder Ejecutivo. En ese sentido, sostener que el acto de votación es el único criterio para valorar el otorgamiento o negación de la confianza podría facultar al Poder Legislativo, en algunos casos, a desnaturalizar la finalidad de esta institución, y ello en la medida en que este órgano podría, a fin de evitar una eventual disolución, aprobar cualquier pedido de confianza y, acto seguido, realizar distintos actos que imposibiliten la materialización de la propuesta del Poder Ejecutivo. Entender la Constitución de esta forma supondría alejarla de la realidad.
38. Lo que es evidente es que, en virtud del principio de equilibrio de poderes, ninguna situación extrema encuentra cobijo en un sistema democrático. Ni el Presidente de la República cuenta con la posibilidad de tergiversar la voluntad del Congreso cuando este manifieste, de manera inequívoca, su confianza a la medida planteada por el Poder Ejecutivo (adoptando las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento); ni el Poder Legislativo cuenta con la potestad de brindar formalmente la confianza para, posteriormente, adoptar medidas que pretendan desconocer dicho acuerdo. En ambos escenarios, ambos órganos incurrirían en *fraude* a la Constitución.
39. La sentencia suscrita por la mayoría de magistrados también ha resaltado que un uso reiterado de la disolución (que, como se precisó, debe ser de *ultima ratio*) “puede generar un preocupante afán de concentración del poder” (fundamento 232), lo cual, como es evidente, sería contrario al principio de separación de poderes y, en ese sentido, podría generar la activación de la jurisdicción constitucional. Las disoluciones prematuras o reiteradas del Congreso de la República pueden generar, además, que se atente contra el principio de soberanía nacional, en la medida en que no puede ignorarse que, en el modelo peruano, el Poder Legislativo es, en su totalidad, electo por mandato popular.



40. En efecto, recurrir recurrentemente a la figura de la disolución incremental, en lugar de disminuir, las crisis políticas generadas. Es un hecho que esta institución no podrá, por sí sola, resolver todas las tensiones o conflictos, particularmente en los países en los que las diferencias políticas son marcadas y en los que existen numerosos partidos [*cf.* Markesinis, Basil (1972). *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*. Londres: Cambridge University Press, pág. 235]. Es por ello que la estabilidad democrática del Estado peruano dependerá, en buena medida, del uso responsable de los instrumentos de control y fiscalización que la Constitución dispensa tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.

41. El solicitante añadió, sobre este punto, que el Parlamento disuelto podrá “a manera de consuelo recurrir al propio Tribunal Constitucional y litigar ante éste durante meses, permitiendo en ese lapso la usurpación de la función legislativa” [punto 6 del pedido de aclaración]”. Este supremo intérprete de la Constitución estima que el análisis de los casos que son sometidos a su conocimiento no se reduce a simples “consuelos”. Antes bien, supone el empleo de las instituciones que la propia Constitución de 1993 habilita a los ciudadanos y a las entidades, tal y como lo ha hecho la propia Comisión Permanente en este caso.

42. Del mismo modo, nuestro ordenamiento brinda a las partes en el proceso la posibilidad de, si sus solicitudes cuentan con cobertura constitucional, contar con instrumentos idóneos y eficaces para la tutela de sus derechos y de la supremacía de nuestra norma fundamental. En ese sentido, este Tribunal, en el pedido cautelar que se realizó en este caso, sostuvo que

[d]istinto sería, claro está, el escenario en que una autoridad, sin invocar alguna cláusula constitucional, o simplemente ignorando cualquier procedimiento previo previsto en la Constitución, dispusiera el cierre inmediato del Congreso de la República. Es evidente que, ante un supuesto manifiesto de disolución arbitraria como el expuesto, la apariencia de derecho alegada por la parte demandante sería notoria, por cuanto se trataría de una interrupción manifiestamente ilegítima del orden constitucional, supuesto en el cual sería un deber ineludible de este Tribunal adoptar alguna medida en aras de salvaguardar la supremacía de nuestra *norma normarum* [fundamento 20 del auto de fecha 29 de octubre de 2019].

