

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LA DISOLUCIÓN  
DEL CONGRESO PERUANO

THE VOTE OF CONFIDENCE AND THE DISSOLUTION  
OF PERUVIAN CONGRESS

**César Landa Arroyo<sup>1</sup>**

Recibido: 10-05-2020

Aceptado: 25-07-2020

**SUMARIO**

*I. Introducción.*

*II. El conflicto entre el gobierno y la oposición.*

*III. La Cuestión de confianza.*

*1. Aparición histórica de la cuestión de confianza.*

*2. Tipo de cuestión de confianza.*

*A. La cuestión de confianza obligatoria.*

*B. La Cuestión de confianza facultativa:*

*i.- Materias constitucionales y legales pasibles de la cuestión de confianza.*

*ii.- Cuestión de confianza de casos de interpelación y censura ministeriales.*

*iii.- Celeridad de la cuestión de confianza.*

*iv.- Denegación fáctica de la cuestión de confianza.*

*IV. La disolución constitucional del Congreso.*

*1. Nueva elección parlamentaria.*

*2. Interregno parlamentario y decretos de urgencia.*

*V. Conclusiones.*

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

## ***I. Introducción.***

La democracia es el pilar sobre el que descansa el Estado Constitucional de Derecho, siendo fácticamente imposible la existencia de este fuera de un contexto democrático, que funcione bajo la regla de la defensa y promoción de los derechos fundamentales.<sup>2</sup> En este sentido, existe consenso en que la democracia es la mejor forma política para facilitar el goce de los derechos fundamentales, los que a su vez, sirven de límite al poder en un contexto democrático.

Es así, que internacionalmente en la Carta Democrática Interamericana se ha reconocido la relevancia que juega la primacía de la democracia en el contexto político, favoreciendo siempre los sistemas democráticos a aquellos que concentran el poder en un órgano. Si bien el concepto de democracia se ha flexibilizado a lo largo de la historia, pasando de ser entendido como un “gobierno del pueblo” en sentido literal a una forma de gobierno basado en la representación de los parlamentarios, la idea principal de participación ciudadana y división del poder se mantienen.

No es menester en el presente estudio discutir si el gobierno peruano actual es realmente representativo. No obstante, nos ocupa el tema de la división y equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el cual se presenta mediante el clásico sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) entre el gobierno y la oposición parlamentaria<sup>3</sup>. Este sistema plantea el uso de mecanismos de control entre los poderes del Estado, dirigidos a reducir los errores o abusos de los poderes, asegurar la legitimidad y, lo más importante, prevenir el absolutismo o arbitrariedad del poder en detrimento de las minorías sociales y políticas.

Es en este contexto, la Constitución Política Peruana de 1993 – al igual que sus predecesoras – ha diseñado diversos institutos dirigidos a asegurar el control y balance político entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; los cuales son expresión del sistema semi presidencial peruano, que toma tanto figuras del parlamentarismo como del presidencialismo. Es precisamente en torno a estas figuras, donde actualmente se encuentra la discusión política y constitucional peruana, siendo que la realidad ha demostrado la ausencia y a su vez la necesidad

2 BOVERO, Michelangelo. “Democracia y Derechos Fundamentales”. En *ISONOMÍA: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. No. 16 (Abril 2002). Biblioteca virtual de Miguel de Cervantes. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcxh0b0>.

3 LANDA, César. *Derecho político. Del gobierno y la oposición política democrática*. Lima: PUCP – CONCYTEC, 1990, pp. 111-123.

de regular la cuestión de confianza y la disolución constitucional del Congreso, como respuesta a los mecanismos de control parlamentario de las interpelaciones y de las censuras ministeriales contra los gabinetes ministerial, a fin de mantener balance de poderes y la gobernabilidad.

En ese sentido, en el presente ensayo, primero se presenta el origen de la tensión política entre el gobierno y la oposición parlamentaria, con la finalidad de explicar el funcionamiento de las figuras constitucionales más relevantes, que integran el sistema de contrapesos del Poder Ejecutivo, como la cuestión de confianza del gabinete ministerial y la disolución presidencial del Congreso, y, segundo se analiza dichas instituciones en relación a las sentencias del Tribunal Constitucional que se han pronunciado sobre dichas instituciones al resolver; por un lado, una demanda de inconstitucionalidad contra el Reglamento del Congreso<sup>4</sup>, y; por otro lado, una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo por la disolución del Congreso de la República del 30 de setiembre del 2019<sup>5</sup>.

## ***II. El conflicto entre el gobierno y la oposición.***

Desde los últimos gobiernos de la transición democrática iniciada el 2001, la mayoría política del Congreso ha sido conformada por el partido opositor al Presidente de la República. Ello, *per se*, no ha sido negativo, es más, contribuyó al debate de una pluralidad de posturas democráticas sobre el control del poder, que permitió el balance de poderes, así como, la alternancia en el poder presidencial. Sin embargo, entre el año 2016 y el 2019 la posición y el rol de la oposición parlamentaria devino en obstruccionista: por un lado, por el bloqueo en sede legislativa a las políticas gubernamentales en la lucha contra la corrupción, y; por otro lado, por estar dirigida a someter el Poder Ejecutivo, así como, a controlar la actuación del Poder Judicial y del Ministerio Público, para asegurar intereses propios.

Así, desde el inicio del gobierno del ex Presidente Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), la mayoría parlamentaria liderada por Keiko Fujimori del partido Fuerza Popular –derrotada en las elecciones presidenciales del 2016 por 0.2% de votos- demostró su poder opositor, pero alcanzó su cénit al iniciarle un proceso de vacancia presidencial en noviembre del 2017; sin embargo, la facción liderada por su hermano –Kenji Fujimori- le retiró su apoyo, luego de negociar con el

4 Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre del 2018.

5 Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2019-CC/TC, del 14 de enero del 2020.

Presidente el otorgamiento de un indulto humanitario y la correspondiente excarcelación de su padre: el ex Presidente Alberto Fujimori. Si bien Kuczynski no fue vacado, porque no alcanzaron los 87 votos necesarios, el uso de esta amenaza política como medio para debilitar y arrinconar al gobierno, no fue pasado por alto ni por la población ni por la academia, quienes empezaron a tomar conciencia del poder desestabilizador de un Parlamento intolerante con el Poder Ejecutivo, cuando existe una débil institucionalidad democrática.

De allí que, ante un segundo intento de vacancia presidencial en marzo del 2018, las nuevas negociaciones entre el Presidente y voceros del fujimorismo discrepantes fueron filtradas furtivamente a los medios de comunicación; en virtud de lo cual, la oposición recalcitrante le planteó al Presidente que si no renunciaba, debelaba los audios y lo vacaban. En un hecho inédito en la historia constitucional del Perú, el 23 de marzo del 2018 el Presidente de la República Kuczynski renunció y el Congreso declaró la vacancia presidencial y nombró al primer Vice Presidente Martín Vizcarra Cornejo como Presidente de la República, para completar el período presidencial hasta el 28 de julio del 2021<sup>6</sup>.

En esas circunstancias, el nuevo Presidente de la República nombró al congresista César Villanueva como Presidente del Consejo de Ministros, quien recibió el 3 de mayo del 2018 el voto de confianza de la mayoría parlamentaria, 94 a favor, 19 en contra y 2 abstenciones, dentro de ella de la entusiasta oposición fujimorista; pero, pronto el Presidente de la República se desmarcó de la mayoría parlamentaria cuando asumió la lucha contra la corrupción política y judicial como un objetivo concreto de su gobierno.

La reacción de los partidos en el Congreso vinculados a los casos de corrupción -fujimorismo y aprismo- fue iniciar una feroz oposición al Poder Ejecutivo; por un lado, contra el nuevo Presidente de la República y sus políticas anti corrupción, y; por otro lado, contra los fiscales y jueces encargados de la lucha anticorrupción, en el marco de los procesos de investigación penal del “caso Odebrecht” y de los “cuellos blanco del puerto”. Motivo por el cual, el gobierno empezó a utilizar la cuestión de confianza, prevista en el artículo 134 de la Constitución, como un instrumento de gobierno, en virtud del cual un ministro o el Presi-

<sup>6</sup> Desde la fundación del Perú como República, sólo se había declarado la vacancia presidencial por haber renunciado a la Presidencia de la República -obligados por la oposición parlamentaria- en los casos del Presidente Andrés Avelino Cáceres en 1895 y del Presidente Guillermo Billinghurst en 1914; la renuncia del Presidente Alberto Fujimori el año 2000 desde el Japón –a donde huyó ante las graves evidencias de corrupción- fue rechazada por el Congreso y procedió a vacarlo por incapacidad moral permanente.

dente del Consejo de Ministros en nombre del gabinete ministerial puede solicitar al Congreso que le otorgue o no la confianza sobre una política de gobierno.

En ese entendido, el Presidente Vizcarra pasó de hacer uso de la concepción clásica de la cuestión de confianza obligatoria, como mecanismo de respaldo parlamentario a un nuevo gabinete ministerial, previsto en el artículo 130 de la Constitución, a hacer uso de la cuestión de confianza facultativa del artículo 134 de la Constitución, como una herramienta para incoar al Congreso a la aprobación de las políticas gubernamentales, relacionadas a la reforma de justicia y la reforma política. Esto le valió que la oposición parlamentaria le fuera investigando y gestando causales para solicitar su eventual vacancia presidencial.

En setiembre del 2018 el Gabinete Villanueva hizo cuestión de confianza de cuatro proyecto de leyes de reforma constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso para ser sometidos a referéndum popular, debido a que la oposición dilataba su debate. Solo así, el 28 de setiembre el Congreso aprobó la cuestión de confianza formalmente, y, el 9 de diciembre del mismo año, el Jurado Nacional de Elecciones sometió al voto mediante referéndum popular la restitución de la bicameralidad, la no reelección inmediata de los congresistas, el control legal de las financiamiento de los partidos y la creación de la Junta Nacional de Justicia; las mismas que fueron ampliamente aprobadas, salvo la bicameralidad debido a que la mayoría parlamentaria distorsionó el proyecto del Poder Ejecutivo<sup>7</sup>.

Así, se inició el año 2019, con un referéndum popular aprobado y la creación de una Comisión Técnica que elaboró doce propuestas legislativas para la reforma política; de las cuales el gobierno priorizó cinco, las mismas que fueron presentadas al Congreso en calidad de urgencia; pero, la reacción de la oposición parlamentaria fue la misma diferir y dilatar su debate; al punto que el nuevo Presidente del Consejo de Ministros, Salvador Del Solar, presentó al Congreso una cuestión de confianza sobre los proyectos de leyes sobre la modificación del levantamiento de la inmunidad parlamentaria, la tipificación como delitos del financiamiento ilegal de

<sup>7</sup> El proyecto de reforma constitucional sobre la bicameralidad presentado por el Poder Ejecutivo fue alterado sustancialmente por la mayoría parlamentaria pro-fujimorista, al introducir artículos que prohibían al Presidente de la República hacer cuestión de confianza de proyectos de leyes en trámite; asimismo, el Congreso estableció que el Presidente estaba impedido de nombrar a ninguno de los ministros censurados en un nuevo gabinete, y; de ser así, el rechazo de la confianza al nuevo gabinete ministerial no sería considerado como tal, para efectos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución. Esto es que, con un segundo rechazo parlamentario a la confianza del Gobierno, el Presidente de la República quedaba habilitado para disolver el Congreso, según el mencionado artículo.

los partidos, la eliminación del voto preferencial, el impedimento de ser congresistas con procesos penales, y, la obligatoriedad de las elecciones internas en los partidos para elegir a sus candidatos. Todo esto con la intención de acelerar la aprobación de la inserción de dichas políticas a la agenda parlamentaria, con cargo a ser estas discutidas y aprobadas finalmente por el Legislativo.

El 4 junio del 2019 la mayoría parlamentaria otorgó el voto de confianza al gabinete ministerial del Presidente del Consejo de Ministros Del Solar; sin embargo, procedió nuevamente a desconocer su prioridad en la agenda parlamentaria; para finalmente rechazar el proyecto para que la inmunidad parlamentaria sea levantada por la Corte Suprema de Justicia, así como, aprobar las restantes propuestas con modificaciones sustanciales, pero vaciando en algunos casos el contenido de las reformas políticas. Motivo por el cual, el Presidente de la República, en el Mensaje a la Nación del 28 de julio del 2019, anunció la presentación al Congreso de un proyecto de reforma constitucional para adelantar las elecciones parlamentarias y presidenciales para el año 2020.

Con la misma táctica política del ocio legislativo, en agosto del 2019 la oposición parlamentaria solicita a la Comisión de Venecia<sup>8</sup> una opinión acerca del conflicto generado entre el Congreso y el Poder Ejecutivo; la misma que envió a cuatro comisionados a Lima para escuchar a los representantes de ambos poderes y a académicos, a fin de emitir un pronunciamiento sobre el uso de la cuestión de confianza para llevar a cabo reformas constitucionales. Sin embargo, antes de que dicha Comisión enviara su informe, la mayoría parlamentaria a fines de setiembre del 2019 decidió archivar el proyecto de reforma constitucional de adelanto electoral.

Simultáneamente, el Presidente del Congreso de la República hizo público la convocatoria al Pleno para el 30 de setiembre del 2019, a fin de elegir a seis nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, un acto parlamentario que se encontraba dentro de sus atribuciones. Sin embargo, las propuestas y selección de los once candidatos a magistrados habían sido designados por la mayoría parlamentaria en menos de una semana, sin la participación de cinco grupos parlamentarios; lo cual demostró a juicio del gobierno la urgente necesidad de un cambio en el proceso de selección; debido a que, muchos de los propuestos no contaban con experiencia en derecho constitucional o, incluso, algunos eran pú-

8 La Comisión de Venecia es el órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional, a la cual el estado peruano está afiliado como observador. Sus informes no son vinculantes, sino ilustrativos.

blicamente cuestionados, dadas determinadas acusaciones públicas, además de haber sido abogados o defensores en particular de los ex presidentes Alan García y Alberto Fujimori<sup>9</sup>. En este contexto, es que el Poder Ejecutivo, a manera de control constitucional de los actos del Poder Legislativo, planteó una cuestión de confianza dirigida a suspender el proceso de selección en trámite y a modificar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), para que los candidatos sean electos por concurso público.

La moción de confianza presentada incluía una petición de ser tratada con carácter de urgencia en la siguiente sesión que tuviera el Pleno del Congreso. A pesar de dicha solicitud, el lunes 30 de setiembre, el Pleno del Congreso se inició con el debate sobre los candidatos a jueces del Tribunal Constitucional, impidiendo por la fuerza que el Presidente del Consejo de Ministros ingresara al hemiciclo del Congreso a presentar la cuestión de confianza solicitada; en violación del derecho que le confiere el artículo 129 de la Constitución, para que los ministros puedan 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.

Tras lograr ingresar y hacer el uso de la palabra a través de un congresista que le cedió su tiempo, el Premier pasó a presentar la moción de confianza, solicitando nuevamente que se ponga a debate el proyecto de ley de reforma de la LOTIC, antes de elegir a los seis magistrados constitucionales. A raíz del pedido del Premier, se solicitó como cuestión previa que se ponga a votación dicho pedido, el mismo que fue rechazado. Así, el Pleno acordó continuar con la elección de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, pasando a someter a dos de los candidatos a votación que habían sido propuestos por el congresista García Belaunde de Acción Popular, aliado de las bancadas fujimorista y aprista, pero solo lograron a elegir a uno<sup>10</sup>.

Dicha omisión de debatir y suspender el proceso de la cuestionable elección de los magistrados fue asumida por el Presidente de la República como una denegatoria fáctica de la moción de confianza, considerando que la elección de un magistrado y el debate sobre otro candidato implicaba rechazar en esencia la

9 Gonzalo Ortiz de Zevallos, Manuel Sánchez Palacios, Francisco Morales, Wilber Medina Bárcena, Roberto Acevedo Mena, Carlos Hakkanson, Delia Muñoz, Ernesto Álvarez Miranda, Carmela Orbegozo, Milagros Campos y Edgar Carpio, quien renunció a su candidatura.

10 Se eligió al abogado Gonzalo Ortiz de Zevallos como magistrado constitucional con el mínimo de 87 votos del Pleno Congreso —el mismo que fue cuestionado por registrar el voto de una congresista ausente en el hemiciclo— y el segundo candidato votado Manuel Sánchez Palacio no alcanzó la votación requerida.

cuestión de confianza presentada. Bajo este argumento, el Presidente de la República determinó que la cuestión de confianza había sido negada por segunda vez en un mismo periodo gubernamental<sup>11</sup>, y; por lo tanto, procedió a anunciar mediante un mensaje a la Nación la disolución del Congreso de la República Peruano” el mismo día 30 de setiembre del 2019.

Inmediatamente después de anunciada la disolución, los congresistas decidieron someter a votación la cuestión de confianza, aprobando formalmente la misma pesar de haberla negado en la práctica. Adicionalmente, iniciaron un sumario proceso de suspensión en el cargo al Presidente de la República Martín Vizcarra y juramentaron a la segunda Vice-Presidente Mercedes Araoz como nueva Presidenta de la República. A pesar que la población en todas las ciudades del país salieron a las calles a celebrar y apoyar la clausura del Congreso, también se gestó momentos de incertidumbre respecto a quién era el Presidente del país; pero, que se resolvió rápidamente con la renuncia en menos de 24 hora de la Presidenta, debido al respaldo popular a la clausura del Congreso y, a la declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA) para que dicha controversia institucional sea resuelta por el Tribunal Constitucional.

En ese entendido, Pedro Olaechea –Presidente del Congreso y en caso de receso o disolución Presidente de la Comisión Permanente— presentó una demanda competencial a título de Presidente del Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, cuestionando la constitucionalidad del uso de la cuestión de confianza respecto de la selección y elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, y, sobre la invalidez de la disolución del Congreso al haber asumido el Presidente del República que el Congreso negó el pedido de la cuestión de confianza de manera fáctica. Materias sobre las cuales el Tribunal Constitucional expidió sentencia en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC declarando infundada la demanda del Congreso, según se analiza a continuación.

### ***III. La cuestión de confianza.***

En los regímenes parlamentarios la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, lleva implícita dos cauces de articulación: la cuestión de confian-

11 El 15 de noviembre del 2017 se produjo el primer rechazó de la mayoría parlamentaria del Pleno del Congreso a la cuestión de confianza solicitada por el Gabinete del Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala, en materia de la política educativa que llevaba Marilú Martens, entonces Ministra de Educación.

za del Gobierno y la moción de censura del Parlamento. La finalidad de la cuestión de confianza que plantea el Gobierno al Parlamento es lograr la aprobación de una medida política, pero en caso este rechace la confianza solicitada, se declara la disolución del Parlamento y se llama a elecciones populares para dirimir el conflicto entre ambos poderes, y, que de manera democrática se conforme una nueva mayoría parlamentaria. En este sentido, la cuestión de confianza es históricamente, en el constitucionalismo comparado, un clásico instrumento del parlamentarismo racionalizado<sup>12</sup>.

### 1. Aparición histórica de la cuestión de confianza.

En el régimen político peruano de origen presidencial, la cuestión de confianza entendida como voto de censura se fue gestando durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX; por ello, Villarán señaló que, “nuestras leyes de ministros, las prácticas parlamentarias y un texto expreso en la Constitución de 1920, introdujeron progresivamente la práctica del voto de censura a los ministros, con el efecto de obligarlos a la dimisión”<sup>13</sup>. En tal sentido, la Constitución de 1920 dispuso que:

*Art. 133º.- No pueden continuar en el Desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.*

Pero, a raíz del golpe de Estado del general **Sánchez Cerro en 1930** contra el férreo presidencialismo del Presidente Augusto B. Leguía –que se reeligió consecutivamente dos veces reformando la Constitución de 1920–, el gobierno de *facto* creó la Comisión Villarán, encargada de elaborar un Anteproyecto de Constitución, que buscó **moderar** el poder presidencial, prohibiendo la reelección presidencial inmediata, así como, también, articulando su relación con el Congreso, innovando para tal efecto que el Presidente del Consejo de Ministros se presentara ante las Cámaras del Congreso para exponer la política general del Poder Ejecutivo. Propuesta que fue aprobada por el Congreso Constituyente de 1933, con el siguiente texto:

*Artículo 167.- El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.*

12 SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990, p. 346-351.

13 VILLARÁN, Manuel Vicente. *Ante-Proyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos*. Lima, 1962, pp. 39-40.

El objeto de la presentación del programa no era solamente dar a conocer al Congreso la política general del gobierno, sino que a juicio del constituyente Clemente Revilla era: “conferirle (al Congreso) la grave atribución de aprobarla o desaprobala al ser informado de ella, y en este último caso, impedir que el Gabinete entrase en funciones obligándolo a dimitir”<sup>14</sup>. Sin embargo, dicha exposición debía llevarse a cabo no solo ante la Cámara de Diputados, sino también ante el Senado Funcional, que nunca se llegó a instalar; motivo por el cual, jamás se hizo exigible que se sometería al voto la exposición del Presidente del Consejo, incluso ante la Cámara de Diputados.

Asimismo, la Constitución de 1933 incorporó la cuestión de confianza distinguiéndola del voto de censura de forma explícita, al establecer que:

**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.**

Lo cierto es que la práctica parlamentaria hasta entonces había puesto en evidencia que: por un lado, la interpelación y la censura ministerial, y, por otro lado, la renuncia de un ministro antes que formular una cuestión de confianza, por el rechazo de una iniciativa ministerial constituían prácticas frecuentes en la tensión entre el Presidente de la República y la oposición parlamentaria<sup>15</sup>.

Más aún, los golpes de Estado y los gobiernos militares *de facto* de los años 1933, 1936, 1945, 1962 y 1968 hicieron que debido a la falta de vida democrática regular, la cuestión de confianza fuera una institución meramente declarativa, sin mayor desarrollo parlamentario ni reflexión constitucional.

No obstante, en las Constituciones de 1979 y 1993 se incorpora la cuestión de confianza vinculada a la presentación del Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros al Congreso, sin perjuicio del voto de confianza individual que pueden solicitar los ministros al Congreso. En estas constituciones la cuestión de confianza se formula como un mecanismo de contrapeso del Gobierno a las censuras ministeriales por parte del Congreso, con el propósito de reequilibrar el conflicto entre poderes y/o buscar el respaldo político de la mayoría parlamentaria. Así, la *praxis* jurisprudencial contemporánea de la cuestión de confianza tiene dos tipos que a continuación se analiza.

14 VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*. Lima: Editorial Cuzco, 1994, p. 178.

15 *Ibidem*, op. cit., pp. 174-176.

## 2. Tipos de cuestión de confianza

La Constitución de 1979 modernizó la estructura de Estado en general, y, desarrolló la cuestión de confianza disponiendo que el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros se presentasen ante la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y los principales medidas políticas y legislativas que requiriese su gestión; sin que la exposición diera lugar a un voto de aprobación o rechazo del Congreso.

*Artículo 224.- El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. La exposición no da lugar a voto del Congreso.*

La Constitución de 1979 recogió también la cuestión de confianza sobre una iniciativa ministerial para que un Ministro se la pudiera formular al Congreso; pero sin precisar sobre la naturaleza o materia a someter a la deliberación del Congreso.

*Art. 226.- (...) La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga a los Ministros a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.*

*Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de las Cámara de Diputados.*

Asimismo, la Constitución de 1979 incorporó la institución parlamentaria de la disolución presidencial del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, como un principio del equilibrio y balance de poderes, cuando esta hubiera censurado o rechazado la confianza a tres gabinetes ministeriales. En ese sentido se dispuso que:

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

Sin embargo, durante los doce años de vigencia de la Constitución de 1979, los gobiernos constitucionales en los periodos presidenciales de Belaunde Terry -1980-1985- y de Alan García -1985-1990- la Cámara de Diputados en mayoría era afín políticamente al Presidente de la República; en consecuencia ni se derri-

baron gabinetes ministeriales, y, menos se aplicó la disolución de la Cámara de Diputados<sup>16</sup>.

Pero, en el caso del Presidente Fujimori electo para el período 1990-1995, este no contó con una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, generando un conflicto de poderes que terminó en su auto golpe de Estado que impuso el 5 de abril de 1992, con el apoyo de la Fuerzas Armadas; en el que disolvió inconstitucionalmente el Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), estableciendo un gobierno de *facto* cívico-militar que dictó la Constitución Política de 1993, a través de un Congreso Constituyente Democrático y un discutido referéndum ciudadano<sup>17</sup>.

La Constitución de 1993, siguiendo el tenor de la Constitución de 1979, mantiene la obligatoriedad de la presentación de los nuevos gabinetes ministeriales ante el Congreso unicameral, pero ahora dicha sesión de investidura está sujeta a su aprobación expresa; así como, también, se mantiene la potestad de los ministros y/o el Presidente del Consejo de Ministros de someter al Congreso una cuestión de confianza, y, que este si las rechaza en dos oportunidades, habilita al Presidente de la República para disolver el Congreso unicameral. Pues, esto es lo que ha sucedido por vez primera en la historia constitucional peruana, el 30 de setiembre de 2019 con la disolución constitucional del Congreso unicameral decretada por el Presidente de la República Martín Vizcarra.

Lo cual generó una gran polémica política y jurídica que amerita el análisis del uso de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y el voto de censura parlamentaria, que se encuentran reguladas en los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú de 1993, en función de la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal Constitu-

16 Lo que no fue óbice para que sí se produjeran interpelaciones ministeriales y alguna censura ministerial, más no fue una práctica que el Presidente del Consejo de Ministros o un Ministro hiciera cuestión de confianza al Congreso sobre una iniciativa ministerial; sino que, por el contrario, ante una interpelación frustrada a tres Consejos de Ministros -pero diferentes- hayan recibido un voto de confianza. Así, el 16 de setiembre de 1982, la Cámara de Diputados otorgó un voto de confianza al Consejo de Ministros de Manuel Ulloa Elías tras una interpelación; el 16 de setiembre de 1986, la Cámara de Diputados otorgó un voto de confianza al Consejo de Ministros de Luis Alva Castro tras una interpelación, y; el 20 de abril de 1988, los diputados aprobaron una moción de confianza al Consejo de Ministros de Guillermo Larco Cox, tras ser interpelados.

17 Juan Chávez Molina, miembro del Jurado Nacional de Elecciones, renunció a su cargo y denunció graves irregularidades y fraude en el referéndum de la Constitución de 1993. Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-273503>. (consultado el 28 de febrero de 2020).

cional en la sentencia del Expediente N° 0006-2019-AI/TC, siguiendo lo establecido en el Expediente N° 006-2018-AI/TC; por cuanto, ha señalado que la cuestión de confianza puede ser obligatoria o facultativa.

### **A. La cuestión de confianza obligatoria.**

La cuestión de confianza obligatoria se produce cuando el Presidente de la República con el Presidente del Consejo de Ministros nombran un nuevo gabinete ministerial, y, el Premier con sus ministros deben presentarse en una sesión de investidura ante el Congreso para solicitar un voto de confianza a las políticas y medidas a implementar, según el reglamento del Congreso<sup>18</sup>; de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Constitución de 1993:

*Artículo 130.- 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.*

En este sentido, el uso de la cuestión de confianza del artículo 130 es obligatorio, puesto que debe realizarse al inicio de cada período gubernamental, y, siempre que exista un nuevo gabinete; con ello se busca que entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se establezca un vínculo de confianza fiduciaria; esto es, que al recibir el voto de confianza en base al plan del nuevo gobierno, la oposición se manifieste mediante el voto de confianza a favor o en contra de las polí-

18 “*Investidura del Consejo de Ministros. Artículo 82. Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para: a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión. Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria. Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas. 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. El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato”.*

ticas y las medidas legislativas que hayan sido solicitadas; pero, también, que el control político de la oposición política no se limite a supervisar el voto de confianza otorgado, sino al cumplimiento de las políticas que dimanen de la propia Constitución, a juicio de la oposición<sup>19</sup>.

Cabe señalar que desde la vigencia de la Constitución de 1993, a ningún gabinete ministerial entrante con un nuevo gobierno que ha solicitado obligatoriamente la confianza, el Pleno del Congreso le ha negado la confianza, aunque tampoco nunca se le ha otorgado la confianza con un voto unánime; debido a que en la práctica política de la transición democrática existe conciencia en la oposición parlamentaria que el gobierno entrante merece un período de “cien días” de gracia.

Sin embargo, en la recomposición de un gabinete ministerial a raíz de una crisis política, originada en la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, se han producido casos en los que el nuevo Premier al solicitar la confianza del Congreso ha tenido que negociar con la oposición el voto de investidura, porque la mayoría de votos a favor del Pleno del Congreso no han estado muy seguros; motivo por el cual, el gobierno ha debido acercarse a la oposición para explicar sus lineamientos de gobierno, o, hacer gestos políticos o declaraciones públicas requeridas por la oposición, para que no voten en contra o al menos voten en blanco la confianza obligatorio solicitada.

Así por ejemplo, el Presidente Humala ante una crisis gubernamental gestada por la Primera Dama<sup>20</sup>, nombró en marzo del 2014 a René Cornejo, como nuevo Presidente del Consejo de Ministros; quien antes del voto de confianza no se pronunció públicamente sobre el pedido expreso de la oposición parlamentaria, para que su labor fuera independiente de la Primera Dama, Nadine Heredia. Así, el nuevo gabinete ministerial no recibió la confianza del Congreso de la República; al contrario, en primera votación solo obtuvo 47 a favor y 71 abstenciones, y, en segunda votación obtuvo más votos en blancos 73 que votos a favor 42 y en contra 6<sup>21</sup>.

19 LÓPEZ AGUILAR, Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*. Madrid: CEC, 1988, pp. 301-308.

20 El Premier César Villanueva del gobierno del Presidente Ollanta Humala anunció la decisión gubernamental de aumentar el salario mínimo de los trabajadores, a lo que se opuso el Ministro de Economía y Finanzas, quien recibió el apoyo público de la Primera Dama, Nadine Heredia, ante lo cual renunció a su cargo. Ver: [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/02/140224\\_ultnot\\_peru\\_gabinete\\_renuncias\\_jgc](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/02/140224_ultnot_peru_gabinete_renuncias_jgc). (consultado el 28 de febrero de 2020).

21 De acuerdo con la práctica parlamentaria si hay más votos en blanco que a favor y en contra, el Congreso no ha tomado una decisión, y, deberá votarse nuevamente hasta lograr que los votos a favor o en

En consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros y todo su gabinete pusieron sus cargos a disposición del Presidente Humala; quien no las aceptó, sino que urgentemente negoció el voto de confianza con la oposición parlamentaria más afín. Motivo por el cual, previa declaración pública y por escrito del Presidente del Consejo de Ministros asegurando que no se permitiría ningún tipo de intromisión, en alusión a la Primera Dama, obtuvo el voto de confianza obligatorio del Congreso el 17 de marzo de 2014, con 66 votos a favor, 52 en contra y 9 abstenciones.

Asimismo, el 20 agosto del 2004, ante otra crisis gubernamental, que produjo la renuncia del Premier René Cornejo y la designación de Ana Jara como Presidente del Consejo de Ministros, al solicitar la cuestión de confianza obligatoria, primero obtuvo 50 votos a favor de la confianza, uno lo hizo en contra, y 63 se abstuvieron; motivo por el cual, en segunda votación obtuvo 54 votos a favor, 54 en contra y 9 abstenciones; pero, el voto de la Presidenta del Congreso en caso de empate valió doble, de acuerdo al Reglamento del Congreso<sup>22</sup>. Obteniendo así el Gabinete Jara un voto de confianza pírrico.

Cabe señalar que, la cuestión de confianza obligatoria debe realizarse también cuando en un mismo periodo gubernamental el Congreso niega por segunda vez la confianza a un Consejo de Ministros, y, como contrapartida el Presidente de la República disuelve el Congreso, forma un nuevo gabinete ministerial, y, convoca a elecciones dentro de cuatro meses para elegir un nuevo Congreso, según dispone el artículo 134 de la Constitución. Pues, ante este nuevo Congreso el Presidente del Consejo de Ministros y en nombre de sus ministros deberá pedir obligatoriamente una cuestión de confianza, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución. En este supuesto, el plazo de los treinta días del nuevo gabinete ministerial para someter la cuestión de confianza obligatoria correrá a partir de la instalación del nuevo Congreso de la República.

Este es el supuesto del Gabinete Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zavallos, nombrado por el Presidente Vizcarra el 30 de setiembre del 2019, cuando el Congreso rechazó por segunda vez la confianza del gabinete ministerial del período gubernamental 2016-2021, primero en la cabeza del Gabinete Zavala y luego del Gabinete Del Solar; motivo, por el cual, el Presi-

contra sean mayores a las abstenciones; según el informe de la Comisión de Constitución del Congreso del 1 de diciembre del año 2003.

22 “*Quórum y mayorías*. Artículo 52.- En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente”.

dente de la República disolvió el Congreso, y, llamó a elecciones parlamentarias realizadas el 26 de enero del 2020.

Pero, debido a que recién el Congreso de la República se instaló el 16 de enero, cuando se acababa de declarar el estado de emergencia, en la lucha contra del COVID-19, el Congreso paulatinamente fue constituyendo los grupo parlamentarios, la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces, las comisiones ordinarias y especiales, hasta que acordó con el Poder Ejecutivo la fecha en que el Presidente del Consejo de Ministros Zevallos debía presentarse y solicitar el voto de confianza obligatorio. Así, el 29 de Mayo el Congreso en mayoría otorgó el voto de investidura al gobierno y a la dación de cuenta de los decretos de urgencia expedidos por el Poder Ejecutivo, durante el interregno parlamentario, a raíz de la disolución del Congreso, de acuerdo con los artículos 130 y 135 de la Constitución.

De modo que, la cuestión de confianza obligatoria, recogida en los artículos 130 y 135 de la Constitución, se encuentra definida en su contenido, plazo, titularidad activa y pasiva, así como, en las consecuencias de no ser otorgada por segunda vez al Consejo de Ministros en un mismo período gubernamental. Lo cual, ha generado controversia diversas interpretaciones sobre las materias que pueden ser objeto del pedido de la confianza, la celeridad del trámite de la misma, así como, de las formas de votación del Congreso para que sea válida o no.

## **B. La cuestión de confianza facultativa.**

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. N° 0006-2019-CC/TC, FFJJ 100-101), los artículos 132 y 133 de la Constitución regulan el supuesto de cuestión de confianza facultativa:

### ***Artículo 132.-***

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

[...]

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

### ***Artículo 133.-***

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

De la misma redacción de los artículos se desprende el carácter facultativo de estos supuestos. Por un lado, el artículo 132 señala que un Ministro – a título individual – puede realizar cuestión de confianza al Congreso sobre una iniciativa ministerial particular, cosa que no ha sido usual en las relaciones entre el Gobierno y la oposición parlamentaria; salvo con el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne, del gobierno de Kuczynski, quien ante las acusaciones de la oposición fujimorista y aprista sobre su participación en la concesión del aeropuerto Chincheros (Cusco) y ante el pedido de su renuncia, le planteó al Congreso una cuestión de confianza sobre el manejo de su política económica; la misma que fue rechazada por 88 votos, 11 en contra y 2 abstenciones, produciéndose la censura del Ministro el 21 de junio del 2017<sup>23</sup>.

Por otro lado, el artículo 133 plantea la facultad del Presidente del Consejo de Ministros de solicitar al Congreso una cuestión de confianza en nombre de todo el gabinete. Esta última modalidad se solicita, por ejemplo, para políticas generales que involucren al Ejecutivo como conjunto, y/o, a un sector prioritario<sup>24</sup>, como fueron los casos de las cuestiones de confianza facultativa planteadas por los Presidentes del Consejo de Ministros siguientes:

Premier Fernando Zavala, hizo cuestión de confianza de la política educativa dirigida por la Ministra de Educación Martens, el Congreso rechazó la confianza por 77 votos en contra, 22 a favor y 16 abstenciones (15 de setiembre del 2017).

Premier César Villanueva, hizo cuestión de confianza sobre cuatro proyectos de leyes de reforma constitucional; para crear la Junta Nacional de Justicia en sustitución del Consejo nacional de la Magistratura, prohibir la reelección inmediata de los congresistas, controlar el financiamiento de los partidos y restablecer

23 Al ser negada la confianza, el Ministro Thorne dimitió y el Presidente de la República aceptó su renuncia en el plazo de 72 horas, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución.

24 CAIRO, Omar. “La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano”. En *Pensamiento Constitucional* N° 23. Lima: PUCP, 2018, pp.41-45.

la bicameralidad. Las mismas que fueron aprobadas por 88 votos, 22 en contra y 14 abstenciones (19 de setiembre del 2018).

Premier Salvador del Solar, hizo cuestión de confianza de los proyectos de leyes de reforma constitucional y legal; para que la inmunidad parlamentaria sea levantado por el Poder Judicial, tipificar como delito el financiamiento ilegal de los partidos políticos, permitir que se realicen elecciones internas en los partidos con participación ciudadana, eliminar el voto preferencial, y, limitar la candidatura a congresistas a quienes se encuentren procesados por delitos dolosos. Las mismas que fueron aprobadas por 77 votos, 44 en contra y 3 abstenciones (5 de junio del 2019).

Premier Salvador del Solar, hizo cuestión de confianza respecto de la modificación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la suspensión del proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional. La misma que materialmente fue rechazada por el Pleno del Congreso, cuando la congresista Huilca pidió como cuestión previa discutir inmediatamente el pedido del Premier antes de elegir a los magistrado del TC, este pedido fue rechazado por 80 votos en contra, 34 a favor y 0 abstenciones. Así, la oposición parlamentaria continuó con la elección de los magistrados al TC, logrando elegir a uno; pero, al no contar con los 87 votos para nombrar a un segundo candidato, pasó a otorgarle formalmente la confianza al gabinete ministerial, con 50 votos a favor, **31 en contra y 13 abstenciones (30 de setiembre de 2019)**.

A pesar de la aprobación de las cuestiones de confianza facultativas en materia constitucional y legislativa, la misma mayoría parlamentaria paradójicamente ha cuestionado en la demanda competencial que se pueda solicitar la confianza sobre dichas materias, como se analiza a continuación<sup>25</sup>.

#### **i.- Materias constitucionales y legales pasibles de la cuestión de confianza.**

A raíz que el pedido de confianza que solicitó el Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala en materia educativa le fue rechazada por la oposición parlamentaria el 15 de setiembre del 2017, se produjo la crisis del Gabinete, en virtud del cual renunciaron todos los Ministros; pero, el Presidente Kuczynski ratificó a la mayoría de los mismos y nominó a la segunda Vicepresidente Mercedes Araoz como nueva Presidente del Consejo de Ministros.

25 CAIRO, Omar. "La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano"..., op. cit., pp. 45-47.

Esa decisión política fue cuestionada por la oposición parlamentaria dado que en su opinión ninguno de los nuevos Ministros podía pertenecer al gabinete censurado; con lo cual la oposición aplicó un rechazo de confianza total o voto de censura negativo. Mientras que, el Poder Ejecutivo asumió el rechazo del voto de confianza en forma positiva o relativo, en virtud del cual en la formación del nuevo gabinete no permanecerían el Presidente del Consejo de Ministros –Zavala-, ni la Ministra del Sector –Martens- titular de la política educativa que fue objeto del rechazo de confianza; pero, sí la mayoría de los demás ministros, con la finalidad de que pudieran continuar las políticas sectoriales en curso, ya que no estaban comprometidos con el sentido del voto de rechazo de la mayoría de la oposición del Congreso.

En esas circunstancias, el nuevo gabinete presidido por Mercedes Araoz solicitó al Congreso dentro de los treinta días de su juramentación, el voto de confianza obligatorio requerido por el artículo 130 de la Constitución. La mayoría del Congreso le otorgó el voto de confianza con 83 votos a favor, 17 en contra y 0 abstenciones. Pero, la misma mayoría parlamentaria a su vez, inició un proceso de reforma del artículo 86 del Reglamento del Congreso (Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR)<sup>26</sup>.

Esa modificación del reglamento parlamentario prohibió al Poder Ejecutivo reconstruir su gabinete de ministros con ninguno de los ministros del gabinete censurado; de modo que, de no cumplirse esta regla, no se contaría como una primera o segunda negativa de confianza, según el caso, a efectos de la disolución del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución. Asimismo, aquí viene lo pertinente, dicha modificación prohibió que el Presidente del Consejo de Ministros pudiera hacer cuestión de confianza de la aprobación de una ley o de un procedimiento de control parlamentario en curso, como una interpelación o censura de un ministro en curso.

26 “**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: [...]

e) [...] **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”. (énfasis nuestro).

Frente a esta usurpación de competencias y atribuciones constitucionales, la minoría parlamentaria planteó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el mismo que declaró por unanimidad fundada la demanda (Exp. N° 0006-2018-PI/TC) por violación de los principios de separación de poderes; en la medida que el Congreso se excedió en su potestad de auto-normatividad parlamentaria, al restringir la competencia del Presidente de nombrar a los ministros, y, sobre la cuestión de confianza el Tribunal interpretó que la Constitución tenía una regulación abierta, y; que la potestad del Presidente de disolver el Congreso era válida conforme al artículo 134 de la Constitución.

No obstante, con respecto a la cuestión de confianza facultativa se ha señalado que existe un vacío en la regulación constitucional, toda vez que a juicio del Tribunal Constitucional la norma suprema ha dejado sus supuestos de procedencia abiertos a la interpretación del Poder Ejecutivo, en base a un principio de oportunidad política en aras de la gobernabilidad, sin determinar en qué casos puede o no proceder una cuestión de confianza. En este sentido el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, zanjó el debate señalando que:

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

Asimismo, a pesar que la misma mayoría parlamentaria del Congreso aprobó la cuestión de confianza planteada por el Premier Villanueva el 2018 y el Premier Del Solar el 2019 en las cuales se encontraban materias de rango constitucional y legal, este tema fue puesto nuevamente al debate por la oposición parlamentaria, cuando el Presidente Vizcarra haciendo uso de la iniciativa para la reforma constitucional planteó al Congreso el 28 de julio del 2019, un proyecto de ley de reforma constitucional, para que se sometiera a referéndum popular el adelanto de las elecciones parlamentarias y presidenciales del año 2021 al 2020, debido al entrapamiento político entre la intransigente oposición a implementar la reformas legislativas y constitucionales, aprobadas por referéndum del 9 de diciembre del 2018, en materia política y judicial en la lucha contra la corrupción<sup>27</sup>.

27 Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE (31 de julio de 2019). "Proyecto de ley de reforma constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales". El Poder Ejecutivo solicita que se tramite con carácter de urgencia, según el artículo 105 de la Constitución, con el objeto de que el Congreso debata y apruebe el proyecto, para ser sometido a consulta ciudadana, mediante referéndum.

La oposición parlamentaria que controlaba la Comisión de Constitución del Congreso desde un inicio rechazó el proyecto, pero antes de archivarlo solicitó la opinión de la Comisión de Venecia, pero no la esperó sino que archivó el proyecto de reforma constitucional. No obstante, el informe de la Comisión de Venecia fue remitido días después, en el cual se otorgó argumentos tanto a favor de usar la cuestión de confianza para reformar la Constitución en la medida que la Norma Suprema no la limitaba; pero, también indicó que plantear una cuestión de confianza sobre la reforma constitucional no era usual en los sistemas comparados. Finalmente, la Comisión de Venecia concluyó que era deber del Tribunal Constitucional determinar el alcance de la cuestión de confianza, no sin antes advertir la importancia de mantener la división de poderes.<sup>28</sup>

Así, lo entendió el Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N° 0006-2019-CC/TC que resolvió la demanda competencial del Congreso contra el Poder Ejecutivo por la disolución del Congreso; por cuanto, si bien inicialmente estableció que la cuestión de confianza era libre, de incluirse materias de reforma constitucional y/o legal, en adelante señaló tendrá límites, por cuanto:

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

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

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

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

28 European Commission for Democracy Through Law – Venice Commission. *PERU. Opinion No. 964 / 2019. On linking constitutional amendments to the question of confidence*. Adopted by the Venice Commission at its 120<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 11-12 October 2019).

En ese entendido, el Tribunal Constitucional al declarar infundada la demanda competencial del Congreso, señaló que estaba dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo haber hecho cuestión de confianza al Congreso del proyecto de ley de reforma del artículo 8 de la LOTC y de la suspensión del proceso de elección de los candidatos a magistrados del TC, a fin de cambiar el procedimiento de selección de los magistrados, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional. De modo que, el uso de la cuestión de confianza facultativa en materia legislativa y de un procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, a juicio del TC no supuso alguna lesión de la Constitución.

Asimismo, la práctica parlamentaria iniciada el 2018 con el Premier Villanueva y el 2019 con el Premier Del Solar de hacer cuestión de confianza de reformas constitucionales las mismas que fueron aprobadas por el Pleno del Congreso se puede considerar como fuente del Derecho Parlamentario; quedando entonces así establecido de acuerdo con la doctrina de los usos parlamentarios y sus propios precedentes<sup>29</sup>, que no es inconstitucional que el Presidente del Consejo de Ministros formule al Congreso una cuestión de confianza facultativa en materia de reforma constitucional y/o legal; claro está con las limitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional y por el principio de oportunidad política.

## **ii.- Cuestión de confianza en casos de interpelación y censura ministeriales.**

Si bien este supuesto no se encuentra expresamente establecido en la Constitución, desde el 2016 se ha venido usando la figura de la cuestión de confianza a manera de contra peso a la hostilización de la mayoría parlamentaria, a través de las interpelaciones antojadizas y censuras ministeriales arbitrarias. En particular contra los ministros del Gabinete de Fernando Zavala; dado que en diciembre del 2016 la oposición parlamentaria censuró de manera arbitraria al destacado Ministro de Educación Jaime Saavedra, y, poco tiempo después acusaron a su sucesora, la Ministra Marilú Martens, a quien la interpelaron y plantearon su censura; poniendo en evidencia el rechazo de la oposición a la reforma educativa y a otras políticas del gobierno<sup>30</sup>.

29 CORREA, Mario (editor). *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo*. Madrid: Centro para la Democracia – BID, 1995, pp. 24-25; en sentido contrario desde una perspectiva formal y minimalista opina DELGADO-GUEMBES, César. *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: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2020, pp.183-202.

30 La mayoría parlamentaria también, interpeló a dos ministros en un mismo mes (mayo del 2017): Mar-

Motivo por el cual, el Premier Fernando Zavala, hizo cuestión de confianza del Consejo de Ministros la política educativa y la permanencia de la Ministra Martens en su cargo; la misma que fue rechazada por la oposición parlamentaria el 15 de setiembre de 2017, produciéndose así la primera crisis ministerial del gobierno de las dos previstas en el artículo 134 de la Constitución, que le permitiría al Presidente de la República disolver el Congreso.

Pero, la mayoría parlamentaria –aprista y fujimorista- como se señaló trató de invalidar los efectos constitucionales de la censura o rechazo de la confianza al gabinete Zavala, mediante la reforma del artículo. 86 del Reglamento del Congreso (Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR). En la medida que la mayoría parlamentaria dispuso que, frente a las interpelaciones y censuras arbitrarias de Ministros y del Presidente del Consejo de Ministro y por ende de su gabinete ministerial por parte de la mayoría parlamentaria, el Poder Ejecutivo estaba prohibido de hacer cuestión de confianza de las mismas. No obstante, el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 0006-2018-AI/TC hizo una interpretación política, evitando la concentración del poder, debido a que:

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

En consecuencia, “en el campo del Derecho constitucional entendido como un derecho político, el Juez está precisamente obligado a relacionar la norma con la realidad política”<sup>31</sup>. De modo que, si en adelante se encontrase en curso la interpelación de un ministro, no sería irrazonable que ese ministro o el Presidente del Consejo de Ministros conviertan dicha interpelación en una cuestión de confianza, ya que tal proceder es propio del ejercicio racionalizado del equili-

tín Vizcarra, en ese entonces Ministro de Transportes y Comunicaciones y Carlos Basombrío, Ministro del Interior; los mismos que renunciaron antes de ser censurados. El 21 de junio del 2017 el Congreso le negó la cuestión de confianza al Ministro de Economía Alfredo Thorne, sobre el manejo de su política económica.

31 LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971 p. 158.

brio y balance de poderes. Entonces, frente a la interpelación y/o censura de la oposición parlamentaria, el Poder Ejecutivo podría hacer cuestión de confianza, a efectos que la mayoría parlamentaria tome una posición a favor o en contra, y, así despeje o desbloquee el conflicto de poderes que afecta a la gobernabilidad.

Por otro lado, cabe señalar que ha sido una mala práctica de los congresistas de la oposición, entre el 28 de julio del 2016 y el 30 de setiembre de 2019, verse obligados a otorgar su voto mayoritario en favor de la cuestión de confianza facultativa planteada por los Presidentes del Consejo de Ministros Villanueva el 2018 y Del Solar en junio del 2019, a efectos de no caer en una segunda denegatoria de confianza, y, así evitar la sanción presidencial de la disolución del Congreso, de acuerdo al artículo 134 de la Constitución; lo cual supuso fraude a la cuestión de confianza, porque la oposición simuló otorgar la confianza sin obligarse a cumplir lo solicitado, actuando con deslealtad a la Constitución.

Por eso, con el segundo pedido de la cuestión de confianza del Premier Del Solar del 30 de setiembre de 2019, la oposición parlamentaria no solo rechazó públicamente el anuncio de su presentación, sino también le impidió físicamente su ingreso al Pleno del Congreso; lo cual pudo vencer en la medida que el artículo 129 de la Constitución faculta a los ministros el derecho de asistir a los debates parlamentarios, pero sin votar.

Es por ello, que la sentencia del Tribunal Constitucional demuestra ser adecuada al considerar que puede usarse el mecanismo de la cuestión de confianza en casos de interpelaciones y censuras ministeriales, para evitar la arbitrariedad constitucional de la oposición parlamentaria que se expresó en el fraude constitucional a la cuestión de confianza; así como, hacer valer el derecho del Presidente del Consejo de Ministros de presentar una cuestión de confianza con carácter de urgente. Por eso, corresponde analizar el carácter célere de una solicitud de confianza del Poder Ejecutivo.

### **iii.- Celeridad de la cuestión de confianza.**

Un tema también debatido en la demanda competencial del Congreso contra el Poder Ejecutivo por su disolución ha sido el referente al plazo para absolver una cuestión de confianza. No obstante que, el artículo 105 de la Constitución señala que: “[...] Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”. En este entendido, en el Oficio N° 260-2019-PR del 29 de setiembre de 2019, el Presidente de la Repúbli-

ca y el Presidente del Consejo de Ministros presentaron al Congreso el Proyecto de Ley para modificar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con carácter de urgente, sobre el cual el 30 de setiembre de 2019 el Premier Del Solar hizo cuestión de confianza ante el Pleno del Congreso, en los siguientes términos:

[...] 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<sup>32</sup>.

Frente al pedido constitucional demandando transparencia con carácter de urgencia para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la Presidencia del Congreso planteó que el plazo para pronunciarse era el previsto en el Reglamento del Congreso:

Artículo 86.-

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.

En consecuencia, el lunes 30 de setiembre del 2019, la Junta de Portavoces del Congreso había considerado tratar la cuestión de confianza después de la elección de los magistrados al TC; así, se pudo observar que si el pedido urgente era para reformar el sistema de selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, la celeridad planteada en la deliberación de la cuestión

32 Cfr: Congreso de la República. *Diario de Debates*, fecha 30 de setiembre de 2019, 12° Sesión — Matinal), p. 13. Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/\\$FILE/PLO-2019-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/$FILE/PLO-2019-12.pdf). (consultado 24 de febrero de 2020).

de confianza, requería que se le hubiese dado la prioridad material y temporal en su atención. No obstante, la el Presidente del Congreso señaló que el orden del día ya estaba acordado y, que el tema estaba previsto para ser discutido en la tarde de ese día. Lo cual supuso el vaciamiento del contenido de la cuestión de confianza, sobre la base de subordinar el mandato constitucional de la celeridad de la cuestión de confianza a la regulación del Reglamento del Congreso. En este entendido el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, señaló que:

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. (resaltado nuestro).

De lo analizado y señalado por el Tribunal Constitucional, es lógico asumir que cuando una cuestión de confianza se presenta con un carácter excepcional de urgencia, esta debe ser observada de manera inmediata por el Congreso, con la finalidad de poner fin al conflicto entre los poderes y reestablecer la paz en sus relaciones políticas de la manera más pronta posible. Finalmente, en el caso concreto de la cuestión de confianza planteada por el Premier Del Solar, el Congreso contando con una sólida mayoría parlamentaria de oposición, primero pudo deliberar y otorgar o no la cuestión de confianza, o, aprobada la cuestión de confianza votar el proyecto de ley de reforma de la LOTC, para evitar la segunda denegación de la cuestión de confianza.

Pero, lo que gestaron en los hechos fue la denegación del pedido de confianza, lo que fue advertido por el Presidente de la República<sup>33</sup> y fue asumido como fundamento del segundo rechazo de la confianza a un gabinete ministerial; moti-

33 La noche anterior al 30 de setiembre, el Presidente de la República Martín Vizcarra dijo que iba a considerar denegada la cuestión de confianza si el Congreso votaba primero elegir a los nuevos miembros del Tribunal Constitucional, antes de debatir en el Pleno el pedido del Presidente del Consejo de Ministros de reformar su sistema de elección. Ver: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/vizcarra-yo-si-declararia-disuelto-congreso-caso-se-deniegue-cuestion-confianza-n390075> (consultado el 26 de febrero de 2020).

vo por el cual, el Presidente de la República disolvió el Congreso, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución. Generándose un debate en torno a la interpretación de la denegación fáctica de la cuestión de confianza.

#### **iv.- Denegación fáctica de la cuestión de confianza.**

Los hechos acontecidos en la sesión del Pleno del Congreso del 30 de setiembre del 2019 que derivaron en la decisión del Presidente de la República de disolver el Congreso, en el entendido que este denegó la cuestión de confianza, también ha sido analizado en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la demanda competencial del Congreso contra el Poder Ejecutivo.

Al respecto, los demandantes argumentaron que la moción de confianza solo podía ser considerada como admitida o rechazada, si el Pleno del Congreso llevaba a cabo expresamente una votación sobre el particular. Por ello, señalaron que no era posible considerar que una cuestión de confianza podía ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica; por el contrario, señalaron que la cuestión de confianza solicitada fue debatida y aprobada en la tarde del 30 de setiembre. Sin embargo, el Decreto Supremo 165-2019-PCM con el que se declaró la disolución del Congreso asumió que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada. En este entendido, señalaron que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que la cuestión de confianza fue denegada fácticamente, sin que existiera un pronunciamiento expreso del Congreso de la República denegando la cuestión de confianza, era contrario a lo dispuesto en los artículos 132 y 134 de la Constitución.

Sin embargo, como los hechos son fuente del derecho, cabe recordar que el 30 de setiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, que había hecho cuestión de confianza de la modificatoria del artículo 8 de la LOTC y de la suspensión del proceso de elección de los candidatos al Tribunal Constitucional, a pesar de la potestad del artículo 105 de la Constitución para que se trámite con carácter de urgente y del artículo 129 de la Constitución que le facultaba al Premier 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 de no ser congresista.

No obstante ello, como se recuerda el Premier Del Solar logra ingresar y hacer uso de la palabra por intermedio de un congresista que le sede su turno y no porque le haya sido concedida directamente por el Presidente del Congreso; solo,

así, pudo presentar la cuestión de confianza en la que solicitó 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.

Pese a ello, la cuestión de confianza presentada no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección de los magistrados al TC, por eso, cabe remarcar que cuando se solicitó como cuestión previa al Pleno suspender la elección de los magistrados del TC, para discutir la cuestión de confianza, dada la urgencia de resolver la crisis política; este pedido fue sometido al voto, pero la mayoría desestimó dicha cuestión previa por 80 votos en contra y 34 a favor<sup>34</sup>.

Esta situación se agravó incluso con la elección del abogado Gonzalo Ortiz de Zevallos – primo del Presidente del Congreso – como magistrado del Tribunal Constitucional y la votación a otro candidato –Sánchez Palacios- quien no obtuvo los 87 votos. Esta elección implicó el rechazo total de la cuestión de confianza, puesto que incluso de aprobarse posteriormente – como efectivamente sucedió –, devendría de inútil, siendo que el fin que se buscaba tutelar ya no podría cumplirse.

Esta decisión de la mayoría parlamentaria de no debatir el proyecto de ley de reforma de la LOTC, no suspender el procedimiento de selección de magistrados, ni de brindar las garantías de transparencia para que dicha selección asegurase la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, fue la expresión de la voluntad política y jurídica de que se otorgó la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Lo contrario, hubiera conllevado a asumir que el Poder Legislativo puede simplemente aceptar las pretensiones del Ejecutivo sin una voluntad real de cumplirlas, o incluso, incumpléndolas de manera pública previamente a la aceptación, tal como ocurrió, pueda aceptarla de manera formal y, ser aun así tomada como una decisión parlamentaria válida; para los fines de no llegar a un segundo rechazo de la confianza del gabinete ministerial, impidiéndose así la disolución del Congreso.

Por eso, si bien la regla para decidir sobre los actos parlamentarios es la votación expresa del Pleno del Congreso para la aprobación o rechazo de una cues-

34 Cfr: Congreso de la República. *Diario de Debates*, fecha 30 de setiembre de 2019, 12° Sesión — Matinal), p. 46. Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/\\$FILE/PLO-2019-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/$FILE/PLO-2019-12.pdf). (consultado 24 de febrero de 2020).

tión de confianza, no debe perderse de vista que en el caso concreto existió lo que se conoce en el derecho como el abuso del derecho proscrito en el artículo 103 de la Constitución; porque la oposición parlamentaria otorgó formalmente la confianza al Gabinete Del Solar, luego de haberle negado lo solicitado en la cuestión de confianza.

Por eso, el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 006-2019-CC/TC, se señala lo siguiente:

36. Ahora bien, el que esto sea así [el haber “otorgado” la confianza] 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.

37. 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. (añadido nuestro).

En ese sentido, si bien los actos parlamentarios expresan la voluntad parlamentaria obtenida a través del debate, la deliberación y los votos en mayoría y minoría de los congresistas; también, es cierto que existen figuras en el derecho público y también privado, como el fraude a la ley y el abuso del derecho, proscrita en el artículo 103 de la Constitución; en virtud de las cuales, haciendo ejercicio de una competencia o potestad parlamentaria por acción u omisión se puede afectar o violar la Constitución.

El abuso es sinónimo de injusticia o fraude a la voluntad ciudadana. De ahí que se pueda señalar que “el pensamiento del orden concreto de los hombres y sus grupos, así como la teoría constitucional de determinada unidad social colec-

tiva procede y funciona como reflejo y práctica de lo social, que se orienta de lo *posible*, lo *necesario* y lo *real*, desde diferentes modos y con diferentes resultados”<sup>35</sup>.

Esto quiere decir que, en el origen de las normas o decisiones parlamentarias puede verse que no solo las fuentes formales como el Reglamento del Congreso son la base de su validez, sino que también las fuentes reales o materiales, que son el conjunto de hechos políticos, históricos o sociales, que se expresaron o pusieron de manifiesto de forma indubitable en la manifestación de la voluntad de la mayoría parlamentaria de rechazar la cuestión de confianza.

Interpretar exegéticamente el Reglamento del Congreso, conllevaría a señalar que es válido que el Poder Legislativo simplemente acepte las pretensiones del Ejecutivo sin una voluntad real de cumplirlas, o incluso, incumpléndolas de manera pública previamente a la aceptación, pero que – tras dejar sin efecto la finalidad de la medida planteada – sería válido aceptarla de manera formal y así pueda ser tomada como una decisión parlamentaria válida para impedir la disolución del Congreso.

Ello se refleja en los argumentos en la demanda competencial del Presidente del Congreso que asumió una versión anquilosada del Derecho Parlamentario para defender sus fueros; pero, basado en la vieja doctrina de la *interna corporis acta*, según la cual el Parlamento en su organización y funcionamiento interno está sujeto solo a su Reglamento<sup>36</sup>; desconociendo que el Congreso no solo es sede de la representación política del pueblo, sino también de la realidad social; por eso, pretender eliminar al Derecho Parlamentario de su medio social y someterlo a la voluntad del legislador constituyó una abdicación a las fuentes materiales o reales propias de la democracia constitucional.

La justificación primera del poder no yace en la ley, sino de la manera de vivir y actuar del pueblo en contra de la corrupción que la mayoría parlamentaria del Congreso rechazó, en tanto estaba dedicada a la protección de los líderes de la corrupción política y judicial, y; más aún, próxima a coronarla al pretender elegir a seis magistrados afines del Tribunal Constitucional, que en nuestro Estado de Derecho es el más alto tribunal encargado de definir trascendentes asuntos políticos, jurídicos, económicos, sociales, culturales, religiosos, éticos, etc.

35 HÄBERLE, Peter. “Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens”. En *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein /Ts: Athenäum, 1980, p. 2.

36 GUERRERO SALOM, Enrique. *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. España: Editorial Síntesis, 2004, pp. 18-22.

De allí que, que la limitada concepción del Derecho Parlamentario como producto del positivismo jurídico, permitió que el Congreso quedara aislado de la realidad y de la norma constitucional, y, donde la voluntad de la autoridad parlamentaria quedó divorciada de la ética popular<sup>37</sup>. No obstante, la intención del Tribunal Constitucional de otorgar vigencia a la Constitución, mediante la fuerza normativa de la Constitución “*normativen Kraft der Verfassung*”<sup>38</sup> no se reduce a una tarea de mera coerción y eficacia de la norma, mediante la jurisdicción constitucional. Se trata más bien de una toma de conciencia de los intérpretes de la Norma Suprema de las posibilidades y límites constitucionales, en función de las necesidades y condiciones de la relación política entre el gobierno y la oposición parlamentaria, que permita dar respuestas en caso de conflicto entre ambos poderes, en el marco de los principios del control y balance entre los poderes constitucionales.

Por eso, si bien la figura de la denegación fáctica de la cuestión de confianza no se encuentra reconocida en la Constitución; **sin embargo, desde el siglo XIX y comienzos del siglo XX, ya se ha abordado la idea** de la eficacia de la Constitución en sentido real o material; por eso, en Francia se llegó a señalar que: “Hay que salir de la ley, para regresar al Derecho (*il faut sortir de la loi, pour rentrer dans la Droit*)”<sup>39</sup>. En consecuencia, se debe tener en cuenta que no pueden tomarse actos contrarios a la cuestión de confianza acompañados por una declaración vacía de aprobación como una verdadera aceptación de la cuestión de confianza. De permitirse ello, hubiera implicado señalar que basta con votar a favor de una cuestión de confianza sin actuar honesta o coherentemente en base a lo que se ha aprobado, para que se cumpla el requisito de aprobación del mismo.

#### ***IV. La Disolución constitucional del Congreso.***

La facultad de disolución del Parlamento es la clave del sistema parlamentario; porque está dirigida a que el Gobierno pueda tener el control sobre las Cámaras del Parlamento cuando en situaciones límites estos no logran llegar a un acuerdo entre sí. Si bien en el sistema presidencialista esta institución no existe, en sistemas semi-presidenciales como el peruano se ha incorporado la disolución

37 PRIETO SANCHÍS, Luis. *Constitucionalismo y positivismo*. México: Fonteamor, 1997, pp. 25-28.

38 HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: CEC, 1983, pp. 61ss.

39 DE VEGA, Pedro. “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”. En *Revista de Estudios Políticos*, N.º 7, Madrid, 1979, p. 107. LASSALLE, Ferdinand. *Ueber Verfassungswesen*. Berlin: Verlag P. Singer, 1907. MORTATI, Costantino. *La Costituzione in senso Materiale*. Milano: Giuffrè editore, 1998.

de Congreso, como un mecanismo de *check and balance* por parte del Ejecutivo. “En este sistema, la disolución del Parlamento es un arma en manos del Presidente porque se busca que éste disponga, en la medida de lo posible, de una mayoría parlamentaria afin.”<sup>40</sup>

La Constitución Política del Perú de 1993 dedica un artículo al supuesto de disolución del Congreso, señalando que:

***Artículo 134.-***

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

*El 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.*

Este artículo plantea como presupuesto para la disolución del Congreso que se haya producido la denegación de la confianza del Congreso a dos gabinetes ministeriales en un mismo período gubernamental. En este sentido, la disolución del Congreso tiene como finalidad restablecer la gobernabilidad entre el gobierno y la oposición, mediante el llamado a la ciudadanía para que mediante las elecciones parlamentarias se resuelva democráticamente el conflicto de poderes. La apelación al principio democrático se enmarca en lo señalado en el artículo 45 de la Constitución, según el cual: “El poder del estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

En la medida que la voluntad popular expresada en las urnas para formar al gobierno y a la oposición de un período gubernamental no es estática; de acuer-

40 ESPINOZA, Ricardo. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Primera Edición. Ciudad de México: IDEL, 2016, p. 63.

do a la dinámica del proceso político, cabe que el respaldo popular cambie; por lo cual, resulta legítimo en casos de un conflicto insalvable entre el gobierno y la oposición, que sea el pueblo quien directamente dirima la controversia, sin esperar una siguiente contienda electoral para renovar el Congreso y el Poder Ejecutivo; sino disolver el Congreso y adelantar las elecciones parlamentarias, para garantizar el equilibrio de poderes y la gobernabilidad. Por eso, “el derecho de disolución [del Congreso] es, aquí, un medio necesario y normal del equilibrio y de la apelación democrática al Pueblo”<sup>41</sup>.

En ese entendido, el artículo 134 de la Constitución dispone que la disolución del Congreso sea realizada mediante decreto supremo, en la cual se convoque a nuevas elecciones parlamentarias, fijando una fecha para ello. Se dispone además como límite constitucional, que el Congreso no pueda ser disuelto en el último año de su mandato. Sobre el particular, a continuación se analiza la naturaleza de la nueva elección parlamentaria y del interregno parlamentario, a raíz de la disolución del Congreso.

### **1. Nueva elección parlamentaria.**

Habiéndose producido el 30 de setiembre del 2019, la disolución constitucional del Congreso, mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, al haber rechazado la cuestión de confianza a dos gabinetes ministeriales, el Poder Ejecutivo, según faculta el artículo 134 de la Constitución, en el mismo Decreto Supremo llamó a elecciones parlamentarias para el 26 de enero del 2020; asimismo, dispuso la revocatoria del mandato de los congresistas, salvo de quienes formaban parte de la Comisión Permanente:

*“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.*

41 CHMITT, Carl. “Teoría de la Constitución”. Madrid: Alianza Editorial, 1982, p. 337.

*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”.*

En este sentido, visto el mencionado Decreto Supremo, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 0150-2019-JNE, el 1 de octubre del 2019, aprobando el calendario electoral de las elecciones parlamentarias, para complementar el período congresal hasta el 28 de julio del 2021. Pero, también generó inseguridad jurídica al desconocer algunas reformas constitucionales y legales en materia electoral, aprobadas incluso por el referéndum ciudadano del 9 de diciembre del 2018, en lucha contra la corrupción política.

Así, pese a que el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM revocó el mandato parlamentario de los congresistas electos del 2016 al 2021, y, el artículo 90-A de la Constitución dispuso que: “Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”, según fue aprobado en el mencionado referéndum popular, el Jurado Nacional de Elecciones dispuso inconstitucionalmente y en contra de la voluntad popular, que los representantes del Congreso disuelto podían ser nuevamente candidatos para las elecciones del 26 de enero y electos congresistas para el período parlamentario que culmina el 28 de julio del 2021, porque se trataba de una elección parlamentaria extraordinaria.

La interpretación de favor realizada por el JNE puso en evidencia: por un lado, su falta de respeto a los mandatos constitucionales emanados de la expresa voluntad popular, al defender a los parlamentarios revocados sobretodo del aprismo y el fujimorismo, y; por otro lado, ratificó las denuncias sobre algunos de sus integrantes de estar vinculados a la red de la corrupción de los “cuellos blanco del puerto”, debido a “los audios de la vergüenza” con el juez supremo César Hinojosa prófugo de la justicia en España<sup>42</sup>.

Sin perjuicio de la cuestionable validez de la interpretación del JNE sobre la

42 Los audios del ex juez supremo Hinojosa con el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones Víctor Ticona y otros dos miembros del JNE Luis Arce Córdova y Jorge Rodríguez Vélez. Ver: <https://elcomercio.pe/politica/las-llamadas-de-salvador-ricci-con-jueces-supremos-antes-de-elegirse-al-presidente-del-jne-noticia/> (consultado el 26 de febrero de 2020). En particular, la Fiscal de la Nación investiga a Luis Arce por los delitos de tráfico de influencia y de enriquecimiento ilícito. Ver: <https://elcomercio.pe/politica/fiscal-de-la-nacion-abre-investigacion-a-integrante-del-pleno-del-jne-noticia/> (consultado el 26 de febrero de 2020).

vigencia de los mandatos constitucionales y legales de la reforma política en la lucha contra la corrupción; cabe señalar, que el voto popular sancionó a los partidos y a sus congresistas que habiendo sido revocados candidatearon al Congreso el 26 de enero del 2020. Así, de los 19 que intentaron ser reelectos, no recibieron el voto popular Mauricio Mulder, Rosa Bartra, Juan Sheput, Salvador Here-si, Jeny Vilcatoma, Manuel Dammert, Nelly Cuadros, Janet Sánchez, entre otros; mientras que solo cuatro congresistas revocados fueron electos –Alberto de Belaúnde y Gino Costa por el Partido Morado, y, Mártires Lizana y Gilmer Trujillo por el Partido Fujimorista.

Así, los resultados electorales fueron previsibles: por un lado, la derrota de Fuerza Popular, que apenas consiguió 15 parlamentarios de los 73 que obtuvieron el 2016, mientras que el APRA, Solidaridad Nacional y Contigo no alcanzaron superar la valla electoral del 5% para tener congresistas; estas fueron las fuerzas políticas beligerantes en contra de la lucha del Poder Ejecutivo contra la corrupción, y, de las políticas en materia de género. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones decidió además no aplicar la ley electoral, según la cual de no pasar la valla electoral dichos partidos perdían su registro como organizaciones políticas, debiendo reinscribirse nuevamente, en mérito a que justificó que se trataba de elecciones complementarias y no ordinarias.

Por otro lado, los partidos con una agenda democrática liberal en lo político y en lo económico, como Acción Popular que logró 25 congresistas, Alianza para el Progreso 22, Somos Perú 11 y el Partido Morado 9, obtuvieron en total 67 bancas; mientras que, la izquierda ideológica del Frente Amplio obtuvo 9 bancas, pero la izquierda pragmática de Juntos por el Perú no alcanzó superar la valla electoral.

A su vez, el voto popular otorgó un importante respaldo a las fuerzas políticas que se ubican en el borde del consenso democrático liberal, como son: Podemos con 11 congresistas que tiene una agenda de fortalecimiento a las fuerzas de seguridad; el FREPAP con 15 congresistas que representa a las comunidades religiosas adventistas del Perú profundo, y; a Unión por el Perú con 13 congresistas que aglutina a las fuerzas anti-sistema del movimiento etno-cacerista que realizó un alzamiento militar el 2004 contra el gobierno democrático de Toledo.

Estos resultados en términos generales han respaldado en lo político al gobierno, en la medida que el voto ciudadano castigó a quienes se opusieron radicalmente al gobierno del Presidente de la Republica Vizcarra –incluso planteando su vacancia a raíz de la suspensión del Congreso-. Pero, ello no significó que todas las fuerzas políticas entrantes al Congreso fueran a apoyar al Gobierno de manera abs-

tracta; sino, en el mejor de los casos, de manera concreta según el Acuerdo de Gobernabilidad que suscribieron cuatro bancadas; para impulsar algunas materias como las reformas políticas y judiciales pendientes, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y, el relanzamiento del crecimiento económico con bienestar<sup>43</sup>.

Finalmente, con la nueva configuración de la mayoría parlamentaria multipartidaria era previsible que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso no fueran como la conflictiva tensión entre la oposición y el gobierno del período 2016-2019; sin embargo, ello no quiere decir que hasta el momento no hayan existido momentos de tensión y conflicto por motivos económicos, políticos y/o sociales, que al menos han permitido el diálogo y la búsqueda de concertación, manteniendo el equilibrio y control entre los poderes. Una prueba de ello, fue el control político parlamentario del interregno parlamentario.

## **2. Interregno parlamentario y decretos de urgencia.**

Como lo señala el artículo 135 de la Constitución, durante el interregno parlamentario, se mantiene en funciones la Comisión Permanente del Congreso; sin embargo, sus funciones son limitadas; es decir, no tiene competencia para ejercer sus atribuciones ordinarias según el artículo 101 de la Constitución<sup>44</sup>; puesto que tan solo se ciñe a recibir los decretos de urgencia del Poder Ejecutivo y elaborar una opinión al respecto, con la finalidad de dar cuenta de ello al nuevo Congreso elegido, como señala la Constitución:

43 El Acuerdo por la Gobernabilidad fue suscrito por los partidos de Acción Popular, Alianza para el Progreso, Somos Perú y Podemos, sorprendentemente incluyeron a este último y excluyeron al Partido Morado; por ello, se ha señalado que es más un acuerdo por los cuatro puestos de la Mesa Directiva del Congreso. Ver: <https://larepublica.pe/politica/2020/02/19/congreso-acuerdo-por-la-gobernabilidad-presentado-por-accion-popular-app-somos-peru-y-podemos-peru-jne/> (visitado el 27 de febrero de 2020).

44 “**Artículo 101.**- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.”
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.

***Artículo 135.-** Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examina y los eleve al Congreso, una vez que este se instale.*

En ese sentido, durante el interregno parlamentario la función legislativa queda transferida al Poder Ejecutivo, para que legisle mediante decretos de urgencia que aprueba el Consejo de Ministros. Cabe señalar, que uno de los mayores cuestionamientos que ha señalado la Comisión Permanente en el actual interregno parlamentario es respecto a las materias que pueden ser reguladas mediante decretos de urgencia. Es cierto que la Constitución en situaciones de normalidad, con un Congreso funcionando constitucionalmente, impone límites a los decretos de urgencia en el artículo 118-19 de la Constitución<sup>45</sup>; a fin de que solo se regule en materia económica y financiera, cuando sea de interés nacional; además de estar proscrito que mediante decretos de urgencia se regule materia tributaria, según el artículo 74 de la Constitución.

No obstante, durante el interregno parlamentario, estos límites no se aplican, siendo que el Ejecutivo puede – si se ve en la necesidad de hacerlo – regular mediante decretos de urgencia temas relativos a las materias que son propias de la función legislativa, en función de las urgencias de la implementación de la política general del Gobierno, según el artículo 118-3 de la Constitución. En consecuencia, la competencia legislativa del Congreso disuelto pasó al Poder Ejecutivo para que legisle durante ese interregno mediante decretos de urgencia; quedando tan solo como tarea de la Comisión Permanente del Congreso, elaborar informes de los decretos de urgencia, a fin de dar cuenta de los mismos al nuevo Congreso elegido por el voto popular una vez que se instale.

El Poder Ejecutivo en el interregno parlamentario ha publicado en el diario oficial “El Peruano” 68 decretos de urgencia desde el Decreto de Urgencia N° 002-2019 (publicado el 9 de Octubre del 2019) hasta el Decreto de Urgencia N° 024-2020 (publicado el 20 de febrero de 2020), los mismos que han requerido de un informe de la Comisión Permanente; pero, teniendo esa como única tarea

45 “**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República: [...] 19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.”

constitucional, debido al ocio legislativo solo llegaron a aprobar apenas la mitad de todos los informes que se necesitan. Lo que pone en evidencia que, además de haber sido una mayoría parlamentaria obstruccionista, también no ha sido muy productiva.

Ahora bien, a los nuevos 130 congresistas electos el 26 de enero de 2020 les corresponde realizar el control constitucional de los decretos de urgencia, emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. Para tal efecto, es necesario que se delimite el objeto de control así como el parámetro de control. Sobre el primero, se debe identificar a los 68 decretos de urgencia materia de control que han sido publicados en el diario oficial “El Peruano” y recibidos por la Comisión Permanente; sobre el segundo, es necesario también definir el parámetro de control de los mismos, esto es delinear el llamado canon o parámetro que permitirá examinar su validez constitucional.

Así, en primer lugar, el objeto de control de los decretos de urgencia no debe buscarse en los requisitos para aquellos decretos únicamente referidos a materia económica y financiera, cuando así lo exige el interés nacional, según se refiere el artículo 119-18 de la Constitución; sino, que el parámetro u objeto de control es la Constitución *in toto*, en la medida que el artículo 135 de la Constitución ha habilitado al Poder Ejecutivo para que expida normas legales mediante decretos de urgencia cuando el Congreso esté en receso, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución. Lo cual significa que, la facultad legislativa del Gobierno no está limitado por el artículo 118-19, sino que *prima facie* los decretos de urgencia podrían ser sobre cualquier materia de regulación legislativa del Congreso.

Se señala que en principio la potestad legislativa del Poder Ejecutivo no está limitada; porque, si bien la Constitución no ha establecido un límite material salvo el temporal para expedir los decretos de urgencia, durante el período de receso del Congreso; resulta razonable que en la deliberación y aprobación de los decretos de urgencia dictados por el Poder Ejecutivo, este se haya ejercido con límites constitucionales implícitos, a fin por ejemplo de no aprobar mediante decretos de urgencia normas de reforma constitucional o de materia de ley orgánica, que estaban pendientes de aprobar en el Poder Legislativo para continuar con la reforma política y judicial, que fue la cuestión central del conflicto entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, que el Tribunal Constitucional resolvió a favor de este último, en la demanda competencial que le planteó el Presidente de la Comisión Permanente (Exp. N° 006-2019-CC/TC).

Ello es así, debido a que las leyes de reforma constitucional y las leyes or-

gánicas son normas de trascendencia material y formal en su aprobación legislativa, que constituyen una competencia exclusiva y excluyente del Parlamento; aun cuando el artículo 135 no haya establecido límite material alguno a la potestad legislativa transitoria del Poder Ejecutivo; por cuanto este poder no es ni podría sumir la potestad de un poder constituyente-instituido con la facultad de reformar la Constitución<sup>46</sup>.

De modo que, por ejemplo, el Gobierno por más que presentó al Congreso el proyecto de ley de reforma del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional –que fue materia de la denegatoria de la segunda cuestión de confianza– no podía aprobarlo por decreto de urgencia; motivo por lo cual es una materia legislativa para el nuevo Congreso, reformar la LOTC para nombrar a los nuevos magistrados del TC, bajo reglas de publicidad, idoneidad y pluralidad, según ya lo han anunciado los voceros de las nuevas bancadas parlamentarias que han llegado al Acuerdo por la Gobernabilidad, antes mencionado.

Ahora bien, como quiera que el 30 de setiembre del 2019, a raíz del rechazo a la confianza del Gabinete Del Solar y a la disolución del Congreso, el Presidente Vizcarra nombró al nuevo Gabinete de Vicente Zevallos, a este le correspondía presentarse ante el Pleno del Congreso, para exponer la política del Gobierno y las medidas necesarias para implementarlas, y; solicitar el voto de confianza, dentro de los treinta días de instalado el nuevo Congreso, según se puede interpretar de la *ratio legis* del artículo 130 de la Constitución.

Sin embargo, como el artículo 135 de la Constitución dispone que el gabinete también debe dar cuenta al Congreso de los actos emitidos –decretos de urgencia– durante el receso de este, fue razonable que esta exposición se realice en la presentación del Gabinete Zevallos ante el Pleno del Congreso, previsto en el artículo 130 antes citado; a efecto, que el Congreso se pronuncie sobre los decretos de urgencia, de acuerdo con los plazos del procedimiento parlamentario, establecido en el Reglamento del Congreso. Así, en efecto, el 29 de Mayo del 2020 el Congreso en mayoría otorgó el voto de investidura al gobierno y a la dación de cuenta de los decretos de urgencia expedidos por el Poder Ejecutivo, durante

46 CARPIO MARCO, Edgar. “Límites materiales de la legislación de urgencia durante el interregno parlamentario”. En *La Ley*. Ver <https://laley.pe/art/8668/limites-materiales-de-la-legislacion-de-urgencia-durante-el-interregno-parlamentario> (consultado el 27 de febrero de 2020); asimismo, LIU QUISPE, Rocío. “¿Límites materiales de los decretos de urgencia en materia tributario durante el interregno parlamentario?”. En *Enfoque - Derecho*. Ver: <https://www.enfoquederecho.com/2019/10/31/limites-materiales-de-los-decretos-de-urgencia-en-materia-tributaria-durante-el-interregno-parlamentario/> (consultado el 27 de febrero de 2020).

el interregno parlamentario, a raíz de la disolución del Congreso, de acuerdo con los artículos 130 y 135 de la Constitución.

Finalmente, es importante remarcar que el restablecimiento de las funciones plenas del Congreso de la República, para legislar, fiscalizar y representar al pueblo debe realizarse dentro de un modelo constitucional semi-presidencial –no asambleísta-, que deje atrás el obstruccionismo y la confrontación parlamentaria; sino que asegure los principios de la división de poderes, y, el control y balance entre los mismos, mediante el ejercicio legítimo de sus competencias. Principios que son necesarios para la gobernabilidad del país, lo cual demanda a la nueva mayoría parlamentaria un rol de oposición parlamentaria al Gobierno con lealtad constitucional y respeto a la voluntad expresada en las urnas.

#### ***V. Conclusiones.***

El Estado Constitucional de Derecho tiene como base principal la democracia. En este sentido, el sistema de pesos y contrapesos entre el gobierno y la oposición es importante para la gobernabilidad democrática, así como para el control político y equilibrio entre los poderes.

Sin embargo, en épocas de crisis constitucional, derivada de los altos grados de corrupción de la mayoría de los líderes de los partidos políticos con representación parlamentaria, así como, de la dinámica de la corrupción enquistada en la persona de algunos magistrados de la Corte Suprema, Junta de Fiscales Supremos, o de los consejeros del ex Consejo Nacional de la Magistratura y hasta algunos miembros del Jurado Nacional de Elecciones; la respuesta política realizada por el Poder Ejecutivo al Congreso de República que los protegía a través del mal uso de la inmunidad de los altos cargos públicos, ha evitado que dichas fuerzas controlen arteramente el proceso de nombramiento de seis de los siete magistrados del Tribunal Constitucional, dentro del marco constitucional y sin quebrar el orden democrático, como aconteció el 30 de setiembre de 2020.

Pero, por un lado, más allá de los mecanismos planteados por la Constitución para atender situaciones ordinarias de la tensión política entre el gobierno y la oposición parlamentaria, como los llamados del Congreso a los ministros, las interpelaciones e incluso las censuras ministeriales, que conllevaron al Poder Ejecutivo a dar respuestas constitucionales como hacer uso de la cuestión de confianza y finalmente la disolución del Congreso por haber censurado a dos gabinetes ministeriales en un mismo período gubernamental, es el diálogo político el

que estuvo ausente desde el inicio del periodo gubernamental de Kuczynski, debido a la falta de experiencia y/o responsabilidad política de la líder de la oposición Keiko Fujimori y que continuó contra el Presidente Vizcarra, cuando este inicio una frontal lucha contra la corrupción política y judicial.

Por otro lado, si bien el Congreso de la República tenía dentro de sus funciones la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la selección previa de candidatos debió ser cumplida de acuerdo con los principios constitucionales de publicidad, transparencia, idoneidad y pluralismo. Dada la ausencia de estos principios, que vulneraban las garantías de independencia y legitimidad de los jueces del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza se utilizó como un mecanismo legítimo – en virtud a los principios de separación de poderes y autonomía de los organismos jurisdiccionales – para solicitar que se suspenda el proceso parlamentario nada transparente ni plural para nominar a los magistrados del Tribunal constitucional, que promovió la mayoría parlamentaria del Congreso disuelto.

Cabe señalar que, tras la negación en los hechos de la cuestión de confianza, la disolución del Congreso ha sido legítima según la sentencia del Tribunal Constitucional por encontrarse dentro del supuesto del artículo 134 de la Constitución según el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM; el cual cumplió con declarar la disolución del Congreso, convocar a nuevas elecciones para el 26 de enero del 2020, revocar el mandato de los congresistas, salvo el de los integrantes de la Comisión Permanente, quienes continuaron funcionando, pero solo para dar cuenta al nuevo Congreso de los 68 decretos de urgencia que expidió el Poder Ejecutivo, durante el interregno parlamentario.

En conclusión, en un sistema semi presidencialista como el peruano, los mecanismos de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso son herramientas adecuadas para el control constitucional de los excesos de las fuerzas de la oposición parlamentaria, cuando pretenden convertir al régimen político en uno asambleario; más aún, si como el caso peruano ha sido para blindar a la corrupción política y judicial. No obstante, la poca regulación constitucional respecto de la cuestión de confianza y de la propia potestad del Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos de urgencia, durante el interregno parlamentario; ha permitido al Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N° 0006-2019-CC/TC, dirimir el conflicto entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, en favor de la voluntad popular, así como, estableciendo ciertos límites de la cuestión de confianza, pero, también reconociendo la denegación material de la cuestión de confianza.

Lima, 30 de junio de 2020.

## **RESUMEN**

La democracia es el pilar sobre el que descansa el Estado Constitucional de Derecho; el mismo que tiene por finalidad la protección de los derechos fundamentales y el control del poder. El modelo democrático semi-presidencial de gobierno de la Constitución peruana se desarrolla en la fuerte tensión entre el gobierno y la oposición; lo cual explica el uso de la cuestión de confianza y de la disolución del Congreso de la República, como un mecanismo del Poder Ejecutivo para el control y balance de poderes, ante el ejercicio arbitrario y corrupto del Poder Legislativo durante el período 2016-2019.

## **SUMMARY**

Democracy is the pillar on which the Constitutional Rule of Law is based; its purpose is the protection of fundamental rights and the control of power. The semi presidential democratic model of government of the Peruvian Constitution develops in the strong tension between the government and the opposition; which explains the use of the vote of confidence and the dissolution of the Congress of the Republic, as mechanism of the Executive for the control and balance of powers, in the face of the arbitrary and corrupt exercise of the Legislative Power, during the period on 2016-2019.

## **PALABRAS CLAVES**

Democracia, régimen semi-presidencial, voto de confianza, disolución del Congreso, control y balance de poderes.

## **KEY WORDS**

Democracy, semi-presidential regimen, vote of confidence, dissolution of Congress, check and balance