

# Crisis política y controversias constitucionales: ¿disolución del Congreso válida o golpe de Estado?

FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI\*

## Resumen

La grave crisis política producida en el Perú, por los constantes enfrentamientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, tuvo como desenlace la disolución del Congreso dispuesta por el Gobierno. Por tratarse de una situación política relativamente inédita, y por la falta de una regulación o solución constitucional explícita a diversos de los problemas suscitados, se generaron numerosas controversias y opiniones divergentes respecto a la interpretación de la Constitución sobre temas tales como: las materias que pueden ser objeto de una cuestión de confianza del presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso; las implicancias del otorgamiento de la confianza respecto a la propuesta sometida a consideración del Congreso; la posibilidad de invocar una denegación de confianza «fáctica»; la verificación de los supuestos constitucionales en la reciente disolución del Congreso; las competencias de la Comisión Permanente del Congreso durante el interregno parlamentario. En el presente trabajo, el autor analiza estos problemas y expresa su posición sobre los mismos, en el marco del debate producido acerca de si ha existido una disolución constitucionalmente válida del Congreso o un golpe de Estado.

**Palabras clave:** Cuestión de confianza. Disolución del Congreso. Comisión Permanente del Congreso.

## Sumilla

### Introducción

1. La cuestión de confianza y su regulación constitucional
  - 1.1. Censura y cuestión de confianza: Similitudes y diferencias
  - 1.2. ¿Qué asuntos pueden someterse a una cuestión de confianza?
  - 1.3. ¿Cuántos votos se requieren para considerar otorgada la cuestión de confianza?

---

\* Abogado. Magíster en Derecho Constitucional y doctor en Humanidades por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor principal del Departamento Académica de Derecho. Miembro del Comité Asesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Posgrado de la PUCP. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y expresidente de la misma.

Ha sido embajador del Perú en el Reino de España; ministro de Justicia y Derechos Humanos; director de la Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP; presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; juez ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; director general de la Academia de la Magistratura; director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas; jefe del Departamento Académico de Derecho de la PUCP

2. La reforma del reglamento del Congreso para limitar el uso de la cuestión de confianza
  3. ¿Puede ser objeto de cuestión de confianza una iniciativa gubernamental de reforma constitucional?
  4. ¿Puede el Congreso otorgar la confianza para aprobar una ley o reforma constitucional pero luego modificar o rechazar el proyecto normativo?
  5. La denegación «fáctica» de la cuestión de confianza y su fundamento para la disolución del Congreso
  6. Las competencias de la Comisión Permanente del Congreso durante el interregno parlamentario
- Reflexiones finales: no ha habido un golpe de Estado

## Introducción

En la experiencia constitucional peruana ha sido frecuente que cuando el Poder Ejecutivo enfrentó a un Congreso dominado por una mayoría opositora, se produjo una grave crisis política que condujo a situaciones de inestabilidad e ingobernabilidad, que culminaron muchas veces con un golpe de Estado a cargo de los militares. Un escenario algo distinto fue el autogolpe dado por el presidente Fujimori, el 5 de abril de 1992, con el respaldo de una cúpula de las Fuerzas Armadas, puesto que si bien el gobierno carecía de mayoría parlamentaria (era la tercera fuerza política en el Congreso), la mayoría no oficialista se componía de varias agrupaciones y no actuaba con hostilidad.

La principal explicación a estas situaciones de crisis política podemos encontrarla en el propio diseño del régimen político establecido en nuestras diversas Constituciones, que sobre la base de un régimen de tipo presidencial fue incorporando un conjunto de instituciones propias de los regímenes parlamentarios, tales como la existencia del Consejo de Ministros y un presidente de dicho Consejo, interpelación, voto de censura y de confianza del Congreso hacia los ministros, disolución del Congreso, etcétera. Se trata de un modelo «híbrido», que ha solido caracterizarse o definirse como presidencial «atenuado», «racionalizado» o «parlamentarizado»<sup>1</sup>.

Una característica singular del funcionamiento de este régimen político «híbrido» (aunque de raíz presidencial) es que el mismo marco normativo constitucional puede funcionar de manera muy distinta según la correlación de fuerzas políticas

---

<sup>1</sup> Véase, Eguiguren Praeli, Francisco José (2009). El régimen presidencial 'atenuado' en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso; en: *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 357 a 389. También: (2009) «Las particulares relaciones entre gobierno y parlamento en el presidencialismo latinoamericano. El caso peruano». En: Memorias del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional; tomo 2, pp. 329 a 355; Lima: IDEMSA, PUCP y otros.

imperante en el Congreso y su relación de colaboración o confrontación con el Poder Ejecutivo. Es así que, cuando el gobierno ha contado con una mayoría parlamentaria favorable, los elementos propios del régimen presidencial aparecen reforzados, con estabilidad para el Poder Ejecutivo pero con el riesgo de excesos presidenciales y falta de control político del Congreso. En cambio, cuando el Congreso es dominado por una mayoría de oposición, los elementos parlamentarios del régimen constitucional se hacen manifiestos, observándose abuso de interpelaciones y censuras a los ministros, o el bloqueo a las iniciativas políticas o legislativas gubernamentales, creando polarización y crisis política

En las elecciones generales de 2016, Pedro Pablo Kuczynski ganó la Presidencia de la República, en muy estrecha victoria sobre Keiko Fujimori en la segunda vuelta, pero el fujimorismo logró una amplia mayoría en el Congreso, lo que hacía presagiar un período de gobierno signado por la confrontación política. Y es que se producía una situación inédita en la experiencia política peruana de las últimas cinco décadas, ya que por primera vez durante la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993, el Congreso estaba controlado por una oposición parlamentaria mayoritaria, en manos de un único partido. El fujimorismo contaba con el 60% de los congresistas; lo que le permitía decidir, casi a su antojo y sin necesidad de alianza alguna, la composición de la Mesa Directiva del Congreso, bloquear o imponer la aprobación de cualquier ley, interpelar, censurar o negar confianza al Gabinete o a algún ministro.

Esta oposición parlamentaria actuó, desde el principio, con claro ánimo de obstrucción y confrontación contra el Gobierno de Kuczynski, que carecía de un partido y de una bancada parlamentaria cohesionada. Evidencia de estos conflictos políticos fue que antes de cumplirse los primeros dos años de gobierno de Kuczynski ya se habían producido diversas censuras o renunciaciones forzadas de ministros, negación de confianza a un Consejo de Ministros, intento de vacancia al presidente, renuncia de Kuczynski y sucesión presidencial por el primer vicepresidente Martín Vizcarra.

Vizcarra, quien también carecía de respaldo real en el Congreso, rápidamente decidió enfrentar políticamente a la oposición parlamentaria, obteniendo el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía y de la opinión pública, hastiadas del obstruccionismo sistemático del Congreso dominado por el fujimorismo con el apoyo del APRA. Fue así que en poco más de un año de gobierno de Vizcarra tuvimos tres solicitudes de confianza al Congreso: la primera para proponer la aprobación de reformas constitucionales, que fueron ratificadas por referéndum popular (una de ellas dispuso precisamente la prohibición de reelección inmediata de los congresistas); la segunda planteó reformas políticas que implicaban medidas constitucionales y legales; y la tercera estaba destinada a que se apruebe la modificación de la

ley que regulaba el procedimiento que llevaba a cabo el Congreso para la elección de 6 nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. En el marco de este tercer pedido de confianza, el Gobierno consideró que esta había sido denegada en forma «fáctica» por la actuación del Congreso, lo que interpretó que producía la caída de un segundo Gabinete de Ministros y lo habilitaba para disponer la disolución del Congreso, con la consiguiente convocatoria a elecciones para un nuevo Parlamento.

Esta disolución del Congreso fue el desenlace final de una continua crisis política por enfrentamientos entre el Parlamento y el Gobierno. Evidencia de esta confrontación es que, en poco más de tres años, hemos tenido dos presidentes, dos Gabinetes derribados, innumerables ministros censurados u obligados a renunciar, dos intentos de vacancia presidencial. Ha sido también la primera vez, durante la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993, que se dispuso la disolución del Congreso invocando una causal prevista en la Constitución.

El desarrollo de esta crisis política dio lugar a que se presenten algunas situaciones «inéditas» en nuestra experiencia constitucional, que han puesto en evidencia la existencia de muchos vacíos en la regulación constitucional de los conflictos entre el Gobierno y el Congreso. Ello ha generado incertidumbre y controversias debido a la proliferación de opiniones e interpretaciones jurídicas y políticas contrapuestas, acerca de lo que dice o permite hacer la Constitución.

Algunas de estas controversias de interpretación constitucional se han suscitado sobre temas tales como: ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros plantear ante el Congreso una cuestión de confianza respecto a la aprobación de iniciativas legislativas o de reforma constitucional? ¿Puede exigir el Gobierno que el otorgamiento de la confianza conlleve la aprobación sin modificaciones de las normas de reforma constitucional o legal propuestas? ¿Puede otorgarse la confianza pero luego el propio Congreso modificar o rechazar las normas o reformas propuestas por el Gobierno? ¿Puede existir una denegación «fáctica» de la confianza derivada de la actuación del Congreso, sin que exista una votación que la rechace? ¿Se configuró el supuesto constitucional que habilitaba la disolución del Congreso? ¿Cuáles son las atribuciones y competencias de la Comisión Permanente que funciona entre la disolución del Congreso y la elección del nuevo Parlamento?

En las páginas siguientes expresaré y sustentaré mi posición respecto al esclarecimiento de estas interrogantes y controversias constitucionales, así como intentaré dar respuesta a la disyuntiva que se ha planteado acerca de si la disolución del Congreso ha sido válida según la Constitución, o si ha existido un golpe de Estado dado por el gobierno del presidente Martín Vizcarra.

Pero antes de proceder con esta tarea, considero necesario realizar una advertencia: Por habernos encontrado ante situaciones políticas muchas veces inéditas, algunos de los problemas planteados no aparecen previstos ni resueltos en forma clara en el texto constitucional, ni en nuestra experiencia reciente. A menudo se trata de asuntos debatibles y polémicos, por lo que no puede exigirse respuestas del todo consistentes ni definitivas. No obstante, considero que mucho de la controversia y confusión se ha visto favorecida por la deliberada interpretación y utilización más política que jurídica de la Constitución, en que han incurrido, principalmente, la mayoría parlamentaria y algunas de los especialistas consultados. No me eximo de esta responsabilidad, aunque he procurado que mi análisis y conclusiones sean lo más objetivos y rigurosos que me ha sido posible.

## **1. La cuestión de confianza y su regulación constitucional**

### **1.1. Censura y cuestión de confianza: Similitudes y diferencias**

En el Perú, los votos de censura o de confianza que puede aprobar el Congreso están referidos a la expresión de respaldo político o exigencia de responsabilidad frente a la gestión o iniciativas del Consejo de Ministros o ministros por separado. Su aprobación o rechazo determinan la continuidad o la caída del Gabinete o de los ministros contra los que se ejercen.

La cuestión de confianza aparece en la Constitución de 1920, cuyo artículo 133 señalaba: «No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales algunas de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza». A su vez, la Constitución de 1933, en el artículo 174, contiene una referencia a la cuestión de confianza al disponer: «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza».

La Constitución de 1979, en su artículo 224, establecía la obligación del presidente del Consejo de Ministros de comparecer ante ambas Cámaras reunidas en Congreso, acompañado de todos los ministros, para exponer y debatir el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiera su gestión. Sin embargo, precisaba que tal exposición no daba lugar a la emisión de un voto de confianza del Congreso, por lo que la continuidad del Gabinete Ministerial no se ponía en riesgo<sup>2</sup>. Una importante novedad introducida por esta Constitución fue la facultad del presidente de la República de disponer la disolución de la Cámara

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que la Constitución de 1979 confirió la potestad de interpelar, censurar u otorgar confianza a los ministros (sea a todo el Gabinete o en forma individual) exclusivamente a la Cámara de Diputados (artículos 225 y 226). Reiteró la disposición de la Carta de 1933 en el sentido de que la desaprobación de una iniciativa

de Diputados, cuando esta haya censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227).

Finalmente, la Constitución de 1993 introdujo algunas novedades en esta materia. Así, en el artículo 130 se dispone que el presidente de un nuevo Consejo de Ministros, dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, deberá concurrir obligatoriamente ante el Congreso (ahora unicameral) acompañado de todos los demás ministros, para exponer y debatir su política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Pero a diferencia de la Carta anterior, señala expresamente que deberá plantear, a este efecto, una cuestión de confianza ante el Congreso, la misma que de no obtener aprobación acarreará la caída del Gabinete.

A su vez, en el artículo 132 se señala que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de algún ministro por separado, mediante la aprobación en su contra de un voto de censura o del rechazo del voto de confianza solicitado; precisando que tal pedido de confianza solo puede ser planteado por el ministro. En el último párrafo de este precepto constitucional se reitera la norma que establece que la desaprobación parlamentaria de una iniciativa ministerial no obliga al ministro proponente a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza. La facultad del presidente de disolver el Congreso, cuando este ha censurado o negado la confianza al Consejo de Ministros, se reduce de tres a dos Gabinetes (artículo 134). Finalmente, en el artículo 133, se contempla la potestad del presidente del Consejo de Ministros para presentar, a nombre de todo el Gabinete, la cuestión de confianza ante el Congreso, precisando que de ser esta rehusada se producirá la crisis total del Gabinete.

Como se puede apreciar, la vigente Constitución de 1993 contempla dos supuestos distintos en que el presidente del Consejo de Ministros plantea ante el Congreso una cuestión de confianza. Uno tiene carácter obligatorio, cuando el presidente del nuevo Consejo de Ministros, en nombre de todo el Gabinete, tiene que formular al concurrir ante el Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requerirá su gestión. El otro tiene carácter voluntario y puede plantearse por el presidente del Consejo de Ministros (o algún ministro) en cualquier momento, respecto al otorgamiento de confianza o respaldo político a su gestión o para la aprobación de alguna medida o iniciativa concreta sometida a la consideración del Congreso. En ambos supuestos, de no obtenerse la aprobación de la confianza solicitada, el Gabinete o los ministros involucrados tendrán que dimitir.

---

ministerial no obliga al ministro a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza. (artículo 226).

Censura y cuestión de confianza aparecen así como una suerte de dos caras de la misma moneda: la expresión de respaldo, rechazo o exigencia de responsabilidad política de parte del Congreso hacia al Gabinete o los ministros, respecto al apoyo a su gestión o a iniciativas concretas. En ambas instituciones, la continuidad del Gabinete o ministro se pone en juego y en riesgo, pues su futuro dependerá del sentido de la votación parlamentaria. Aunque su planteo es unilateral, la diferencia central es que mientras la iniciativa para proponer la censura proviene de los parlamentarios, la formulación de la cuestión de confianza proviene directamente del ministro. Pero en ambos casos, quien tiene la decisión sobre la aprobación o rechazo de la censura o el otorgamiento de la confianza es siempre el Congreso.

En consecuencia, la aprobación o rechazo parlamentario del voto de censura o de confianza hacia el Gabinete o ministro tiene un componente esencialmente político antes que jurídico. La apreciación y decisión dependerán de una valoración del Congreso, ciertamente muy influida por su composición política y por factores bastante discrecionales, que no tienen que coincidir necesariamente con criterios objetivos de justicia ni con la verificación de infracciones constitucionales del Gabinete o ministro. En realidad, lo determinante para el respaldo o rechazo de la cuestión de confianza muchas veces dependerá de si se tiene o se puede obtener en el Congreso el número de votos requeridos para adoptar la decisión política en un determinado sentido.

Por esta razón, las consecuencias que se desprenden de la aprobación de un voto de censura o del rechazo al otorgamiento de la confianza son de tipo político y no penal ni jurisdiccional. En el Perú, los ministros contra los que se aprueba una censura o se rechaza la confianza están obligados a renunciar al cargo, y el presidente de la República tiene que aceptar su dimisión y designar a quienes los reemplazarán. Pero ello no acarreará automáticamente para los ministros cesantes ninguna inhabilitación política ni sometimiento a juicio.

### **1.2. ¿Qué asuntos pueden someterse a una cuestión de confianza?**

Debido al carácter eminentemente político que es propio de la censura y la cuestión de confianza, su uso puede instrumentarse para dirimir o resolver conflictos entre las agrupaciones presentes en el Congreso y el Gobierno. Quizás por ello la Constitución omite cualquier mención a las materias o los asuntos que pueden ser objeto de un pedido de censura o de una cuestión de confianza, dejando un margen relativamente amplio y discrecional para su utilización política por el Congreso y el Gobierno.

¿Pero cuál podría ser, entonces, el contenido de las materias susceptibles de incluirse en la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso? Dentro del amplio espectro de posibilidades disponibles, considero que podría tratarse de propuestas o asuntos políticos que interesan al Gabinete o al ministro, pero cuya aprobación o ejecución requerirá de la participación o el respaldo de una mayoría en el Congreso, por ser este el órgano de control político.

Así, podría ser el caso de una cuestión de confianza respecto a una iniciativa normativa de carácter legislativo o de reforma constitucional del Poder Ejecutivo, o del pedido gubernamental de una delegación de facultades legislativas. Dado que ninguna de estas iniciativas gubernamentales podrá convertirse en ley sin la aprobación del Congreso, la solicitud de una cuestión de confianza respecto a ellas buscaría presionar o comprometer el indispensable respaldo del Congreso para obtener su aprobación. De no obtenerse la confianza, la iniciativa quedará desestimada y el Gabinete o ministro involucrado tendrá necesariamente que dimitir.

### **1.3. ¿Cuántos votos se requieren para considerar otorgada la cuestión de confianza?**

El artículo 132 de la Constitución establece que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de un ministro por separado, mediante la aprobación del voto de censura o del rechazo de la cuestión de confianza. El propio artículo 132 de la Constitución establece expresamente que la aprobación de la censura requiere el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso; es decir, la existencia de una mayoría absoluta de congresistas que se manifiesta opuesta a la continuidad del Gabinete Ministerial o de algún ministro. En cambio, ni en los artículos 132 o 133 de la Constitución, ni en el artículo 86, literal c) del Reglamento del Congreso se hace mención alguna respecto al número de votos requeridos para que se considere otorgada o rehusada la cuestión de confianza.

Considero que siendo la censura y la cuestión de confianza dos instituciones similares o equiparables de control político del Congreso hacia el Poder Ejecutivo, su aprobación debe exigir la misma votación calificada. Es decir, que para considerar que la cuestión de confianza ha sido otorgada por el Congreso se requeriría también la votación favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, y no solo de una mayoría relativa (superior a los votos en contra y abstenciones). En consecuencia, si la cuestión de confianza planteada no logra obtener dicha mayoría calificada, debería entenderse que ha sido rehusada, por lo que el Gabinete o ministro involucrados estarán obligados a presentar su dimisión.

No obstante, el Congreso ha venido interpretando que la confianza puede considerarse otorgada cuando votan a su favor una mayoría relativa de congresistas, aunque no alcance la mitad más uno del número legal de congresistas. Discrepo de dicha interpretación pues considero, por las razones antes expuestas, que desnaturaliza el sentido político que persigue la formulación de una cuestión de confianza y los efectos que se derivan de su aprobación o rechazo por el Congreso.

## 2. La reforma del reglamento del Congreso para limitar el uso de la cuestión de confianza

La falta de respaldo político del presidente Vizcarra en el Congreso y la continuidad de la confrontación de la mayoría parlamentaria opositora, hacía previsible que el Gobierno intentaría dar un uso más frecuente a la cuestión de confianza para presionar por la aprobación de ciertas medidas políticas o iniciativas legislativas. En especial porque ya se había producido, durante la presidencia de Kuczynski, la negación de confianza al Gabinete presidido por Fernando Zavala, que debió renunciar; por lo que, de verificarse la censura o denegación de confianza a un segundo Gabinete, quedaba habilitada la disolución del Congreso, siendo esta una suerte de «espada de Damocles» que podía desalentar este tipo de decisiones en la mayoría parlamentaria.

No obstante, poco antes de que se produjera la renuncia del presidente Kuczynski, la mayoría parlamentaria se había adelantado a aprobar una reforma del Reglamento del Congreso (publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 2018) con la clara intención de restringir los alcances de la cuestión de confianza y desalentar su utilización por el Poder Ejecutivo. En efecto, mediante resolución legislativa 007-2017-2018.CR, se modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, que regula el trámite parlamentario de la cuestión de confianza. El nuevo texto<sup>3</sup> contenía como principales novedades:

---

<sup>3</sup> «Reglamento del Congreso. Artículo 86: [...]

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

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

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

a) Se establece que no procede interponer la cuestión de confianza para promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político.

b) Para efectos del ejercicio de la facultad del presidente de poder disponer la disolución del Congreso, contemplada en el Artículo 134 de la Constitución, que la habilita cuando el Parlamento ha censurado o rehusado confianza a dos Consejos de Ministros, la reforma señala que no se considera que se ha producido una crisis total del Gabinete si el presidente decide volver a designar en el nuevo Gabinete a uno o más ministros renunciantes, por haber sido objeto de un voto de censura o de rechazo a la cuestión de confianza solicitada.

Si bien este tipo de restricciones respecto a los alcances de la cuestión de confianza podrían estar establecidas en la Constitución, dentro del margen de discrecionalidad política que se reconoce al constituyente en la configuración del marco institucional del régimen político, considero que resultaba inconstitucional que tales cambios se introduzcan por medio de una reforma en el Reglamento del Congreso, ya que se trata de una norma con rango de ley destinada a regular la organización y el funcionamiento del Congreso y los procedimientos parlamentarios, que se aprueba por decisión unilateral del propio Parlamento. En especial, porque tales disposiciones afectaban competencias que la Constitución reserva en su uso al Poder Ejecutivo, como el planteo de una cuestión de confianza o la atribución del presidente de la República para designar a sus ministros.

Este fue precisamente el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional (TC), al declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra dicha reforma del Reglamento del Congreso (expediente 0006-2018-PI/TC). En cuanto a la inconstitucionalidad por motivos de forma, el TC consideró que la aprobación de la resolución legislativa que modificó el Reglamento del Congreso incumplió normas constitucionales y del propio reglamento parlamentario que regulan el procedimiento legislativo<sup>4</sup>. En cuanto a la inconstitucionalidad por razones de fondo, la sentencia del Tribunal Constitucional señala que la Constitución ha establecido un modelo particular de Régimen Político y de Forma de Gobierno en el Perú,

---

<sup>4</sup> Ello porque se exoneró a la propuesta legislativa de ser sometida al dictamen previo de la Comisión de Constitución; así como del requisito de que su aprobación reciba una segunda votación, lo que no procedía tratándose de una resolución legislativa cuyo contenido incidía en la Constitución. La sentencia del TC señala que si bien la Junta de Portavoces del Congreso es competente para exonerar al proyecto normativo, en casos excepcionales y urgentes, del necesario dictamen previo de la Comisión de Constitución, en atención a la materia normativa involucrada (vinculada al régimen político previsto en la Constitución y las relaciones entre Gobierno y Parlamento) se requería un análisis riguroso de constitucionalidad y amplio debate político antes de su aprobación. Por ello el TC consideró que se había incurrido en un insuficiente o deficitario debate jurídico constitucional y político en el procedimiento y aprobación de esta reforma.

que tiene como uno de sus sustentos primordiales el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución); que comprende elementos de distribución de funciones, mecanismos de cooperación y control entre los órganos políticos, destinados a garantizar un equilibrio y balance de poderes que no pueden alterarse ni siquiera con una reforma constitucional, ya que desnaturalizaría y vaciaría de contenido el núcleo duro del régimen político y la forma de gobierno dispuestos por la Constitución.

En el caso específico de la cuestión de confianza, el TC señala que esta ha sido incorporada en la Constitución como un mecanismo de balance de poder y contrapeso para el Poder Ejecutivo respecto de la moción de censura que confiere al Congreso frente al Gabinete o los ministros. Para ello, la Constitución (en sus artículos 132 y 133) otorga un tratamiento bastante amplio o abierto a la cuestión de confianza, sin imponer límites a las materias que pueden ser incluidas en ella, lo que permite concluir que puede plantearse por el Poder Ejecutivo ante el Congreso respecto de variados asuntos de su interés, tales como la aprobación de leyes o medidas políticas, cuando el Gobierno considere importante o urgente que sean aprobados o respaldados por el Parlamento. Más aún si estima que el Congreso tiene poca disposición o interés de hacerlo por propia iniciativa.

Por ello el TC señaló que resultaba manifiestamente inconstitucional que en el Reglamento del Congreso se establezca que no podrán ser objeto de una cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley. De un lado, porque impone limitaciones no previstas en la Constitución para el ejercicio de una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso. De otro lado, porque con ello se altera el balance de poderes establecido por la Constitución, vulnerando el principio de separación de poderes en las relaciones de contrapeso político entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Ahora bien, sabemos que cuando el Congreso aprueba un voto de censura contra el presidente del Consejo de Ministros o rehúsa la cuestión de confianza solicitada por este, todo el Gabinete de Ministros tiene que presentar su renuncia al cargo, la que debe ser aceptada obligatoriamente por el presidente de la República. En ambos supuestos, así como cuando el presidente del Consejo de Ministros renuncia por propia voluntad, o cuando es removido por el presidente de la República, el artículo 133 de la Constitución establece que se produce la «crisis total del Gabinete», lo que determina que el presidente de la República deba designar un nuevo Gabinete que lo reemplace.

Sin embargo, conforme señala la sentencia del TC, en la resolución legislativa que reformó el Reglamento del Congreso se dispuso que, si en este nuevo Gabinete se vuelve a designar a alguno o algunos de los ministros renunciando por efecto de la censura o rechazo de la cuestión de confianza, no se considerará que se ha producido la crisis total del Gabinete. Con esta disposición se pretendía limitar la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso; a pesar que el artículo 134 de la Constitución establece que el presidente de la República podrá disolver el Congreso cuando el Congreso ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

El Tribunal Constitucional también declaró que esta reforma en el Reglamento del Congreso resultaba inconstitucional porque el presidente de la República (según dispone el artículo 122 de la Constitución) goza de plena libertad y autonomía para designar al presidente del Consejo de Ministros y a los restantes ministros, con las limitaciones previstas en la propia Constitución en supuestos específicos. Dentro de estas limitaciones o restricciones no se encuentra contemplado el impedimento para que algunos de los ministros que conformaban el Gabinete censurado o al que se rehusó confianza puedan volver a ser designados por el presidente en el nuevo Gabinete. Ciertamente el TC precisa que no podría el presidente de la República volver a designar en el nuevo Gabinete al saliente presidente del Consejo de Ministros ni a los ministros directamente involucrados en la censura o rechazo de confianza.

### **3. ¿Puede ser objeto de cuestión de confianza una iniciativa gubernamental de reforma constitucional?**

El Tribunal Constitucional ha confirmado que el presidente del Consejo de Ministros puede plantear cuestión de confianza respecto a la aprobación de una iniciativa legislativa. Sabemos que el Poder Ejecutivo cuenta también con iniciativa para presentar una propuesta de reforma constitucional, aunque se ejercita mediante un proyecto de ley requiere para su aprobación un procedimiento especial como reforma constitucional, previsto en el artículo 206 de la Constitución. Ciertamente es que la sentencia del TC no contiene pronunciamiento sobre la procedencia de la cuestión de confianza respecto a un proyecto gubernamental de reforma constitucional, aunque cierto es también que reconoce gran amplitud a las materias susceptibles de incluirse en tal pedido de confianza, con mención expresa a que pueda versar sobre proyectos de ley, sin imponerle mayor restricción.

Pues bien, cuando el presidente Vizcarra anunció al país que plantearía proyectos de reforma constitucional (que incluían materias como la eliminación del Consejo Nacional de la Magistratura y su reemplazo por la Junta Nacional de Justicia, la

prohibición de la reelección inmediata de los congresistas, el retorno a la bicameralidad en el Congreso, etcétera), y luego que el presidente del Consejo de Ministros (César Villanueva) los presentó ante el Congreso haciendo de su aprobación una cuestión de confianza, inmediatamente se escucharon las voces de parlamentarios y expertos en derecho constitucional señalando que no resultaba válido hacer cuestión de confianza de la aprobación de reformas constitucionales.

La objeción fundamental de estas opiniones es que el artículo 206 de la Constitución establece expresamente que toda reforma de la Constitución debe ser aprobada por el Congreso, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y luego ratificada por referéndum popular; sin importar que la iniciativa de reforma provenga del Poder Ejecutivo, de los congresistas o del número exigido de ciudadanos. En virtud de ello, se sostiene que el Congreso goza de plena autonomía y discrecionalidad para decidir si aprueba o rechaza cualquier iniciativa de reforma constitucional, sin que pueda admitirse que esta libertad política pueda verse coaccionada por el Poder Ejecutivo mediante la interposición de una cuestión de confianza, para imponer o forzar la aprobación de un proyecto de reforma constitucional.

No comparto tal objeción, pues considero que se sustenta en una interpretación aislada y asistemática del artículo 206 de la Constitución. Y es que no cabe duda que el Congreso es el titular de la potestad de aprobar, en forma discrecional, cualquier reforma constitucional, aunque sujeta a su ratificación ulterior por referéndum popular. Pero esta regla se aplica tratándose del procedimiento ordinario de aprobación de una reforma constitucional, situación muy distinta del caso excepcional que se presenta cuando el Poder Ejecutivo somete la aprobación de su iniciativa de reforma constitucional a una cuestión de confianza.

Es verdad que cuando el presidente del Consejo de Ministros plantea como cuestión de confianza la aprobación de una reforma constitucional coloca una presión política al Congreso, lo que se motiva en el interés político que el Poder Ejecutivo tiene en la aprobación de tal reforma. Pero siempre el Congreso mantendrá su libertad política para decidir aprobarla o rechazarla. Lo relevante en este supuesto excepcional es que, si el Congreso decide denegar la confianza sobre la aprobación de la reforma constitucional propuesta, la consecuencia política será que la confianza se entenderá rechazada y la reforma constitucional también, por lo que el Gabinete tendrá que dimitir y ello tendrá incidencia para una eventual disolución del Congreso.

Pero más allá de este debate teórico, finalmente el Congreso, sin duda presionado por la opinión pública, otorgó la confianza y posteriormente aprobó los proyectos

gubernamentales de reforma constitucional, que luego fueron abrumadoramente ratificadas por referéndum popular; salvo el caso del retorno a la bicameralidad, que resultó rechazado debido a las modificaciones que el Congreso introdujo en la iniciativa gubernamental. Con ello el Congreso aceptó y convalidó, con sus propios actos y decisiones, la pertinencia de someter como cuestión de confianza la aprobación de un proyecto de reforma constitucional. Sin embargo, voceros parlamentarios han vuelto a sostener su improcedencia ante ulteriores planteos similares del Poder Ejecutivo.

#### **4. ¿Puede el Congreso otorgar la confianza para aprobar una ley o reforma constitucional pero luego modificar o rechazar el proyecto normativo?**

Las cuestiones de confianza que formularon los presidentes de dos Consejos de Ministros (Villanueva y del Solar) contenían proyectos de reforma constitucional, fueron finalmente votadas y otorgadas por el Congreso, no sin muchas resistencias, dilaciones y debates. Sin embargo, en ambos casos el Congreso asumió que otorgaba la confianza, aunque ello no implicaba la aprobación automática de los proyectos normativos contenidos en el pedido, que quedaban sometidos a revisión y modificación parlamentaria, como cualquier iniciativa legislativa<sup>5</sup>. Cabe agregar que el Poder Ejecutivo, en ambos casos, consintió en esta interpretación y práctica parlamentaria, limitándose a exigir celeridad en los plazos para tramitar y aprobar sus propuestas de reforma constitucional.

Considero que esta interpretación respecto a la aprobación de la cuestión de confianza resulta cuestionable, pues desnaturaliza su sentido político y efectos prácticos. Es que distingue entre el acto o votación que otorga formalmente una especie de confianza en «abstracto» sobre el pedido del Gabinete, y la suerte que finalmente tendrán los proyectos normativos específicos de reforma constitucional o legal contenidos en el pedido de confianza, que queda «diferida» al texto que determine posteriormente el Congreso. Un ejemplo evidente de ello fue el otorgamiento de la confianza al Gabinete del Solar, pero el rechazo inicial y ulterior modificación sustancial del proyecto de reforma constitucional referido al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, que se proponía pase del Congreso a la Corte Suprema.

---

<sup>5</sup> El caso más evidente fue el de la propuesta gubernamental de reforma constitucional para reinstaurar la bicameralidad en el Congreso. El parlamento introdujo modificaciones en el proyecto contenido en la cuestión de confianza, al punto que el texto aprobado y que sería sometido a referéndum podía permitir evadir la prohibición de reelección inmediata de los congresistas. Al quedar al descubierto esta maniobra parlamentaria, el rechazo de esta reforma específica en el referéndum fue contundente, a diferencia de las otras tres reformas que fueron abrumadoramente aprobadas.

Con esta práctica política el Congreso buscaba evitar tener que acordar la desaprobación formal de la cuestión de confianza, por sus implicancias respecto a la caída del Gabinete y eventual disolución del Congreso, pero se reservaba la potestad de disponer luego sobre la aprobación, modificación o rechazo del proyecto normativo de reforma legal o constitucional, a pesar que este formaba parte del pedido de confianza ya «otorgada». Lo grave es que el Poder Ejecutivo, en los dos pedidos de confianza antes señalados, consintió esta práctica, quizás apostando por el logro de un consenso que evite más conflictos, sin interpretar ni reclamar que la confianza había sido denegada, quedando sujeto a las consecuencias de la decisión ulterior del Congreso sobre las propuestas de reforma constitucional.

Un intento «tibio» de corregir esta situación se produjo cuando el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, y el presidente de la República señalaron que los proyectos de reforma constitucional objeto de la cuestión de confianza deberían ser aprobados por el Congreso «respetando y sin desnaturalizar su esencia». Sin embargo, ello no pasó de ser una declaración política, ni implicó desconocer que el Congreso pudiera otorgar la confianza sin que quedara aprobado el proyecto de reforma constitucional según el texto normativo propuesto por el Poder Ejecutivo.

## **5. La denegación «fáctica» de la cuestión de confianza y su fundamento para la disolución del Congreso**

Los enfrentamientos políticos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se agudizaron con la «desnaturalización» de la propuesta gubernamental de reforma constitucional sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Fue entonces que el presidente Vizcarra, en su discurso a la Nación del 28 de julio de 2019, expresando su convicción de que la crisis política había llegado a una situación insostenible, anunció sorpresivamente que plantearía una propuesta de reforma constitucional destinada a adelantar las elecciones generales, previstas para 2021, hacia abril de 2020, permitiendo al pueblo elegir un nuevo presidente y un nuevo Congreso. Así lo formalizó ante el Congreso, algunos días después, el presidente del Consejo de Ministros, aunque no hizo de la aprobación de este proyecto una cuestión de confianza.

Desde un principio, muchos de los grupos parlamentarios se manifestaron abiertamente opuestos a la aprobación de esta propuesta de reforma constitucional, alegando que no podría hacerse de ella una cuestión de confianza, a pesar que en dos ocasiones anteriores otorgaron confianza respecto a iniciativas gubernamentales de reforma constitucional. Recurrieron a maniobras dilatorias desde la Comisión de Constitución del Congreso, como consultar la opinión de algunos

constitucionalistas; solicitar a la Comisión de Venecia que se pronuncie respecto a la procedencia de hacer cuestión de confianza de una reforma constitucional para el adelanto de elecciones, a pesar que no existía tal pedido de confianza; demorar la puesta en debate y votación del proyecto, apostar a que el transcurso del tiempo tornara inviable el cumplimiento del cronograma propuesto para el adelanto de elecciones.

Finalmente, la Comisión de Constitución del Congreso, el 26 de setiembre, votó y rechazó la iniciativa de reforma constitucional para el adelanto de elecciones generales, que quedó así archivada sin llegar a votación del Pleno del Congreso. Con esta decisión se imposibilitaba también que el Gobierno, ante las maniobras dilatorias, pudiera optar por hacer de su aprobación una cuestión de confianza. Ni siquiera el Congreso cumplió con esperar la difusión del dictamen de la Comisión de Venecia, a pesar que sus representantes habían visitado el Perú y debía pronunciarse a mediados de octubre. A su vez, inmediatamente el Congreso aceleró el proceso de elección de seis nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo mandato estaba vencido tiempo atrás, con la clara intención de aprovechar la composición política parlamentaria para copar el nuevo TC, a fin de tener mayor control de las decisiones jurisdiccionales, para este efecto, se recurrió a seleccionar candidatos por invitación directa del Congreso, sin mayor debate público ni transparencia. Se anunció que la votación para su elección se efectuaría el lunes 30 de setiembre.

La reacción del Poder Ejecutivo no se hizo esperar, buscando la manera de interponer una nueva cuestión de confianza, lo que se anunció el viernes 27 de setiembre. El domingo 29 se remitió al Congreso el oficio conteniendo un proyecto de ley que modificaba el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referido al procedimiento de selección y elección de los magistrados del TC, que disponía también la adecuación inmediata al mismo del procedimiento que se encontraba en curso ante el Congreso. Se solicitaba al Congreso tramitar este pedido con carácter de urgencia, según el artículo 105 de la Constitución.

El presidente del Consejo de Ministros acudió ante el Congreso, sin esperar a ser citado, la mañana del lunes 30 de setiembre, el mismo día programado para la votación de la elección de los magistrados del TC. Se presentó ante la Junta de Portavoces y solicitó poder sustentar inmediatamente el proyecto de ley y el pedido de confianza en la sesión que estaba programada para esa mañana; pero no lo consiguió. No obstante, y a pesar que se trató de impedir su acceso al hemiciclo para participar en los debates de la sesión, el presidente del Consejo de Ministros consiguió ingresar e imponer su exposición, que realizó desde el escaño de un congresista que le cedió el uso de la palabra. Allí presentó el proyecto de ley haciendo de su aprobación cuestión de confianza.

Pero el Congreso rechazó proceder al debate inmediato de la cuestión de confianza, iniciando la votación para la elección de los magistrados del TC. Primero se sometió a votación al candidato Gonzalo Ortiz de Zevallos (sin conocerse el criterio adoptado para determinar el orden de los candidatos para la votación), anunciando que habría obtenido los votos requeridos, aunque algunos congresistas reclamaron que su voto aparecía registrado sin haberlo emitido; luego se dio la votación respecto del candidato Manuel Sánchez Palacios, que no alcanzó los dos tercios de los votos exigidos. Entonces se decidió suspender el proceso de votación y la sesión, al constatar que era políticamente improbable que algún otro candidato consiguiera alcanzar el número de votos requeridos.

Esa misma tarde, el Poder Ejecutivo interpretó que al haber emprendido el Congreso la votación para elegir a los magistrados del TC, a pesar que ya se había sustentado la cuestión de confianza respecto del proyecto de ley que implicaba paralizar dicho procedimiento, en los hechos se había rechazado la confianza solicitada. Por ello el Gobierno consideró que esta denegatoria de confianza se había producido de forma «fáctica», lo que acarrearía la caída del Gabinete del Solar, cuya renuncia fue aceptada, y de inmediato se designó como nuevo presidente del Consejo de Ministros al hasta entonces ministro de Justicia, Vicente Zeballos.

Inmediatamente después, invocando lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, se emitió y publicó el decreto supremo 165-2019-PCM, que disponía la disolución del Congreso por haber negado confianza a dos Consejos de Ministros durante el período 2016-2021. Se convocaba a elecciones, el 26 de enero de 2020, para elegir a los congresistas que completen el mandato del Congreso disuelto; se disponía la continuidad de las funciones de la Comisión Permanente del Congreso durante el «interregno parlamentario» y la revocación del mandato parlamentario de los congresistas que no integraban dicha Comisión. La norma se aprobó y publicó en una edición especial del Diario Oficial esa misma tarde.

Mientras tanto el Congreso, al tomar conocimiento de lo que estaba haciendo el Poder Ejecutivo, aprobó otorgar la confianza solicitada por el Gabinete del Solar, ciertamente con una votación muy inferior a la mayoría absoluta de votos. Se planteó también una moción para declarar la vacancia por incapacidad moral del presidente Vizcarra (por interferencia en las funciones del Congreso) pero al constatar que no se alcanzaría la votación requerida, se optó por acordar (invocando indebidamente el artículo 114 inciso 1 de la Constitución) la declaración de suspensión del presidente de la República por incapacidad temporal, cuya aprobación no requería de una mayoría calificada. Luego se procedió a «juramentar» como encargada de la Presidencia a la segunda vicepresidenta. Al día siguiente, la Policía

Nacional solo permitió ingresar al Congreso a los integrantes de la Comisión Permanente, no así a los restantes congresistas.

¿Tiene sustento constitucional la invocación por el Gobierno del presidente Vizcarra de una denegación «fáctica» de la confianza solicitada por el Gabinete, como fundamento habilitante para disponer la disolución del Congreso? Ciertamente se trata de una situación política no contemplada expresamente en la Constitución, lo que hace más compleja la respuesta a esta interrogante.

Considero que debe asumirse como regla que la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros, en nombre del Gabinete, al igual que sucede con la moción de censura, tiene que ser debatida y votada por los parlamentarios. No obstante, el hecho que la Constitución y el Reglamento del Congreso no contengan referencia alguna a la votación de la cuestión de confianza, podría llevar a sostener que, en forma excepcional y sin necesidad de que se produzca una votación del Congreso, la confianza también podría considerarse rehusada o denegada cuanto los actos o decisiones adoptadas por el propio Congreso conllevan un rechazo tácito o implícito al pedido que fue objeto de la confianza solicitada.

En el presente caso, está fuera de discusión que el presidente del Consejo de Ministros logró sustentar el pedido de confianza ante el Congreso, pero que este resolvió no debatirlo ni votarlo inmediatamente, procediendo a realizar la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, a pesar que la confianza solicitada implicaba paralizar este procedimiento hasta que se decidiera si esta se otorgaba o rechazaba. Tampoco se discute que el presidente de la Comisión Permanente del Congreso, luego de expedirse el decreto de disolución del Congreso, requirió formalmente al Tribunal Constitucional para que efectúe la incorporación del señor Ortiz de Zevallos como nuevo integrante del mismo, reconociendo con tal comunicación que se había realizado una elección de magistrados del TC con posterioridad a que la cuestión de confianza haya sido planteada ante el Congreso.

Que algunas horas después el Congreso acordara aprobar el «otorgamiento» de confianza al Gabinete del Solar, no pasa de ser una maniobra política destinada a intentar evitar las consecuencias de su decisión de denegar en los hechos, es decir en forma fáctica, el pedido de confianza solicitado. Reconocer validez a esta declaración formal y contradictoria de «otorgamiento» de confianza, resultaría contrario al sentido real y efectos de los actos políticos adoptados por el propio del Congreso momentos antes.

Por ello considero que sí se produjo una denegación «fáctica» de la confianza solicitada por el Gabinete del Solar, lo que motivó su renuncia y la inmediata disolución del Congreso. Si bien es cierto que la Constitución no contempla expresamente

este supuesto para considerar la confianza rehusada o desaprobada (sin necesidad de que se haya producido una votación expresa) pienso que la situación producida nos coloca en una inevitable disyuntiva al realizar la interpretación de la Constitución y la evaluación de la constitucionalidad de la medida adoptada por el presidente.

Es mi convicción que debemos exigir seriedad en la actuación política y en el respeto de la Constitución y sus instituciones. Por ello, resulta imperativo hacer prevalecer una interpretación de la Constitución que ponga a la verdad de los hechos por encima de las meras declaraciones formales; más aún, cuando tales declaraciones resultan falaces y contrarias a la realidad objetiva. Puestos así a escoger, me inclino por sostener la constitucionalidad de la figura de una denegación fáctica de la cuestión de confianza.

## **6. Las competencias de la Comisión Permanente del Congreso durante el interregno parlamentario**

La Constitución de 1993 estableció un Congreso unicameral, aunque contempla la existencia de una Comisión Permanente que asume algunas de las funciones que anteriormente correspondían al Senado. La Comisión Permanente, según dispone el artículo 101 de la Constitución, es elegida por el propio Congreso de entre sus miembros, respetando la proporcionalidad de la representación política parlamentaria; no podrá exceder del 25% del número de congresistas ni tener menos de veinte parlamentarios. Si bien funciona principalmente durante los períodos de receso parlamentario, también lo hace para el cumplimiento de las competencias específicas que le encomiendan la Constitución y el Reglamento del Congreso (artículos 42 a 46).

Las competencias de la Comisión Permanente, según el propio artículo 101 de la Constitución, son las siguientes: a) Designar al contralor general, a propuesta del presidente de la República; b) ratificar la designación del presidente del Banco Central de Reserva y del superintendente de Banca, Seguros y AFP; c) aprobar los créditos suplementarios y transferencias del Presupuesto Público durante el receso parlamentario; d) ejercer la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. Adicionalmente, le corresponde acusar ante el Pleno del Congreso a los altos funcionarios que cuentan con el privilegio de antejuicio político (artículo 99).

La Constitución contempla también una situación especial respecto de la Comisión Permanente cuando, en aplicación del artículo 134, se ha dispuesto la disolución del Congreso; en tal supuesto, la Comisión Permanente no puede ser disuelta y continúa en funciones. Sin embargo, el artículo 135 de la Constitución señala que durante el interregno parlamentario, es decir en el lapso comprendido desde

la disolución del Congreso y hasta la instalación del nuevo Congreso electo para completar su mandato, la Comisión Permanente se limitará a examinar los decretos de urgencia mediante los cuales legisla el Poder Ejecutivo en dicho período, elevándolos ante el nuevo Congreso cuando se haya instalado.

Puede entonces apreciarse que las competencias y funciones de la Comisión Permanente son bastante limitadas luego de que el Congreso ha quedado disuelto. Carece de sus competencias ordinarias y de cualquier función legislativa, salvo examinar los decretos de urgencia que dicte el Poder Ejecutivo, pero sin poder derogarlos. Tampoco puede ejercer funciones que requieran la existencia del Pleno del Congreso, como por ejemplo la formulación de acusaciones constitucionales en casos de antejuicio o juicio político.

En este marco normativo, se suscitó un debate respecto a si el presidente de la Comisión Permanente del Congreso disuelto gozaba de competencia para interponer ante el Tribunal Constitucional un proceso por conflicto de competencias o atribuciones contra el Poder Ejecutivo (según lo previsto en los artículos 202, literal 3 de la Constitución y 109, literal 3 del Código Procesal Constitucional) para que el TC determine si resultaba conforme con la Constitución la disolución del Congreso dispuesta por el Gobierno y la causal invocada.

Comparto la opinión de quienes han sostenido que al encontrarse disuelto el Congreso, el presidente de su Comisión Permanente carece de competencia para arrogarse la representación del Congreso e interponer una demanda para un proceso competencial ante el Tribunal Constitucional, pues sus funciones se encuentran restringidas a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. Además, la interposición de esta demanda requería la aprobación y autorización del Pleno del Congreso, para entonces ya inexistente.

Por estas razones considero que, desde un análisis estricto de la legitimación procesal y del cumplimiento de los requisitos de la demanda, resultaba válido que el Tribunal Constitucional hubiera desestimado la admisión de tal demanda. Sin embargo, el Tribunal Constitucional resolvió admitirla a trámite y considero que ha sido una decisión acertada. Con ello se permite dar curso al proceso y diferir para la sentencia la decisión sobre si el presidente de la Comisión Permanente cuenta o no con competencia y legitimación para interponer esta demanda; asunto cuyo esclarecimiento demanda un análisis que trasciende lo meramente formal e involucra la valoración de aspectos esenciales para la institucionalidad democrática, como la preservación del equilibrio de poderes, la limitación del poder y el papel del Tribunal Constitucional.

Ante la grave crisis política que ha vivido el país y la polarización generada por los conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, que tuvo como desenlace la disolución del Congreso, resultaba conveniente canalizar el esclarecimiento de esta controversia ante el máximo intérprete de la Constitución, es decir el Tribunal Constitucional. No solo para que evalúe en el caso concreto los alcances de las competencias constitucionales y políticas del Gobierno y el Congreso, sino para que —y creo que ello es lo más importante— para que establezca parámetros y criterios de interpretación constitucional que sirvan para prevenir o remediar situaciones políticas futuras. Más aun, ante la eventualidad de que se pueda producir una disolución inconstitucional del Congreso, con la consiguiente ruptura del orden constitucional y del régimen democrático.

### **Reflexiones finales: no ha habido un golpe de Estado**

La disolución del Congreso dispuesta por el presidente Vizcarra invocó como fundamento una causal prevista expresamente en el artículo 134 de la Constitución: la denegación de confianza del Congreso a dos Consejos de Ministros. De modo que, si bien puede debatirse la existencia constitucional de la figura de una denegación fáctica de la confianza, o que pueda haberse verificado sin que medie una votación parlamentaria que rechace su otorgamiento, se trata de un asunto de interpretación de la Constitución. Es decir, que puede estar sujeto a debate y controversia política y jurídica, pero que dista mucho de constituir una medida manifiestamente inconstitucional.

Esta disolución del Congreso no ha sido un golpe de Estado porque, a diferencia de lo ocurrido el 5 de abril de 1992, no conllevó ninguna afectación o interferencia en el normal funcionamiento del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Ministerio Público; la Comisión Permanente del Congreso ha continuado en funciones; no ha habido actos de fuerza a cargo de las fuerzas militares; ni la libertad de expresión o los medios de comunicación social han sufrido restricciones; los derechos constitucionales, en general, han seguido desenvolviéndose con normalidad. El presidente de la Comisión Permanente ha interpuesto una demanda por conflicto de competencias contra el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, que ha sido admitida a trámite. El 26 de enero de 2020 se realizarán las elecciones destinadas a elegir al Congreso que completará el período del Congreso disuelto, observando el plazo previsto en la Constitución.

Pero sin perjuicio de que no se haya tratado de un golpe de Estado, la situación creada ha puesto de manifiesto la existencia de diversos vacíos en la regulación constitucional respecto de distintos asuntos de singular relevancia para el

desenvolvimiento de las relaciones políticas y la solución de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Ello ha generado mucha controversia en la interpretación de la Constitución que, si bien puede explicarse en parte por el carácter inédito de la situación, podrían haber dejado en la ciudadanía cierta percepción negativa acerca de que la Constitución admite o permite demasiadas interpretaciones disímiles.

La disolución del Congreso fue el desenlace final de la crisis política más grave vivida en el Perú en las últimas décadas, propiciada principalmente por la conducta obstruccionista y hostil de la mayoría parlamentaria de oposición que dominaba el Congreso (dirigida por el fujimorismo con el apoyo del APRA) que interpeló y censuró ministros, o los forzó a renunciar, que negó confianza a dos Consejos de Ministros, que intentó vacar por incapacidad moral a los presidentes Kuczynski y Vizcarra, etcétera. Ciertamente es también que el gobierno del presidente Vizcarra, como respuesta a esta conducta del Congreso, decidió confrontarlo directamente, lo que le permitió lograr el apoyo de algunas agrupaciones parlamentarias minoritarias y el respaldo de la gran mayoría de los ciudadanos, que se expresaron a favor de la disolución del Congreso.

Con relación a las interrogantes suscitadas respecto a la interpretación de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha establecido que la cuestión de confianza puede ser utilizada con amplia libertad y discrecionalidad por el Poder Ejecutivo, lo que le permitiría solicitarla respecto de la aprobación de iniciativas legislativas o medidas políticas. La posibilidad de que también se pueda hacer cuestión de confianza sobre la aprobación de una propuesta de reforma constitucional, ha quedado confirmada por la actuación del propio Congreso, que aprobó pedidos de confianza con este contenido formulados por los Consejos de Ministros presididos por Villanueva y del Solar. Sin embargo, ese mismo Congreso, pretendiendo desconocer su propia práctica, ha sostenido la improcedencia de hacer cuestión de confianza sobre reformas constitucionales.

Considero que quienes sostienen que no puede hacerse cuestión de confianza de la aprobación de una reforma constitucional, alegando que ello vulneraría la libertad y discrecionalidad política que corresponde al Congreso para aprobarla o rechazarla, incurrir en una interpretación aislada y asistemática del artículo 206 de la Constitución. Dicha norma establece la regla a observar cuando se trata del procedimiento ordinario de reforma constitucional. Muy distinto es el caso excepcional que se presenta cuando el Poder Ejecutivo hace de la aprobación de tal reforma constitucional una cuestión de confianza. Así lo aceptó el propio Congreso, cuando aprobó otorgar la confianza respecto de pedidos formulados por dos Consejos de Ministros referidos a reformas constitucionales.

Aun cuando el Poder Ejecutivo plantee una cuestión de confianza respecto de la aprobación de una reforma constitucional, el Congreso siempre conserva la libertad para decidir sobre aprobar o rechazar tal propuesta. Si bien, someter su aprobación a una cuestión de confianza impone una evidente presión política hacia el Congreso, ello no impide que este rechace la propuesta de reforma constitucional, que quedará así descartada. Simplemente implica que, si la mayoría parlamentaria decide denegar el pedido de confianza sobre la reforma constitucional, se producirá la caída del Gabinete, lo que tendrá efecto para una eventual disolución del Congreso solo si se trata de un segundo Gabinete derribado. Y ese es, precisamente, el supuesto previsto por la Constitución para que se pueda disponer la disolución del Congreso, sin que tal decisión del presidente de la República conlleve un golpe de Estado.

También se ha observado que el Congreso, a pesar de haber aprobado el otorgamiento de confianza frente a iniciativas legislativas o de reforma constitucional planteadas por el presidente del Consejo de Ministros, entendió que ello no conllevaba la aprobación automática de los proyectos normativos contenidos en el pedido de confianza, los que fueron luego objeto de modificación en su texto o incluso de rechazo por el órgano parlamentario. Considero que esta interpretación y actuación del Congreso desnaturaliza el sentido y los efectos del otorgamiento de la confianza, a pesar de lo cual fue consentida por el Gobierno. No se alegó entonces que la confianza inicialmente otorgada había sido posteriormente denegada en forma fáctica.

Quizás aprendiendo de estas experiencias, el Gobierno sostuvo la existencia de una denegación fáctica de la confianza cuando el Congreso, con sus actos y decisiones políticas, contradujo abiertamente el sentido de la confianza solicitada por el presidente del Consejo de Ministros. No para aprobar una reforma constitucional, sino la reforma de una simple ley referida al procedimiento parlamentario para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Finalmente, más allá del significado concreto de esta crisis política y de las controversias de interpretación constitucional suscitadas, considero necesario emprender una reflexión académica y política acerca de las implicancias de que el primer caso de disolución del Congreso, invocando un supuesto previsto en la Constitución, durante la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993, se haya producido coincidentemente con la ocurrencia, también por primera vez durante dicho período, de que el Congreso haya estado controlado por una oposición en manos de una sola agrupación política, que contaba con holgada mayoría parlamentaria y la clara intención de confrontar al Gobierno.

Aunque pueda parecer o resultar una situación política «inédita» en las últimas cinco décadas, no tiene mucho de «nuevo» ni de extraño a la luz de nuestra experiencia

constitucional. La introducción progresiva de instituciones parlamentarias en nuestro régimen presidencial, ante la justificada preocupación por limitar los frecuentes «excesos» presidenciales, han configurado un diseño constitucional del régimen político que se torna peligrosamente disfuncional para la estabilidad política y gobernabilidad cuando el Congreso es dominado por la oposición; más aún, si esta mayoría parlamentaria opositora opta por un camino obstruccionista y de confrontación frente al Poder Ejecutivo.

Por ello encuentro indispensable analizar y extraer algunas conclusiones sobre la reciente crisis política vivida y de su desenlace final, para introducir precisiones y correctivos concretos en la Constitución y el Reglamento del Congreso destinados a prevenir y dar solución a este tipo de conflictos. Pero, más allá de esta visión coyuntural, considero necesario emprender una reflexión más profunda e integral sobre la real funcionalidad del diseño de nuestro régimen político constitucional «híbrido», «presidencial parlamentarizado», mantenido durante la mayor parte de nuestra historia republicana.

Preguntarse por su funcionalidad obliga a determinar si contiene realmente mecanismos constitucionales con capacidad para resolver conflictos políticos graves entre el Gobierno y el Congreso. Pero también, y ello puede ser aún más relevante, si resulta actualmente lo más conveniente, en atención a la realidad política del país, mantener o modificar este sistema híbrido «presidencial parlamentarizado», para contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad. Lo que puede llevar a tener que decidir si dejar las cosas como están, esperando que no ocurra que el Congreso esté dominado por una mayoría de oposición enfrentada al Gobierno: o si hacer a nuestro régimen político más presidencial o más parlamentario.