43. El hecho que la parte demandante no haya visto como satisfechas sus pretensiones no puede ser equiparado a alguna clase de falta de control del ejercicio del poder por parte del Tribunal Constitucional, el cual, como se ha expuesto, está expedito a adoptar las medidas que sean necesarias para evitar la realización de cualquier conducta antidemocrática y ajena a nuestra norma fundamental.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega,



**RESUELVE**

1. Declarar **FUNDADO en parte** el pedido de aclaración, de conformidad con lo indicado entre los fundamentos 15 y 23 del presente auto.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**PONENTE RAMOS NÚÑEZ**

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ACLARACIÓN

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

Coincido con mis colegas en el sentido de lo resuelto frente al pedido formulado. Sin embargo, deseo expresar lo siguiente:

1. De acuerdo con el artículo 121 del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido.
2. En el presente caso, el pedido de aclaración interpuesto tiene como finalidad, en gran medida, el reexamen de la sentencia emitida y el planteamiento hecho en el caso por las partes en la causa, lo cual es contrario a la prohibición de plantear en sede de aclaración nuevas discusiones en torno a las decisiones definitivas adoptadas por este Tribunal. Siendo así, el extremo de dicho pedido debe desestimarse.
3. Con respecto del contenido que ha sido declarado fundado, si bien estoy de acuerdo con la parte resolutive, deseo hacer algunas precisiones en torno a la fundamentación ofrecida en la resolución (ff. jj. 15-24). Al respecto, si bien estoy de acuerdo en ciertos factores a tomar en cuenta cuando el Gobierno desea someter a confianza la aprobación de proyectos de leyes, como son, por ejemplo, tanto la diversidad de materias contenidas en la propuesta como su extensión, discrepo parcialmente de lo referido a seguir los criterios que se formularon en la respuesta dada al contenido y alcances de la pretensión planteada, tal como lo precisé en su momento.
4. En efecto, como afirmé en mi fundamento de voto en el pronunciamiento que hoy se busca aclarar, vuelvo a hacer referencia a estos límites que puede tener la cuestión de confianza (sin excluir otras posibilidades):

(a) La proscripción de cuestiones de confianza “ficticias” (o “en blanco”), cuando estas, atendiendo a que se trata de una herramienta de contrapeso frente al Congreso, cuya finalidad está orientada al equilibrio entre poderes, constituyan esencialmente un fraude a la Constitución, que busquen forzar indebidamente su cierre, infringiendo así los principios de balance y de separación de poderes.

No obstante ello, sí sería posible admitir, de manera excepcional, cuestiones de confianza planteadas con el único propósito de gatillar el procedimiento de disolución del Congreso. Tal situación de excepción podría darse, por ejemplo, en el caso en el de que exista consenso o acuerdo entre los diferentes actores políticos para acortar periodos de mandato, lo cual sería compatible con los principios de cooperación entre poderes y de solución democrática de controversias. Sin embargo, y



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00006-2019-CC/TC  
CASO DISOLUCIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ACLARACIÓN

conforme a lo indicado, tal posibilidad quedaría claramente proscrita cuando el uso de estas cuestiones de confianza encubra fines fraudulentos, protervos o puramente individuales, carentes de sustento constitucional.

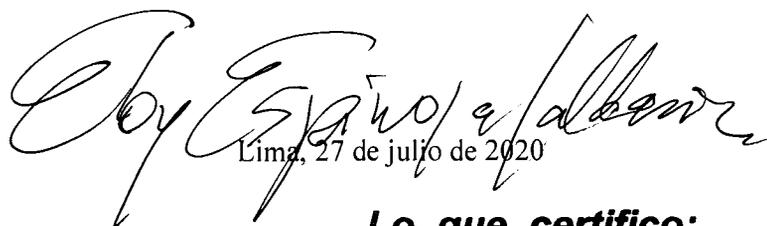
(b) La prohibición de cuestiones de confianza orientadas a la disminución o desaparición de derechos fundamentales. Al respecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución la “defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, y conforme al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

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

5. Finalmente, considero necesario poner de manifiesto que muchas de las cosas que se señalaron tanto en la demanda como en el pedido de aclaración han sido respondidas por la propia realidad, más allá de que además haya existido, tal vez, una mala comprensión sobre lo que fue resuelto inicialmente o sobre del rol de la judicatura constitucional. Y es que, en efecto, la propuesta que en su momento fue sometida al voto de confianza por parte del Congreso ha sido aprobada en muy similares términos por la nueva composición parlamentaria, a través de la Ley N° 31031, Ley que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para así buscar garantizar una elección más meritocrática y transparente de magistrados del Tribunal Constitucional, publicada en el diario oficial El Peruano este 23 de setiembre de 2020.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

  
Lima, 27 de julio de 2020

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL