

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen
Gobierno

La (in)constitucionalidad de la Ley 31355 que establece
límites a la cuestión de confianza

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

Autor:

Omar Alejandro Alejos Mata

Asesor:

Julia Yareth Romero Herrera

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Julia Yareth Romero Herrera, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “La (in)constitucionalidad de la Ley 31355 que establece límites a la cuestión de confianza” , del/de la autor(a) Omar Alejandro Alejos Mata, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y Trabajo Académico, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 03 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Julia Yareth Romero Herrera</u>	
DNI: 70167813	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9346-3263	

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la constitucionalidad de la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. Contrariamente a lo decidido por el Tribunal Constitucional peruano, se concluirá que la Ley 31355 presenta vicios de inconstitucionalidad tanto a nivel formal como material. Para ello, en primer lugar, se introducirá al lector en los aspectos teóricos de la cuestión de confianza: su contenido y alcances, su evolución histórica en las constituciones peruanas y su desarrollo jurisprudencial. En segundo lugar, se analizarán los vicios formales de la Ley 31355: primero, que fue tramitada como ley ordinaria, en lugar de seguir el procedimiento de reforma constitucional; segundo, que excedió el ámbito de una ley de desarrollo constitucional; y, tercero, que excedió el ámbito de una ley interpretativa. En tercer lugar, se analizarán los vicios materiales en que incurre la Ley 31355, cada uno en relación a los límites que indebidamente introdujo: la imposibilidad de plantear cuestión de confianza sobre reformas constitucionales, sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso y de organismos constitucionalmente autónomos, y aspectos procedimentales como que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

Palabras clave

Ley 31355, cuestión de confianza, separación de poderes, reforma constitucional.

ABSTRACT

This article analyzes the constitutionality of Law 31355, Law that develops the exercise of the matter of trust regulated in the last paragraph of article 132 and in article 133 of the Political Constitution of Peru. Contrary to what was decided by the Peruvian Constitutional Court, it will be concluded that Law 31355 presents defects of unconstitutionality both formally and materially. To do this, first, the reader will be introduced to the theoretical aspects of the question of trust: its content and scope, its historical evolution in Peruvian constitutions and its jurisprudential development. Secondly, the formal defects of Law 31355 will be analyzed: first, that it was processed as an ordinary law, instead of following the constitutional reform procedure; second, that it exceeded the scope of a law of constitutional development; and third, that it exceeded the scope of an interpretative law. Thirdly, the material defects incurred by Law 31355 will be analyzed, each one in relation to the limits that it unduly introduced: the impossibility of raising a question of confidence on constitutional reforms, on exclusive and exclusive powers of Congress and of constitutionally autonomous bodies, and procedural aspects such as that only Congress can interpret the meaning of its decision.

Key Words

Law 31355, question of trust, separation of powers, constitutional reform.

ÍNDICE

Introducción	4
1. La cuestión de confianza en el ordenamiento jurídico peruano	5
1.1. Origen y contenido de la cuestión de confianza	5
1.2. Evolución histórica de la cuestión de confianza en las constituciones peruanas	7
1.3. Desarrollo jurisprudencial de la cuestión de confianza	10
1.3.1. Caso “Cuestión de confianza y crisis total del gabinete” ...	10
1.3.2. Caso “Disolución del Congreso de la República”	11
1.3.3. Caso “Cuestión de confianza II”	12
2. Vicios de inconstitucionalidad de la Ley 31355	14
2.1. Vicios formales de la Ley 31355	16
2.1.1. Tramitación de la Ley 31355 como ley ordinaria, en lugar del procedimiento de reforma constitucional	16
2.1.2. Exceso en el ámbito de ley de desarrollo constitucional	18
2.1.3. Exceso en el ámbito de una ley interpretativa	19
2.2. Vicios materiales de la Ley 31355: Límites introducidos a la cuestión de confianza	21
2.2.1. Primer límite: reformas constitucionales	22
2.2.2. Segundo y tercer límites: competencias exclusivas y excluyentes del Congreso y de organismos constitucionalmente autónomos	27
2.2.3. Cuarto límite: aspectos procedimentales de las disposiciones complementarias finales de la Ley 31355 ...	29
Conclusiones	32
Recomendaciones	33
Bibliografía	34

INTRODUCCIÓN

La actual crisis que afronta nuestro país evidencia las profundas inequidades en el ámbito social, político y económico, que aún se encuentran pendientes de atención por parte de nuestros gobernantes y de la sociedad en general. Al mismo tiempo, las deficiencias estructurales en nuestro ordenamiento jurídico, hoy tan alterado a través de reformas al margen de toda institucionalidad, pensadas exclusivamente con la finalidad de socavar al adversario político, hacen necesario la reflexión crítica desde la academia, con la finalidad de contribuir a la recuperación y fortalecimiento de nuestro sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho.

Las relaciones entre los poderes del Estado, específicamente entre el Ejecutivo y el Legislativo, parecen haber llegado a un punto de permanente conflicto, donde prima la satisfacción del interés privado por sobre el interés público. Al medio de este fuego cruzado se encuentra la ciudadanía, harta de la constante crisis, de la degradación del debate político y del abandono de toda medida que satisfaga y atienda las demandas de la población.

En este marco, el presente artículo aborda un asunto de total importancia en la discusión pública y el desarrollo de las relaciones entre los poderes del Estado, pues analiza un mecanismo que pretende garantizar el principio constitucional de balance entre poderes: la cuestión de confianza.

La Ley 31355, recientemente promulgada por insistencia por el Congreso peruano, regula una de las prerrogativas del Gobierno en sus relaciones con el Parlamento, en un contexto donde el principio de separación de poderes y los “checks and balances”, o pesos y contrapesos, parecieran haberse diluido, en medio de diversas leyes de “interpretación auténtica” o de desarrollo constitucional de nuestra Constitución.

Los promotores y defensores de esta norma señalan que finalmente se ha delimitado lo que hasta hace poco constituía una facultad ilimitada e incluso arbitraria por parte del Gobierno, la misma que hizo posible un controvertido cierre del Congreso. Del otro lado, los críticos de la norma alegan que se ha roto el equilibrio entre poderes, al limitarse de forma excesiva y totalitaria una facultad del Ejecutivo que termina por desnaturalizar la esencia misma de la cuestión de confianza.

El órgano de control de nuestra Norma Fundamental, el Tribunal Constitucional, resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31355, planteada por el Ejecutivo contra el Congreso a raíz de su promulgación. En su sentencia, el TC no reunió los votos necesarios para declarar su inconstitucionalidad. Sin embargo, lejos de zanjar la discusión, esta solo se incrementó, con acciones temerarias por parte de ambos poderes del Estado en línea a imponer su interpretación.

Así las cosas, en el presente artículo se sostendrá, contrariamente a lo decidido por el TC, que la Ley 31355 presenta vicios de inconstitucionalidad, tanto por la forma como por el fondo. Para ello, en primer lugar, se abordará un breve marco

teórico con respecto a la cuestión de confianza, detallando su contenido, evolución y desarrollo jurisprudencial. En segundo lugar, se analizarán tanto los vicios formales como materiales de la Ley 31355, con la finalidad de demostrar que esta norma altera el principio de balance entre poderes y, en consecuencia, atenta contra la Constitución.

1. La cuestión de confianza en el ordenamiento jurídico peruano

En este primer apartado se desarrollará la cuestión de confianza en el ordenamiento jurídico peruano con la finalidad de introducir al lector en los principales aspectos de este mecanismo. A su vez, se buscará evidenciar que se trata de una prerrogativa del Poder Ejecutivo que pretende garantizar el principio de balance de poderes, específicamente en sus relaciones con el Legislativo. Para ello, se presentará el alcance y contenido de la cuestión de confianza, su evolución histórica en las constituciones peruanas y, finalmente, el desarrollo jurisprudencial del que ha sido objeto por parte del Tribunal Constitucional.

1.1. Origen y contenido de la cuestión de confianza

La cuestión de confianza surge como un mecanismo propio de los sistemas parlamentarios, donde el Gobierno o Poder Ejecutivo depende políticamente del Parlamento, toda vez que su conformación se origina en este poder del Estado (Hakansson, 2001, p. 15). A diferencia de un régimen presidencialista, donde la población elige directamente al gobernante, en los sistemas parlamentarios dicha tarea es depositada en el Parlamento, cuyos integrantes sí son elegidos a través del voto directo.

En este tipo de sistema político la relación entre el Parlamento y el Gobierno es muy estrecha, pues la continuidad de este último depende de la aceptación política que le brinde el primero. Así, la cuestión de confianza surge como un mecanismo del Parlamento para investir de “confianza” al Gobierno, esto es, ratificar la aceptación política del Legislativo sobre el Ejecutivo y, consecuentemente, su continuidad (Cairo, 2018, p. 40).

Por ejemplo, en Italia, cuyo régimen político es el de una república parlamentaria, el Parlamento elige al Jefe de Estado. Este último nombra a un Jefe de Gobierno (Primer Ministro) el cual debe ser ratificado por el Parlamento a través de una moción de confianza. Mientras que esta moción marca el inicio del gobierno, la moción de “desconfianza” marca su término, en clara señal de que el Gobierno ha perdido la aceptación política del Parlamento y, en consecuencia, la continuidad de su gestión.

En el caso peruano, la forma de gobierno ha sido históricamente de tipo presidencialista, inspirada -como la mayoría de las repúblicas en la región- en los Estados Unidos de América. Con el devenir del tiempo, sin embargo, se fueron introduciendo distintas figuras propias de un sistema parlamentarista, a fin de establecer límites y contrapesos al significativo poder real del Presidente. El resultado ha sido un régimen de gobierno “híbrido”, calificado por la doctrina como “presidencialismo atenuado” (Eguiguren, 2007, p. 19).

Instituciones de tipo presidencialista, como que el Presidente de la República sea elegido por sufragio directo (art. 111, Const.), que en su persona resida tanto la función de Jefe de Estado como Jefe de Gobierno (art. 110, Const.), o el hecho de que no sea responsable político por sus actos (art. 117, Const.), conviven en nuestro sistema político con instituciones típicamente parlamentaristas, como la existencia de un Presidente del Consejo de Ministros sin cuyo refrendo ningún acto presidencial adquiere validez (art. 120, Const.), y que puede ser objeto de control político por parte del Parlamento (art. 131 y siguientes, Const.).

En ese marco, la cuestión de confianza, mecanismo típico de los sistemas parlamentarios, ha sido incorporada en nuestro ordenamiento jurídico, adaptándola a este sistema de “presidencialismo atenuado”, con la finalidad de equilibrar el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo (Hakansson, 2009, p. 266). De allí que la cuestión de confianza en el Perú tenga sus propios matices en comparación a la de otros países con un sistema de gobierno parlamentario, como España, Italia o Francia.

Teniendo en cuenta lo señalado, la cuestión de confianza prevista en nuestra Constitución forma parte de los “checks and balances”, o pesos y contrapesos, en las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Se trata de un mecanismo que busca equilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en aquellos casos donde este último poder del Estado posee una mayoría opositora y, en consecuencia, podría intentar eventuales maniobras que busquen obstruir la gestión del Gobierno (Fernández, 1987, p. 41).

Ahora bien, la cuestión de confianza ha sido regulada en nuestra Carta Magna de dos formas: una necesaria u obligatoria y otra voluntaria o facultativa (Cairo, 2018, p. 42). La cuestión de confianza necesaria está regulada en el artículo 130° de la Constitución:

“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”.

Este mecanismo, llamado también “voto de investidura”, busca que el Poder Legislativo legitime la conformación del nuevo gabinete, a fin de hacer viable su gestión. De allí que su carácter sea obligatorio pues, en caso de que la confianza no sea otorgada, se producirá la “crisis total del gabinete”, forzándose la dimisión del Presidente del Consejo y todos sus ministros.

Por su parte, la cuestión de confianza voluntaria o facultativa está prevista en los artículos 132° y 133° de nuestra Carta Magna. El artículo 132° señala que:

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.

El artículo 133°, por su parte, establece lo siguiente:

“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”.

La cuestión de confianza facultativa, entonces, puede ser planteada tanto por los ministros individualmente, como por el Presidente del Consejo a nombre de todo su gabinete, con la finalidad de que el Congreso secunde determinada iniciativa (Cairo, 2018, p. 43). En caso de que la confianza sea rechazada, debe renunciar el ministro que la planteó o, si la hubiese interpuesto el Premier, todo su gabinete.

Por otra parte, como se puede apreciar de los artículos citados, la Constitución no especifica sobre qué materias el Presidente del Consejo de Ministros puede o no puede plantear cuestión de confianza de forma facultativa. Esto, sin embargo, se ha intentado regular en diversas ocasiones por parte del Congreso de la República, en la mayoría de los casos de forma irregular, teniendo como resultado sendas sentencias producto de demandas de inconstitucionalidad y demandas competenciales.

Estos conflictos jurídicos fueron discutidos en el Tribunal Constitucional, el cual a través de su jurisprudencia ha precisado los alcances y límites de este mecanismo, los cuales serán desarrollados más adelante.

1.2. Evolución histórica de la cuestión de confianza en las constituciones peruanas

Para un mejor entendimiento de la cuestión de confianza en nuestro ordenamiento jurídico conviene realizar un breve repaso histórico de su evolución a lo largo de nuestra histórica republicana.

La primera regulación vinculada a la cuestión de confianza se remonta a la Constitución de 1920, la cual señalaba lo siguiente:

“Artículo 133°. 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”.

Este mecanismo, propio de los sistemas de gobierno de tipo parlamentarista, es recogido por primera vez en nuestro texto constitucional como una prerrogativa más que del Ejecutivo, del Parlamento, similar a la censura, a través del voto de “falta de confianza” (Villarán, 1994, p. 92). En la práctica, los efectos eran los mismos: forzar la dimisión de un ministro cuestionado, ya sea porque se debía materializar su responsabilidad política ante un hecho o situación en concreto y/o para evidenciar que ya no contaba con la confianza del Parlamento.

Posteriormente, la Constitución de 1933, por su parte, varió el contenido vinculado a la cuestión de confianza, estableciendo lo siguiente:

“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”.

De esa manera, lo que inicialmente fuera recogido como una iniciativa del Parlamento, el “voto de no confianza”, fue modificado para constituirse en una facultad del Ejecutivo – ejercida a través de sus ministros- para plantear cuestión de confianza sobre iniciativas propias de sus carteras. La idea era brindar al Gobierno una herramienta para buscar respaldo político en el Congreso, especialmente ante una interpelación o una inminente censura.

Sin embargo, los sucesivos golpes de Estado y los gobiernos militares entre 1933 y 1968, limitaron la vida democrática regular, haciendo de la cuestión de confianza una institución meramente declarativa, que nunca se llegó a utilizar, y, en consecuencia, sin que tuviera la posibilidad de un mayor desarrollo parlamentario o de reflexión constitucional (Landa, 2020, p. 50).

La siguiente carta magna, la Constitución de 1979, consagraría lo regulado en sus dos antecesoras:

“Artículo 226°. La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. [...] La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. [...]”.

Como se puede evidenciar, el texto constitucional de 1979 retomó el término de “voto de falta de confianza”, pero especificando que “este solo se produce por iniciativa ministerial”, reafirmando así que la cuestión de confianza constituye una facultad del Ejecutivo. El Congreso mantenía su potestad de rechazar la confianza, pero solo si un ministro o el Presidente del Consejo la solicitaba.

A su vez, la Constitución de 1979 incorporó la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso, específicamente la Cámara de Diputados:

“Artículo 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”.

La finalidad de esta disposición, aún hoy vigente con algunas modificaciones, es la de superar una situación de continuo entrampamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, por la falta de confianza entre estos dos poderes, con la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias a fin de que “sea finalmente el pueblo quien defina a quién le da la razón: si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al Ejecutivo, o si le da la razón al Ejecutivo eligiendo una nueva mayoría” (Rubio, 1999, p. 448).

Finalmente, la Constitución de 1993, actualmente vigente, introdujo lo que hoy se denomina “voto de investidura” o cuestión de confianza obligatoria. Hasta entonces, nuestras constituciones solo consideraban la obligación de que cada nuevo Consejo de Ministros acuda al Parlamento a exponer la política general del gobierno (artículo 167° de la Constitución de 1933, artículo 224° de la Constitución de 1979) o que los ministros presenten una memoria informativa al

inicio de su gestión (artículo 120° de la Constitución de 1920), sin que se produzca votación alguna.

Sin embargo, el nuevo texto rompió con la tradición constitucional peruana que recogía una cuestión de confianza exclusivamente facultativa, para introducir una de carácter obligatorio. Esto supuso una nueva configuración del equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, pues lo que ya se había consolidado como una herramienta del Gobierno para buscar respaldo político del Congreso, en el momento en que así lo considere conveniente, ahora incluía la obligación de solicitar la confianza del Parlamento cada vez que se conformaba un nuevo gabinete (Landa, 2020, p. 52).

Un dato no menor que también se debe tener en cuenta es que en la nueva Constitución de 1993 el Parlamento dejaba de ser bicameral, como lo había sido la mayor parte de nuestra historia republicana, para constituirse en un Congreso unicameral, reduciéndose el número de cuestiones de confianzas rechazadas de tres a dos para habilitar un eventual cierre constitucional del Legislativo.

La intención detrás de estas reformas habrían sido dotar de mayor poder al Ejecutivo, pues si bien ahora el Congreso podía negar su confianza a un Consejo de Ministros recién conformado, al Ejecutivo solo le bastarían dos confianzas rechazadas para disolver el Parlamento y llamar a nuevas elecciones congresales, con un eventual resultado que le favorezca brindándole mayor representación parlamentaria.

De lo desarrollado hasta el momento, a modo de resumen, el siguiente cuadro presenta la evolución histórica de la cuestión de confianza en las constituciones peruanas:

Año	Confianza obligatoria	Confianza facultativa	Congreso
1920	No regulada. Solo presentación de una memoria al inicio de la gestión ministerial (artículo 129°).	Sí regulada. Artículo 133°: voto de falta de confianza.	Bicameral.
1933	No regulada. Solo exposición del nuevo Consejo de Ministros (artículo 167°).	Sí regulada. Artículo 174°: cuestión de confianza por iniciativa ministerial.	Bicameral
1979	No regulada. Solo exposición del nuevo Consejo de Ministros (artículo 224°).	Sí regulada. Artículo 226°: voto de falta de confianza y cuestión de confianza por iniciativa ministerial.	Bicameral, 3 confianzas rechazadas habilitan su cierre.

1993	Sí regulada. Artículo 130°: exposición del nuevo Consejo de Ministros y cuestión de confianza (votación).	Sí regulada. Artículo 132°: cuestión de confianza por iniciativa ministerial. Artículo 133°: cuestión de confianza a nombre de todo el Gabinete.	Unicameral, 2 confianzas rechazadas habilitan su cierre.
------	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

1.3. Desarrollo jurisprudencial de la cuestión de confianza

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en dos oportunidades respecto a la cuestión de confianza, abordando su naturaleza, alcances y límites.

1.3.1. Caso “Cuestión de confianza y crisis total del gabinete”

En este caso, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, mediante el cual se introducían limitaciones al ejercicio de la cuestión de confianza.

En su Sentencia N° 006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional sostuvo tres ideas centrales. En primer lugar, que el Congreso de la República no puede limitar una prerrogativa del Poder Ejecutivo prevista en la Constitución mediante una modificación de su Reglamento. En efecto, el Reglamento del Congreso se ocupa “únicamente de lo que le es propio: la actuación de los parlamentarios” (FJ 46), por lo que está sujeto a lo que la Constitución prevé y solo puede ahondar en asuntos propios a su actuación parlamentaria, como es la oportunidad en que debe ser debatida la cuestión de confianza (artículo 86, literal c) o el rechazo preliminar de aquellas que hayan sido planteadas por un congresista (artículo 86, literal d).

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional señaló que la cuestión de confianza constituye un mecanismo que se fundamenta en el principio de separación de poderes, el cual, a su vez, incluye el principio de balance entre poderes como parte de su núcleo duro. Así, en caso de vaciar de contenido a este mecanismo constitucional se vulneraría ambos principios, en tanto no se puede alterar o desnaturalizar el balance que la Constitución ha asegurado a cada uno de los poderes públicos, lo cual es parte medular de nuestro modelo constitucional y jurídico.

En tercer lugar, el Tribunal señaló que la cuestión de confianza de carácter facultativo posee una regulación 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” (FJ. 75). Así, el introducir limitaciones como que la improcedencia de una cuestión de confianza cuando se pretenda “promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político” (FJ. 76), vulnera el principio de separación y balance entre poderes, pues desnaturaliza la finalidad constitucional de esta institución.

1.3.2. Caso “Disolución del Congreso de la República”

Este caso se origina cuando el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza sobre el Proyecto de Ley N° 4847/2019-PE, que reformaba el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, modificando el procedimiento de elección de magistrados a fin de garantizar la “transparencia, independencia y autonomía de dicha institución”. El Pleno del Congreso votó a favor de la cuestión de confianza, pero luego de haber elegido a un primer nuevo magistrado, pese a que el proyecto presentado por el Ejecutivo incluía una disposición complementaria transitoria en la que indicaba que la norma sería de aplicación incluso para los procedimientos en curso.

Así, el Ejecutivo consideró que el Congreso realizó una “denegatoria fáctica” de la confianza al elegir a un nuevo magistrado del TC sin antes adecuar el procedimiento de elección, pese a la aprobación de la confianza en el acto de la votación. Para el Ejecutivo, esto habilitó el cierre constitucional del Congreso, conforme al artículo 134° de la Constitución, al haberse acumulado dos confianzas denegadas durante el mismo periodo presidencial.

El Congreso de la República, por su parte, expresó su rechazo a la medida, interponiendo una demanda competencial contra el Ejecutivo por la disolución del Parlamento, frente a lo que consideraba una intromisión del Gobierno en sus competencias exclusivas, como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Así, el TC abordó el caso en su Sentencia N° 006-2019-CC/TC, de 9 de enero de 2020, estableciendo tres ideas centrales en relación a la cuestión de confianza. Primero, que ésta consiste en una prerrogativa de carácter discrecional del Poder Ejecutivo, en el marco de sus relaciones con el Poder Legislativo, como parte de un sistema político de corte presidencial atenuado, donde la cuestión de confianza configura un contrapeso a la prerrogativa del Congreso de censurar ministros.

Segundo, que la cuestión de confianza posee una regulación abierta o indeterminada que no habilita al Poder Ejecutivo a un uso arbitrario o ilimitado de dicha facultad. Por el contrario, el Tribunal estableció, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes límites a la cuestión de confianza:

- a) No puede plantearse cuestión de confianza para buscar suprimir “la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución” (FJ. 85). Son ejemplos de cláusulas de intangibilidad la forma republicana de gobierno, la protección de los derechos fundamentales, el principio de separación de poderes, entre otras disposiciones sobre las cuales descansan los fundamentos ideológicos y valorativos de nuestro sistema constitucional.
- b) No puede plantearse cuestión de confianza para pretender condicionar el sentido de una decisión que, conforme con la Carta Magna, sea competencia de otro poder público u órgano estatal.

- c) En el caso de iniciativas legislativas, no puede plantearse cuestión de confianza sobre proyectos de ley ajenos a la política general del gobierno, que permitan operativizar o concretar sus propuestas, o que sean carentes de un marcado interés público.

Por último, el Tribunal estableció una diferencia de carácter procedimental entre los dos tipos de cuestión de confianza: mientras que la confianza de tipo obligatoria se aprueba o rechaza mediante el acto de votación del Pleno del Congreso, la confianza de tipo facultativa no está sujeta a reglas perennes e inmutables. Esto ya que puede ser el caso de que la confianza sea formalmente otorgada y que, sin embargo, en la práctica se adopten acciones que contravengan la voluntad expresada en la votación, como sucedió el 30 de septiembre de 2019¹.

De esta forma, el Tribunal Constitucional concluyó que la interpretación del Poder Ejecutivo, respecto a que el Congreso de la República negó la confianza de manera “fáctica”, había sido conforme a la Constitución, pues si bien formalmente el voto fue aprobatorio, en los hechos el Pleno del Congreso frustró el objeto del proyecto, al elegir a un nuevo magistrado sin antes adecuar su procedimiento. En consecuencia, declaró infundada la demanda competencial interpuesta por el Congreso, ratificando la constitucionalidad de la disolución de este poder del Estado el 30 de septiembre de 2019.

1.3.3. Caso “Cuestión de confianza II”

El Poder Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”. Esto luego de que el 19 de octubre de 2021, el Congreso de la República aprobara por insistencia la autógrafa de la norma, pese a las observaciones que planteó el Ejecutivo.

Entre sus principales argumentos para demandar la inconstitucionalidad, los mismos que ya habían sido advertidos en las observaciones al proyecto, el Ejecutivo señaló que la Ley 31355: (i) encubre una reforma constitucional al establecer una regulación ajena al texto constitucional vigente, la cual no había seguido el procedimiento de reforma establecido en el artículo 206° de la Constitución, sino que, por el contrario, había sido aprobada siguiendo el trámite de una ley ordinaria; (ii) vulnera el principio de separación de poderes, limitando las competencias del Poder Ejecutivo relacionadas con la formulación e implementación de su política general de gobierno, al establecer prohibiciones de carácter absoluto a la cuestión de confianza.

Por su parte, el Congreso de la República señaló en su contestación de la demanda que la Ley 31355: (i) constituye una ley de “desarrollo constitucional” y

¹ El pasado 30 de septiembre de 2019, el ex presidente de la República, Martín Vizcarra, anunció la disolución del Congreso de la República al amparo del artículo 134° de la Constitución, luego de que se haya denegado una segunda cuestión de confianza al Gobierno durante un mismo periodo presidencial.

no una reforma de la Constitución, pues la fórmula legal aprobada se limitó a precisar los alcances de este mecanismo, respetando el marco constitucional que regula la cuestión de confianza; (ii) no existe vulneración del principio de separación de poderes pues no se le arrebató al Ejecutivo esta prerrogativa, sino que solo se precisa que la cuestión de confianza ya no podrá ejercerse sobre materias que sean de competencia exclusiva del Congreso, lo que sí atentaría contra dicho principio.

En su Sentencia N° 00032-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional no reunió los cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la referida norma, como lo exige el artículo 107° del Nuevo Código Procesal Constitucional. Por el contrario, cuatro magistrados emitieron sendos votos singulares exponiendo las razones para declarar infundada la demanda y solo dos magistrados -entre ellos el ponente del caso- votaron a favor de declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31355.

Los fundamentos de esta sentencia serán analizados en el siguiente apartado. Sin embargo, podemos adelantar algunas ideas con respecto a lo que pareció ser el punto que más llamó la atención de los magistrados: la posibilidad de que el Ejecutivo pueda hacer cuestión de confianza con respecto a reformas constitucionales.

Para los magistrados que votaron por declarar infundada la demanda, reconocer esta posibilidad validaría que el Ejecutivo pueda someter al Congreso, toda vez que solo este poder del Estado posee la facultad de reformar la Constitución. El fundamento estaría en el artículo 206° del texto constitucional, que reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de presentar proyectos de reforma de la Constitución, más no de intervenir en el resto del procedimiento legislativo, al prohibir explícitamente que el Presidente de la República pueda observar la ley de reforma constitucional.

Por su parte, los magistrados que votaron por declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31355, señalaron que esta prohibición tiene un carácter absoluto que limita excesivamente las posibilidades del Ejecutivo para buscar respaldo político en el Congreso, así como para materializar su política general de gobierno, la cual puede estar vinculada a proyectos de reforma constitucional. Con esto, la norma estaría desnaturalizando la esencia misma de la cuestión de confianza, afectando el principio constitucional de separación y equilibrio de poderes y, en consecuencia, infringiendo la Constitución.

Además, señalaron que anteriormente el Tribunal Constitucional ya había establecido que la cuestión de confianza no constituye un mecanismo de uso arbitrario o exento de control. Por el contrario, recordaron que a través de su jurisprudencia se establecieron determinados límites, como la prohibición de atentar contra cláusulas de intangibilidad de la Constitución o de pretender someter las decisiones de otro poder del Estado.

Finalmente, si bien el Tribunal Constitucional no declaró la inconstitucionalidad de la Ley 31355, manteniendo ésta su plena vigencia, el debate estuvo lejos de

agotarse. Los fundamentos de los magistrados que optaron por respaldar la cuestionada norma fueron extremadamente escuetos, sin mayor desarrollo y desconociendo la jurisprudencia de su propia institución.

De lo hasta aquí expuesto, podemos concluir lo siguiente: Primero, que la cuestión de confianza posee una tradición histórica en nuestra Constitución, naciendo como una prerrogativa del Parlamento, para luego constituirse en una facultad del Poder Ejecutivo, en la medida que recién en la Carta Magna de 1993 se incorporó la figura de la cuestión de confianza “facultativa”. Segundo, que la cuestión de confianza forma parte de los pesos y contrapesos entre poderes públicos, específicamente en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por lo que se encuentra íntimamente ligada al principio de separación y equilibrio de poderes. Tercero, que la cuestión de confianza ha sido materia de análisis en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, precisándose sus alcances y estableciéndose determinados límites, toda vez que, si bien se trata de una prerrogativa discrecional, no está exenta de control.

2. Vicios de inconstitucionalidad de la Ley 31355

La Constitución es la norma fundamental que guía todo el ordenamiento y lo fundamenta tanto jurídica como políticamente. La Constitución, como norma jurídica, posee carácter vinculante y contiene una serie de principios, derechos y valores que delimitan la actuación de los poderes públicos. Como norma con resonancia política, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático, siendo máxima expresión jurídica de la voluntad del poder constituyente (Ramos, 2015, p. 53).

El principio de supremacía de la Constitución consagra la jerarquía normativa de la Carta Magna sobre todo el ordenamiento jurídico. Desde una perspectiva objetiva, la Constitución prevalece sobre toda norma legal (artículo 51, Const.); desde una perspectiva subjetiva, vincula todos los actos de los poderes públicos y de la ciudadanía en general (artículos 38 y 45, Const.).

En ese marco, los vicios de inconstitucionalidad de las normas se determinan por su contravención a la Constitución, la cual puede ser de diverso tipo: (i) inconstitucionalidad sustancial o material, relativa al contenido, (ii) inconstitucionalidad formal, relativa al procedimiento de formación, e (iii) inconstitucionalidad por incompetencia, relativa al sujeto (Zagrebelky, 1977, p. 347).

Por su parte, el Nuevo Código Procesal Constitucional establece en su artículo 74° una tipología de infracciones constitucionales, la misma que ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en el caso “Hoja de Coca”, a saber: (i) infracciones por la forma o por el fondo, (ii) infracciones parciales o totales, e (iii) infracciones directas e indirectas.

Las infracciones directas e indirectas se diferencian por el parámetro de control de constitucionalidad. Mientras que en las infracciones directas se vulnera directamente una disposición de la Constitución, en las infracciones indirectas

hace falta remitirse a otra norma legal, ajena al texto constitucional, pero perteneciente al “bloque de constitucionalidad”.

Por su parte, las infracciones parciales o totales se determinan por el nivel de afectación de la fuente lesiva: la infracción es parcial cuando solo una parte de la norma resulta inconstitucional, salvaguardándose la constitucionalidad del resto de la ley, ya sea a través de una sentencia interpretativa (declarando inconstitucional determinada interpretación de la norma) o de una sentencia de simple anulación (dejando sin efecto una parte del texto objeto de control) (STC 004-2004-CC/TC).

Finalmente, las infracciones por la forma o por el fondo, tipología materia de análisis en el presente artículo, se producen por vulneración del procedimiento legislativo para la aprobación de la norma o por contravención de una norma sustancial reconocida en la Constitución, respectivamente.

En el primer caso, el Tribunal Constitucional ha reconocido hasta tres supuestos de infracción constitucional por vicios formales: cuando se vulnera el procedimiento legislativo previsto, cuando se aborda una materia reservada a otra fuente formal del derecho o cuando es expedida por un órgano incompetente para hacerlo (STC 0020 y 0021-2005-PI/TC, FJ. 22). En el segundo caso, respecto a los vicios materiales o sustanciales, el Tribunal Constitucional ha precisado que la infracción se produce cuando la materia regulada por la norma es atentatoria de un derecho, principio y/o valor constitucional, esto es, de una disposición sustancial de la Constitución.

Teniendo en consideración lo expuesto, a fin de analizar los vicios de inconstitucionalidad de la Ley 31355, presentamos el siguiente cuadro en el que se comparan las modificaciones introducidas por la norma materia de análisis y lo regulado en los artículos 132° (último párrafo) y 133° de la Constitución, con respecto a la cuestión de confianza facultativa:

Criterio	Constitución	Ley N° 31355
Titularidad	- Ministros de Estado - Presidente del Consejo de Ministros	- Ministros de Estado - Presidente del Consejo de Ministros
Materias	- No se regulan	- Solo de competencia del Ejecutivo vinculadas de forma directa con su política general de gobierno.
Límites materiales	- No se regulan	- Reformas constitucionales - Materias que afecten procedimientos y competencias exclusivas del Congreso y de otros organismos autónomos

Requisitos para determinar si fue aprobada o no	- No se regulan	- Conclusión del debate - Votación conforme al Reglamento del Congreso - Comunicación del resultado mediante oficio al Ejecutivo
Momento en que surte efecto	- No se regula	- Desde la comunicación al Ejecutivo
Interpreta lo decidido	- No se regula	- Solo el Congreso de la República

Fuente: Ponencia de la Sentencia N° 00032-2021-PI/TC

Como se puede observar, la Ley 31355 introduce cuestiones no reguladas en la Constitución relacionadas a la cuestión de confianza voluntaria, como son las materias sobre las cuales se puede interponer, los requisitos para determinar si fue aprobada o no, el momento desde el que surte efecto la decisión, así como la titularidad exclusiva del Congreso para interpretar el sentido de su decisión.

En ese marco, analizaremos los vicios de inconstitucionalidad a nivel formal y material de la Ley 31355, a efectos de evidenciar su manifiesta contravención a la Constitución en lo que se refiere al procedimiento para la aprobación de leyes, así como de la institución de la cuestión de confianza y el principio de separación y equilibrio de poderes.

2.1. Vicios formales de la Ley 31355

A continuación, se realizará el análisis de constitucionalidad formal de la Ley 31355, la cual, ha criterio del Ejecutivo, habría faltado al debido procedimiento parlamentario para ser aprobada, -siguiendo la tramitación de una ley ordinaria, cuando debió observar el procedimiento de una reforma de la Constitución-, así como que se habría excedido la facultad del Congreso para interpretar las leyes.

2.1.1. Tramitación de la Ley 31355 como ley ordinaria, en lugar del procedimiento de reforma constitucional

El Poder Ejecutivo cuestionó en su momento que la Ley 31355 haya sido aprobada como una ley ordinaria, en lugar de seguir el procedimiento de reforma constitucional, a raíz de las limitaciones que introduce con respecto a la cuestión de confianza, las cuales no se encuentran reguladas en el texto constitucional vigente.

En efecto, el procedimiento legislativo para la aprobación de una ley ordinaria difiere del procedimiento para la aprobación de una ley de reforma constitucional. Del artículo 103° al 108° de la Constitución se establecen determinadas reglas para el procedimiento de formación y promulgación de leyes. A su vez, el artículo 73° del Reglamento del Congreso señala las etapas en las que se desarrolla el procedimiento legislativo: (i) presentación de la iniciativa legislativa², (ii) estudio

² Como establece el artículo 107° de la Constitución, esta facultad es propia de los congresistas, el Presidente de la República y la ciudadanía, esta última a través del 0.3% de la población electoral, conforme al artículo 11 de la Ley 26300.

en Comisión, (iii) elaboración y aprobación del dictamen³, (iv) debate y aprobación en el Pleno del Congreso, (v) segunda votación del Pleno o su exoneración de doble votación, y (vi) promulgación⁴.

La aprobación de una ley de reforma constitucional, por su parte, se ciñe a lo establecido en el artículo 206° de la Constitución, procedimiento que puede ser resumido de la siguiente manera: (i) presentación de la iniciativa de reforma constitucional, (ii) estudio en la Comisión de Constitución, (iii) elaboración y aprobación del dictamen, (iv) debate en el Pleno del Congreso; en este punto, el citado artículo establece dos opciones para la aprobación de la reforma: (v) aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso más ratificación mediante referéndum, o (vi) aprobación en dos legislaturas ordinarias y de forma sucesiva, con votación favorable no menor a los dos tercios; finalmente, (vii) promulgación.

Como se evidencia, la aprobación de una ley de reforma constitucional sigue un procedimiento de formación más complejo o “agravado” con respecto al que rige para las leyes ordinarias. Y es que, como se señaló anteriormente, la Constitución ocupa una posición de “supremacía” en nuestro ordenamiento jurídico. Esto implica que, por un lado, las disposiciones constitucionales no pueden ser modificadas mediante leyes ordinarias y, de otro lado, que la conformidad con las normas constitucionales es una condición de validez de la ley en sí misma, incluyendo a las leyes de reforma constitucional (Guastini, 2001, p. 188).

En ese sentido, cuando la Ley 31355 introduce aspectos que no se encuentran contemplados en la Carta Magna con respecto a la cuestión de confianza, modifica una institución con reconocimiento constitucional, no solo por encontrarse textualmente ahí regulada, sino por fundamentarse en principios que forman parte de la llamada “Constitución material”, esos valores y principios sobre los que descansa todo el ordenamiento jurídico, como la forma republicana de gobierno o la separación y el equilibrio entre poderes, los cuales constituyen límites de carácter lógico o implícito a toda reforma constitucional (Guastini, 2001, p. 199).

El conflicto que supone la Ley 31355 para la vigencia de estos principios será abordado de forma detallada en el análisis de inconstitucionalidad sustancial o material. Sin embargo, podemos señalar que, con independencia de la infracción por temas de fondo, la Ley 31355 no debió ser tramitada como una ley ordinaria, toda vez que se modifica una institución con base constitucional.

Aun si se tratase de una ley de desarrollo constitucional y/o una ley interpretativa, como argumentó en su defensa el Congreso de la República, la modificación de una institución ligada a principios consustanciales a nuestro régimen político mediante una ley ordinaria resta legitimidad a todo el procedimiento legislativo, toda vez que se trata de un proceso más expeditivo en comparación a una

³ Artículo 105° de la Constitución.

⁴ Artículo 108° de la Constitución.

reforma constitucional, la cual posee mayores exigencias para su aprobación, como la participación ciudadana (ratificación vía referéndum) o un mayor grado de consenso por parte de los parlamentarios (votación mayor a los dos tercios del número legal de miembros).

2.1.2. Exceso en el ámbito de una ley de desarrollo constitucional

Un primer argumento brindado por el Congreso de la República para defender la constitucionalidad de la Ley 31355 es que se trata de una norma de desarrollo constitucional.

La octava disposición final y transitoria de nuestra Norma Fundamental habilita que las disposiciones constitucionales que así lo requieran sean materia de leyes de desarrollo constitucional. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha precisado que con tal disposición no se habilita una categoría especial entre normas con rango de ley, sino que se alude a una diversidad de fuentes cuyo elemento común es “desarrollar materias previstas en determinadas disposiciones de la Constitución, cuya reglamentación la Norma Fundamental le ha encargado al legislador (STC 005-2003-AI/TC, fundamento 38).

Ejemplo de este tipo de normas, o parte de su contenido “natural”, son las llamadas leyes orgánicas, las cuales “regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución” y de otras materias que la Norma Fundamental ha establecido que sean reguladas mediante este tipo (artículo 106°, Constitución). Al mismo tiempo, también tenemos leyes ordinarias que desarrollan disposiciones constitucionales como las establecidas en los artículos 31° y 66° de la Carta Magna, las cuales han recibido la tarea de precisar los alcances del derecho a la participación ciudadana y para la utilización y otorgamiento de concesiones sobre recursos naturales a particulares, respectivamente.

En esa línea, para evaluar si la Ley 31355 constituye una ley de desarrollo constitucional, es preciso analizar si la Constitución le ha encargado al legislador su desarrollo o reglamentación. Como se ha señalado, la cuestión de confianza posee una regulación abierta en nuestra Carta Magna, donde solo se precisa que los titulares de dicha facultad son el Presidente del Consejo de Ministros, así como los ministros de forma particular sobre iniciativas de sus carteras.

Nada se dice con respecto a las materias sobre las cuales puede o no puede ser planteada una cuestión de confianza, como tampoco a los requisitos para determinar si fue aprobada o no, menos aún sobre el momento en que surte efecto o quién es el titular de la facultad para interpretar lo decidido por quien otorga la confianza.

A primera vista, se podría pensar que estos aspectos son demasiado específicos como para ser regulados en la Constitución; sin embargo, se debe tener en cuenta que, tratándose de un mecanismo constitucional vinculado al principio de separación de poderes, y como ha establecido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, la regulación abierta de la cuestión de confianza es parte del “núcleo esencial” de esta prerrogativa, toda vez que persigue 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” (STC 006-2018-PI/TC, fundamento 75).

En ese marco, una regulación que restrinja la regulación amplia o abierta de la cuestión de confianza desnaturalizaría la esencia misma de este mecanismo, alterando el equilibrio en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Más aún si tenemos en cuenta que estamos frente a la modificación de una prerrogativa de un solo poder del Estado, pasando por alto que la cuestión de confianza sirve de contrapeso a la prerrogativa del Parlamento para censurar ministros, sin que este último mecanismo haya sido revisado o delimitado.

De esta manera, la cuestión de confianza no constituye una materia cuya reglamentación la Constitución le haya encargado al legislador. Por el contrario, su regulación amplia y la ausencia de condiciones o supuestos taxativos para formularla, hace de este mecanismo una potestad discrecional del Poder Ejecutivo, la cual sirve de contrapeso al Poder Legislativo bajo una lógica de equilibrio de poderes.

2.1.3. Exceso en el ámbito de una ley interpretativa

La Constitución señala como potestad del Congreso “dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes” (artículo 102. 1). Este poder del Estado, en el marco de su labor legislativa, además de elaborar normas también posee la prerrogativa de interpretarlas, modificarlas y derogarlas.

Las normas que emite el Parlamento a la luz de su labor de interpretación son denominadas “normas interpretativas”. Se trata de disposiciones que determinan el sentido que se debe seguir en cuanto a una disposición ya vigente, con la finalidad de eliminar la ambigüedad o indeterminación que produce en el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional de Colombia, máximo intérprete de la Carta Política del vecino país, ha establecido tres requisitos para que una norma interpretativa sea considerada como tal, posición que ha sido recogida por el Tribunal Constitucional peruano. Dichos requisitos son: primero, que haga referencia de forma expresa a una norma anterior; segundo, que defina el sentido de la disposición entre uno de sus diversos significados posibles; y, tercero, que no añada un contenido que sobrepase el ámbito material de la norma interpretada (Sentencia C-245/02).

Si la disposición objeto de análisis cumple con los requisitos señalados, podrá considerarse de forma válida como una norma interpretativa. Por el contrario, si no cumple con alguno de los requisitos, se tratará de una norma de tipo innovativo, es decir, una disposición que introduce nueva regulación en el ordenamiento jurídico. De allí que la norma interpretativa retrotraiga sus efectos a la entrada en vigencia de la norma interpretada, al encontrarse dentro del mismo ámbito material, limitándose a aclarar su contenido (Zuñiga, 2009, p. 268).

Como se ha señalado, la Ley 31355 excede el ámbito material de la norma interpretada, introduciendo supuestos no regulados en la Constitución con respecto a la cuestión de confianza. Esto no implica desconocer la facultad del Congreso para interpretar normas; sin embargo, dicha labor debe darse dentro del marco constitucional y legal.

Distintos poderes públicos poseen la prerrogativa de interpretar la Constitución. El Parlamento es, sin duda alguna, uno de los principales, interpretando de manera continua la Carta Magna en el ejercicio de su función de legislar (Tribunal Constitucional, 2007a, fundamento 27). Por su parte, el Poder Judicial también hace lo propio, encontrándose obligado el juez ordinario a preferir la disposición constitucional por encima de cualquier disposición legal en caso de conflicto normativo (art. 138, Const.). A su vez, el Tribunal Constitucional, órgano encargado del control de la Constitución (art. 201), es su supremo intérprete (art. 1, Ley Orgánica).

La relación entre estos poderes en su labor de interpretar la Constitución no ha sido pacífica, principalmente entre el Poder Legislativo y el Tribunal Constitucional. Bajo la llamada “objeción democrática al control judicial de la constitucionalidad de las leyes”, juristas como Jeremy Waldron y Alexander Bickel consideraban que la rama judicial constituía una élite carente de legitimidad democrática para decidir sobre cuestiones de interés público. En cambio, veían en el Legislativo el órgano legítimo para atender cualquier controversia sobre los valores jurídicos y el alcance de los derechos, en tanto supremo órgano de deliberación política y representación (Rojas, 2016, p. 147).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que solo en un Estado Constitucional de Derecho el Congreso encuentra su máxima expresión, teniendo como principal premisa la protección de los derechos fundamentales. Para Dworkin, órganos de representación como el Parlamento son los llamados a debatir los derechos colectivos, mientras que los jueces mantienen como atribución el debate de los derechos individuales (2004, p. 121).

En cualquier escenario, si de garantizar la adecuada protección de los derechos fundamentales se trata, estos no pueden depender de forma exclusiva de la regla de las mayorías, como tampoco de cuestiones de oportunidad o conveniencia política, argumentos característicos en el debate parlamentario. De allí que el examen de constitucionalidad se confíe a una institución externa al poder legislativo, con el fin de salvaguardar su autonomía e independencia, teniendo como única motivación la cuestión jurídica y no política, dotando a sus decisiones de la debida legitimidad (Rojas, 2016, p. 148).

No se trata, entonces, de desconocer las potestades constitucionales que le han sido conferidas al Parlamento, como la de interpretar la Constitución, pero sí de reconocer que, en un Estado Constitucional de Derecho, regido por el principio de separación de poderes, se ha conferido al Tribunal Constitucional la prerrogativa de evaluar la constitucionalidad de las normas, encontrándose vetado para cualquier poder del Estado contravenir la jurisprudencia vinculante emitida por este órgano.

2.2. Vicios materiales de la Ley 31355: Límites introducidos a la cuestión de confianza

Luego de haber realizado el análisis de constitucionalidad formal de la Ley 31355, corresponde evaluar su constitucionalidad sustantiva. Debe advertirse que la existencia de vicios de forma en una norma no necesariamente implica la existencia de vicios materiales o de fondo, y viceversa. Como se ha señalado, en términos generales, el vicio formal es consecuencia de una violación del íter procesal para la dación de la norma, mientras que el vicio material tiene que ver con que el contenido atenta contra una regla, principio, programa o valor constitucional (Zagrebelky, 1977, p. 353).

En ese sentido, analizaremos si la Ley 31355 es respetuosa del marco y principios constitucionales sobre los que se fundamenta nuestro ordenamiento jurídico o si, por el contrario, su regulación contraviene algún principio o valor constitucional.

En su dictamen de insistencia, la Comisión de Constitución señaló encontrarse “totalmente de acuerdo con las apreciaciones vertidas por el Presidente de la República en lo que respecta a la naturaleza de la cuestión de confianza como mecanismo de contrapeso a la censura ministerial” (2021, p. 7). Sin embargo, acto seguido, afirmaron que la Ley 31355 no regula la cuestión de confianza obligatoria o voto de investidura, sino la regulada en el último párrafo del artículo 132° y del artículo 133°, esto es, las referidas a la cuestión de confianza facultativa.

La naturaleza de este mecanismo constitucional, constituido no sólo como un contrapeso a la censura de ministros, sino como una herramienta del Ejecutivo para buscar respaldo político en el Congreso, no depende del tipo de cuestión de confianza del que se trate, sino que forma parte de un sistema orientado a garantizar el equilibrio entre poderes. Así, por ejemplo, es totalmente posible que ante una inminente censura de un ministro el Presidente del Consejo plantee una cuestión de confianza a fin de salvaguardar al funcionario en cuestión.

Esto fue lo que sucedió en el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski cuando el Congreso anunció la censura de la entonces ministra de educación, Marilú Martens, en medio de una huelga de maestros que contó con el apoyo de sectores de la oposición. El Parlamento, con un oficialismo minoritario y fragmentado, negó la confianza planteada por el Premier en favor de la exministra y su política educativa. Lo que aconteció posteriormente es de conocimiento público: fue la primera de dos cuestiones de confianza que serían rechazadas por el Congreso, habilitando al Presidente de la República a disolver constitucionalmente este poder del Estado.

Sin profundizar en los recientes episodios de nuestra historia política, sucesos como estos confirman la naturaleza y razón de ser de la cuestión de confianza: un mecanismo para equilibrar la relación entre los poderes públicos, específicamente, entre el Ejecutivo y el Parlamento. Esto no parece haber sido comprendido por la Comisión de Constitución del Congreso, la cual no reparó en

las observaciones del Gobierno e insistió con un proyecto de ley reñido con el principio de separación y balance de poderes.

Retornando al análisis de la Ley 31355, ésta introduce cuatro límites materiales a la cuestión de confianza; los tres primeros están regulados en su artículo único y limitan las materias sobre las cuales puede plantearse: (i) reformas constitucionales, (ii) competencias exclusivas del Congreso, y (iii) competencias exclusivas de organismos constitucionalmente autónomos; el cuarto límite tiene que ver con aspectos procedimentales y está regulado en la primera y segunda disposición complementaria final de la referida ley.

2.2.1. Primer límite: reformas constitucionales

La Comisión de Constitución del Congreso señaló que esta limitación se sustenta en el artículo 206° del texto constitucional, el cual señala que el Presidente de la República no puede observar la ley de reforma de la Constitución. Según la comisión, “la norma es categórica al establecer que la participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo de una reforma constitucional se limita únicamente hasta la presentación de iniciativas legislativas” (2021, p. 10)

En la misma línea, los magistrados que optaron por no declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31355, señalaron que “permitir que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre reformas constitucionales o atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso implica someterlo”. Sin embargo, no ahondaron en mayores argumentos para sostener tal posición, o fueron excesivamente escuetos.

Por una parte, se limitaron a señalar que, a diferencia del Ejecutivo, el Congreso sí está en capacidad de garantizar el principio de pluralidad, que es consustancial al sistema democrático, al estar conformado por una diversidad de representantes. De otra parte, sostuvieron que la “denegatoria fáctica” de la cuestión de confianza no es posible de convalidar cuando esté referida a un proyecto de reforma constitucional, pues la Constitución un debate lo suficientemente amplio, donde concurren diferentes puntos de vista. Esto último es competencia “natural” del Parlamento, no siendo gratuito que la Constitución proscriba al Ejecutivo la posibilidad de observar la ley de reforma constitucional.

Al respecto, todo parece indicar que tanto el Congreso, como los magistrados que convalidaron la constitucionalidad de la Ley 31355, optaron por realizar una lectura parcial de la jurisprudencia constitucional. Como se ha señalado, la cuestión de confianza ha sido ampliamente abordada en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, reafirmandose también las potestades del Legislativo con respecto a su prerrogativa para formular e interpretar las leyes.

En la sentencia del caso “Disolución del Congreso”, el Tribunal Constitucional precisó con mucha claridad que la regulación abierta de la cuestión de confianza no la convierte en un mecanismo que pueda ser usado de forma arbitraria o exenta de límites. Por el contrario, señaló que se debe respetar los principios de separación y equilibrio de poderes, valores constitucionales en los que se

fundamenta. A consecuencia de esto estableció, sin ánimo taxativo, los siguientes límites a la cuestión de confianza:

- i) no procede cuando esté dirigida a suprimir la esencia de una cláusula de intangibilidad de la Constitución;
- ii) no procede cuando esté relacionada con el condicionamiento del sentido de una decisión que sea competencia de otro órgano del Estado;
- iii) no procede cuando, en el caso de proyectos de ley, sea ajena a materias relacionadas con la política general del gobierno o carezca de un marcado interés público (2019, FJ. 185).

El panorama es bastante claro. La cuestión de confianza no constituye un mecanismo sujeto a la libre discrecionalidad del Gobierno, sino que se enmarca en los límites que la propia Constitución establece para el ejercicio de cualquier poder público: el respeto de los valores y principios constitucionales sobre los que descansa nuestro ordenamiento jurídico, ese “contenido fundamental” de la Norma Fundamental.

Así, las “cláusulas de intangibilidad”, que consagran y resguardan valores y principios constitucionales, no pueden ser materia de una cuestión de confianza para forzar su modificación; como tampoco el condicionar las competencias de otros poderes públicos, que sería atentatorio del principio de separación de poderes; como tampoco el plantear proyectos de ley desvinculados del quehacer jurídico y político del Ejecutivo, que también supondría una vulneración del principio de separación y equilibrio entre poderes.

En ese marco, con límites ya establecidos vía desarrollo jurisprudencial, no se concibe la prohibición total que plantea el Congreso para limitar la cuestión de confianza, en este caso, con respecto a reformas constitucionales. Un primer argumento de quienes justifican esta medida es que el Congreso sería el único poder legitimado para impulsar procesos de este tipo, esto es, que la reforma de la Constitución es una competencia exclusiva del Parlamento. ¿Esto es así?

Existe un debate amplio respecto a qué órgano u órganos son los encargados de llevar a cabo las reformas constitucionales, entendidas estas como reformas parciales de la Constitución, toda vez que, sin lugar a duda, la reforma total de la Constitución o el establecimiento de una nueva Norma Fundamental es competencia exclusiva del poder constituyente⁵. Loewenstein ha señalado que, en un Estado constitucional democrático, la competencia para reformar la Constitución no debe ser monopolio de un único detentador del poder, sino que debe estar lo más distribuida posible (1976, p. 172). Entre los órganos a los que se refiere el autor están el Parlamento, el Gobierno y la población.

La mayoría de los sistemas jurídicos prevé la participación de estos tres actores. Carbonell ha resumido sus posibilidades de participación en los siguientes casos:

⁵ (Tribunal Constitucional, 2002, fundamento 107),

- i) el órgano encargado de las reformas constitucionales se integra por uno o varios poderes constituidos, o se crea una asamblea reformadora Ad Hoc, como señala el artículo quinto de la Constitución de EE. UU.;
- ii) participa la población en su conjunto, ya sea mediante iniciativa popular o a través de un referéndum; y,
- iii) participa el Poder Ejecutivo, solo en el momento de la presentación de iniciativas o en alguna otra etapa del proceso (2005, p. 386).

Lo anterior permite evidenciar que en el proceso de reforma constitucional no participa de forma exclusiva el Legislativo, pues nuestra Constitución prevé la potestad de iniciativa legislativa, incluida en materia de reforma constitucional, no solo a los congresistas, sino también al Presidente de la República y a la población. En la misma línea, para la aprobación de este tipo de proyectos se establece como primera vía la aprobación en el Parlamento (con mayoría calificada) y su posterior ratificación en referéndum; y, como vía alternativa, la aprobación solo por parte del Congreso, pero con una mayoría superior a los dos tercios (artículo 206°).

De esta manera, si bien el Parlamento posee un papel importante en el proceso de reforma constitucional, está claro que no es el único órgano que participa en este, lo que no implica desconocer sus funciones en materia legislativa, sino, por el contrario, precisar que no se trata de una competencia que excluya la participación de otros actores del sistema democrático. Esto cobra mayor sentido si tenemos en cuenta que el principio de separación de poderes no implica que los poderes públicos actúen como compartimentos estancos, sino que demanda de un balance y control mutuo entre estos⁶ (Tribunal Constitucional, 2004, FJ 23 y 24).

Por otra parte, un segundo argumento para justificar que la cuestión de confianza no pueda recaer sobre iniciativas de reforma de la Constitución es la supuesta intromisión del Ejecutivo en la labor legislativa del Congreso, como ente máximo de deliberación política y cuya función “natural” es la elaboración de leyes. La iniciativa de reforma constitucional es -en sentido estricto- un proyecto de ley. Sin embargo, ya el Tribunal Constitucional ha precisado los requisitos que debe cumplir cualquier proyecto de ley materia de una cuestión de confianza.

Entonces, ¿Qué razón habría para prohibir que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, si estos siempre deben guardar vinculación al interés público y/o a la política general del gobierno? Como señaló el exmagistrado Espinoza Saldaña, la Ley 31355 no ha dejado si quiera un margen de duda o excepción alguna, donde una reforma constitucional puede ser considerada vital para el Ejecutivo de cara a operativizar algún contenido de su política general.

⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que del principio de separación de poderes se colige el principio - deber de cooperación entre poderes, con el objetivo de que los distintos poderes e instituciones públicas garanticen el funcionamiento del aparato estatal, con el fin último de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la persona.

Si tenemos en cuenta que la ratio legis de este mecanismo es brindar al Ejecutivo una herramienta para lograr respaldo político en el Congreso, debería ser posible su uso en proyectos de reforma constitucional vinculadas al interés general y la política de gobierno, toda vez que no siempre el Ejecutivo contará con el apoyo necesario en el Parlamento para la aprobación de estos proyectos.

En los últimos gobiernos la representación parlamentaria ha estado cada vez más fragmentada, principalmente debido a la crisis de partidos políticos. Así, no es novedad que cuando el Ejecutivo no posee una mayoría en el Congreso suela darse una actitud obstruccionista que ponga en riesgo la estabilidad del régimen político; y, en el escenario contrario, cuando en el Parlamento hay una mayoría oficialista, la labor de las minorías opositoras se vea seriamente limitada, haciendo prácticamente imposible el control político (Eguiguren, 2007, pp. 41-42).

En esa línea, la cuestión de confianza como mecanismo sustentado en el principio de equilibrio entre poderes, permite superar situaciones de tensión en las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo. La falta de voluntad en el Parlamento para la aprobación de iniciativas de reforma constitucional indispensables para el Gobierno es una de ellas.

Es innegable que la vía ordinaria para que el Ejecutivo logre el apoyo necesario en el Congreso para la aprobación de un proyecto de ley, incluidos los de reforma constitucional, es a través de su representación parlamentaria, pues por algo la elección de presidente y vicepresidentes coincide con el de congresistas. A través del debate y la construcción de consensos en el Parlamento es que, sin necesidad de recurrir a una cuestión de confianza, el Gobierno debería lograr el apoyo político suficiente para la aprobación de sus iniciativas legislativas.

Sin embargo, esto no debe impedir la posibilidad de que en situaciones extraordinarias el Ejecutivo cuente con una herramienta para alcanzar dicho respaldo, como aquellos casos donde su representación parlamentaria es minoritaria o, inclusive, inexistente⁷.

Ahora bien, todo esto no implica desconocer o socavar la labor legislativa del Congreso como, qué duda cabe, ente máximo de representación y deliberación política. Y es que el planteamiento de una cuestión de confianza sobre proyectos de ley no obliga al Parlamento a aprobar el proyecto en los mismos términos planteados por el Ejecutivo, pues esto sí supondría una intervención manifiesta en su esencia deliberativa y, con ello, la vulneración del principio de separación de poderes.

El Parlamento puede variar los términos de un proyecto de ley sobre el cual otorgó su confianza, mientras que no altere o contravenga el objeto de la norma, esto es, la finalidad que persigue el Gobierno con la presentación de la iniciativa

⁷ Cuando en marzo de 2018, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski renunció a la Presidencia de la República, asumió por sucesión constitucional su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, el cual ya no contaba con el apoyo de la bancada parlamentaria con la que postuló, siendo el primer presidente en la historia del Perú en no tener una representación en el Congreso.

legislativa. Por ejemplo, una propuesta vinculada con la lucha anticorrupción puede contener cuestiones diversas como la tipificación de conductas, el establecimiento de deberes a los operadores de justicia o de requisitos para la contratación con el Estado. Todo esto requerirá un importante debate por parte del Congreso, lo cual no implicará, necesariamente, que se apruebe la misma fórmula legal, sin variar alguno de los términos de lo planteado por el Ejecutivo (Tribunal Constitucional, 2020, fundamento 18).

Para introducir otro ejemplo, si el Gobierno plantea un proyecto de reforma del sistema de pensiones, a fin de establecer un esquema solidario con pensiones mínimas, especialmente diseñado para atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, el Congreso está en toda su facultad de modificar los términos del proyecto planteado, siempre y cuando no contravenga el objeto de la iniciativa, en este caso, el establecimiento de un esquema solidario de seguridad social. Aún si sobre el proyecto se ha hecho una cuestión de confianza, no se limita en lo absoluto la función legislativa del Parlamento para variar la fórmula legal del proyecto, pues es parte de su esencia deliberativa.

Sin embargo, se debe precisar que, al margen de las modificaciones que realice en el texto, si el Congreso contraviene el objeto de un proyecto sobre el cual se ha hecho cuestión de confianza, es válido que el Ejecutivo considere que ésta le ha sido reusada, en lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “denegatoria fáctica” de la confianza.

En el citado caso “Disolución del Congreso”, el Tribunal señaló que, en principio, el otorgamiento de la confianza se manifiesta de forma expresa a través del acto de la votación. Sin embargo, en determinados casos es posible que la confianza formalmente otorgada no se materialice en los hechos, con acciones que contravengan en la práctica el sentido de la decisión. Así, el Parlamento puede aprobar una cuestión de confianza de manera formal, en la votación, pero adoptar acciones que desvirtúen la finalidad por la que se planteó el mecanismo, produciéndose una denegatoria fáctica.

De allí que, tratándose de proyectos de ley, si el Congreso otorga la confianza no se limita su función legislativa para modificar los términos del proyecto, siempre que se respete el objeto de la norma. Si se cruza dicho límite, la confianza habrá sido rehusada en la práctica. Como contrapeso, estas iniciativas siempre deberán guardar relación con el interés público y/o la política general del gobierno, de lo contrario, no procede que el Ejecutivo plantee una cuestión de confianza.

Para finalizar este punto, es cierto que de lo hasta aquí señalado se abre un ámbito para la interpretación de si la actuación de cada uno de estos poderes públicos se enmarca dentro de los límites que han sido establecidos con relación a la cuestión de confianza. Sin embargo, se debe tener en cuenta cualquier controversia en el sentido de dicha interpretación deberá ser resuelta por el Tribunal Constitucional, en el mecanismo previsto del conflicto competencial, garantizando la vigencia del principio constitucional de separación y equilibrio de poderes.

Por lo demás, no debe ignorarse que nos encontramos frente a un mecanismo de carácter extraordinario, reservado para superar situaciones de tensión o conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mecanismos como la censura ministerial, la cuestión de confianza, la vacancia por incapacidad moral o la disolución del Congreso, son parte de un sistema de pesos y contrapesos que pretende asegurar el equilibrio entre poderes, a la vez que garantizar la seguridad jurídica y la vigencia plena del sistema democrático.

Por lo expuesto, no se justifica limitar la posibilidad de plantear cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional, toda vez que no se vulnera las competencias legislativas, deliberativas y de representación del Congreso, quien mantiene plena vigencia para ejercerlas, siempre que no desvirtúe el objeto del proyecto planteado por el Gobierno (si es que decide otorgarle la confianza, claro está). Por el contrario, esta limitación constituye una prohibición absoluta y desproporcionada que afecta las competencias del Poder Ejecutivo para buscar respaldo político en el Parlamento y operativizar su política general de gobierno, las cuales constituyen la esencia misma de la cuestión de confianza, y cuya vulneración afecta el principio de separación y equilibrio entre poderes.

2.2.2. Segundo y tercer límite: competencias exclusivas y excluyentes del Congreso y de organismos constitucionalmente autónomos

La Ley 31355 establece como segundo límite la imposibilidad de hacer cuestión de confianza sobre materias que afecten competencias exclusivas del Congreso; y, como tercer límite, aquellas que afecten competencias exclusivas de otros organismos constitucionalmente autónomos.

En su dictamen de insistencia, la Comisión de Constitución señaló que esta disposición se respalda en la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional sobre la cuestión de confianza, el cual señaló como uno de sus límites “que el planteamiento [...] condicione el sentido de una decisión que, conforme a la Constitución, sea competencia de otro órgano” (2019, fundamento 185).

Sin embargo, la comisión no consideró el resto de los fundamentos de la misma sentencia, los cuales han sido anteriormente desarrollados, pues el Tribunal también estableció que esto no es impedimento para que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre materias que, si bien puede encontrarse en el ámbito de competencia de otros órganos, influyen directamente en la política general del gobierno o poseen un marcado interés público.

Nos referimos al caso de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, proceso a cargo del Congreso, conforme al tercer párrafo del artículo 201° de la Constitución. Pese a tratarse de una competencia “exclusiva y excluyente” del Legislativo, el Tribunal Constitucional consideró que, habida cuenta de la importancia de este órgano, cuyas decisiones inciden de forma directa en la vida política del Estado y, consecuentemente, en el desarrollo y en los derechos fundamentales de la población, es válida la intención del Ejecutivo de proponer

un mecanismo de elección que garantice la transparencia y sobre el cual pueda hacer cuestión de confianza.

Al respecto, se ha criticado que esta lógica permitiría, llevada a un extremo, plantear cuestiones de confianza respecto de cualquier tema, aún cuando implique entrometerse en competencias ajenas a las del Ejecutivo, bastando la simple invocación del interés público o de una vinculación con la política general del gobierno. Sin embargo, estos críticos olvidan que tanto el interés público como la política general del gobierno responden a conceptos jurídicos determinados, ampliamente abordados por la doctrina y la jurisprudencia, además de estar sujetos -como toda expresión del poder público- al control de la arbitrariedad.

En primer lugar, con respecto al interés público, éste se ha definido como el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes en una comunidad (Escola, 1981, p. 249), así como la expresión del valor público que en sí mismo tienen las cosas, expresión de aquello que interesa a la sociedad (Sainz, 1976, p. 65). El Tribunal Constitucional ha señalado que el interés público es aquello que nos beneficia a todos, equivalente al interés general de la comunidad, por lo que su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y sustenta la actuación de la Administración pública (2004, FJ 11).

El interés público es el núcleo de la discrecionalidad del poder estatal, pues a partir de una apreciación singular de lo que éste constituye, el Estado justifica su actividad discrecional (Sainz, 1976, p. 65). Sin embargo, esto no es sinónimo de arbitrariedad, toda vez que la invocación al interés público demanda una debida motivación, razones que de forma concreta y específica justifiquen su invocación (TC, 2004, FJ. 11).

En el caso de la cuestión de confianza, apelar al interés público para justificar su planteamiento, apertura un margen de discrecionalidad al Ejecutivo, pero que debe encontrarse debidamente motivado y sustentado, y que, por lo demás, está sujeto a los límites que los valores y principios constitucionales imponen.

En segundo lugar, respecto a la política general de gobierno, se trata del conjunto de políticas que una gestión gubernamental decide priorizar. En el caso de la actual administración, a través del Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, se aprobó la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, definiendo a esta como el “conjunto de políticas priorizadas que orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales” (PCM, 2021).

Se trata de una política donde se especifican los ejes de actuación del Gobierno, en relación con las políticas y planes sectoriales que el Estado ha venido desarrollando. Así, por ejemplo, la actual política general de gobierno posee diez ejes principales, de los cuales destacan aspectos vinculados a la seguridad alimentaria, el desarrollo agrario y rural, la descentralización y la promoción de la diversidad cultural.

En ese marco, la política general de gobierno se traduce en políticas concretas, que incluso son detalladas mediante una norma legal, de manera que el ámbito de discrecionalidad del Ejecutivo para invocar su política general en el planteamiento de una cuestión de confianza se reduce y, con esto, la posibilidad de un uso arbitrario.

Retomando el caso de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, el Gobierno de entonces tenía como eje de su política general la “integridad y lucha anticorrupción” y, dentro de este, el lineamiento prioritario de “asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales” (PCM, 2018). El énfasis que se le dio a la lucha anticorrupción durante dicho periodo gubernamental fue mucho mayor en comparación al de sus antecesores y predecesores, y eso se comprueba con la comparación de sus políticas generales.

De allí que el Ejecutivo interpusiera una cuestión de confianza respecto a un proyecto de ley para garantizar la transparencia en la elección de magistrados del TC, lo cual no suponía que este poder del Estado eligiera directamente a los candidatos, sino que sugería determinadas reglas para que el Parlamento proceda en el marco de sus competencias, de forma pública y transparente.

De esta manera, limitar la posibilidad de hacer cuestión de confianza sobre materias que se encuentren en el ámbito de competencia de otros órganos o poderes públicos, bajo el argumento de que la invocación a la política general del gobierno o el interés público es sinónimo de una amplia discrecionalidad que devendría en arbitraria, no se sostiene, pues ambos conceptos jurídicos son determinados y pueden estar sujetos al escrutinio de los demás poderes públicos y de la población.

2.2.3. Cuarto límite: aspectos procedimentales de las disposiciones complementarias finales de la Ley 31355

El cuarto y último límite introducido por la Ley 31355 a la cuestión de confianza está relacionado con los siguientes aspectos procedimentales: (i) requisitos para determinar si la cuestión de confianza fue aprobada o rechazada, (ii) en qué momento surte efecto la decisión adoptada de aprobar o rechazar la confianza, y (iii) cuál es el órgano legitimado para interpretar lo decidido.

La primera disposición complementaria final de la ley materia de análisis señala que el momento en el que surte efecto la decisión adoptada por el Congreso, de otorgar o rechazar la confianza, se da luego de haber concluido el debate en el Pleno y una vez realizada la votación conforme a su Reglamento. El resultado de esta votación es comunicado de forma expresa al Presidente de la República mediante un oficio, momento a partir del cual empieza a surtir efecto. Así también, la citada disposición señala que solo el Congreso posee la facultad para interpretar el sentido de su decisión.

A su turno, la segunda disposición complementaria final establece que los alcances de la Ley 31355 no posee carácter retroactivo, rigiendo a partir del día siguiente a su publicación.

La Comisión de Constitución del Congreso señaló en su dictamen de insistencia que este extremo de la norma regula un ámbito de la actuación propio del Parlamento, por lo que, en virtud de su autonomía, solo le corresponde a este poder del Estado su regulación. Lo mismo sucede, a criterio de la comisión, con todos los demás actos parlamentarios, donde el orden para adoptar una decisión es primero el debate, luego la votación y, finalmente, la comunicación al destinatario, en este caso, el Poder Ejecutivo.

Esta interpretación es, en principio, correcta. Todos los actos del Congreso, en tanto órgano colegiado, se debaten y votan. La cuestión de confianza, así como la interpelación o la censura, por ejemplo, son debatidos y votados por el Pleno, momento en el que se manifiesta la voluntad de este órgano en el acto de la votación. Sin embargo, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, si bien ésta es la regla general, existen excepciones.

Tal es el caso anteriormente desarrollado de la cuestión de confianza planteada sobre un proyecto de ley para regular el proceso de elección de magistrados del TC, el cual fue formalmente debatido y aprobado por el Pleno del Congreso. Sin embargo, luego este poder del Estado adoptó acciones que contravinieron la decisión adoptada y que, en consecuencia, configuraron un rechazo a la confianza solicitada.

En ese sentido, establecer que la cuestión de confianza solo se aprueba o rechaza en el acto de la votación, sin considerar ningún tipo de excepción, como ya lo había señalado el TC, constituye una limitación excesiva e irrazonable, en la medida que habilita un accionar del Congreso que luego no pueda ser cuestionado por el órgano que finalmente solicita la confianza.

Es preciso señalar que la Carta Magna señala en su artículo 103° que “la Constitución no ampara el abuso del derecho”, lo cual ha sido desarrollado por el TC como la prohibición de desnaturalizar las prerrogativas de los poderes públicos, así como las facultades y libertades reconocidas al ser humano, donde los derechos o funciones no pueden usarse de forma ilegítima, sino que deben ser compatibles con los valores y principios de la Constitución (STC N° 00296-2007-PA/TC, fundamento 12).

De esta forma, sostener que la aprobación o no de una cuestión de confianza solo se manifiesta a través de un acto formal, como la votación del Pleno del Congreso, sin admitir excepciones como la de que se adopten acciones que desnaturalicen en la práctica dicha votación, habilitaría al Parlamento a ser uso abusivo del derecho, bajo el argumento de que se trata de una competencia exclusiva de este poder del Estado.

En la misma línea, se debe cuestionar que la Ley 31355 señale que solo el Congreso interpreta el sentido de su decisión, pues esto incluso contravendría las competencias del Tribunal Constitucional en materia de procesos competenciales, entendidos estos como la facultad del TC para resolver conflictos entre poderes del Estado en el ejercicio de sus atribuciones o competencias.

Por lo demás, el establecimiento de formalidades como la comunicación al Gobierno a través de un oficio, supone riesgos de carácter práctico que desvirtúan la naturaleza de este mecanismo. Como reiteradamente se ha sostenido, la cuestión de confianza posee una regulación abierta en la Norma Fundamental con la finalidad de servir de contrapeso a la facultad del Parlamento para censurar ministros o, en general, ejercer control político. Esto es sinónimo de arbitrariedad, ni implica que la cuestión de confianza constituya un mecanismo exento de límites. Sin embargo, no puede plantearse una regulación que termine por vaciar su contenido, al punto de convertirlo en un mecanismo inútil, dejando de ser garantía del equilibrio entre Gobierno y Parlamento.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que la introducción de límites a este mecanismo de competencia del Ejecutivo no ha estado acompañado por la revisión o regulación de alguna de las prerrogativas con las que cuenta el Congreso en su relación con el Poder Ejecutivo, como son la interpelación, la censura o, inclusive, la vacancia por incapacidad moral, que actualmente viene siendo ejercida como una herramienta de control político al Presidente de la República, pese a que nuestro diseño constitucional y político exime de todo tipo de responsabilidad política a la máxima autoridad del Estado.

Así, vale señalar que el Gobierno presentó el proyecto de ley N° 474/2021-PE, por el cual se planteaba la supresión del voto de investidura, o confianza obligatoria, y, en paralelo, se proponía reemplazar el término de incapacidad “moral” por incapacidad “mental”. Como es evidente, en este caso sí estamos frente a una reforma legislativa que modifica tanto la prerrogativa del Ejecutivo para hacer cuestión de confianza, como la del Congreso para vacar al Presidente de la República, estableciendo una nueva configuración de los pesos y contrapesos entre estos dos poderes del Estado y sin alterar el principio constitucional de equilibrio entre poderes.

Sin embargo, pese a que este proyecto de ley fue presentado el 19 de octubre de 2021, mismo día en que se promulgó la Ley 31355, hasta la fecha la Comisión de Constitución del Congreso no ha elaborado un dictamen del referido proyecto, frustrando cualquier posibilidad de que sea debatido y eventualmente aprobado por parte del Pleno.

Por lo expuesto, considero que ambas disposiciones complementarias finales de la Ley 31355 también presentan vicios de inconstitucionalidad, al vaciar de contenido al mecanismo de la cuestión de confianza, alterando el principio de equilibrio de poderes e incluso desconociendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado en el presente artículo, podemos señalar las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la cuestión de confianza, mecanismo típico de los regímenes parlamentarios, ha sido adaptada a nuestro régimen político con la finalidad de dotar al Ejecutivo de un mecanismo para equilibrar su relación con el Parlamento, especialmente en aquellos casos donde no cuenta con una representación parlamentaria suficiente. Esto hace que la cuestión de confianza se encuentre íntimamente vinculada al principio de separación y equilibrio entre poderes, como parte de los pesos y contrapesos de nuestro diseño constitucional.

En segundo lugar, a nivel formal, la Ley 31355 introduce aspectos no contemplados en la Norma Fundamental con respecto a la cuestión de confianza. En la medida que excede el ámbito material de aquello que pretende precisar, más aún tratándose de disposiciones con rango constitucional, la Ley 31355 no puede ser considerada una simple ley interpretativa o una norma de desarrollo constitucional. Por el contrario, en tanto altera lo dispuestos en los artículos 132° y 133° de la Constitución, debió seguir el procedimiento de reforma constitucional, conforme al artículo 206° de la Carta Magna, y no ser tramitada por la vía de una ley ordinaria.

En tercer lugar, a nivel material o de fondo, la Ley 31355 establece límites excesivos a la cuestión de confianza, vaciando su contenido y terminando por inutilizar un mecanismo que debería servir como un contrapeso a las prerrogativas de control político del Congreso sobre el Ejecutivo. Con esto, se origina una infracción a la Constitución, en tanto se vulnera el principio de separación y balance entre poderes.

En cuarto lugar, respecto al límite que impide hacer cuestión de confianza sobre reformas constitucionales, no se considera que dichas reformas pueden guardar estrecha vinculación con la política general del Gobierno, en cuyo caso debe ser factible su planteamiento. Esto no implica que el Congreso se encuentre obligado a aprobar un proyecto en los mismos términos que es planteado por el Ejecutivo, siempre y cuando se respete el objeto y finalidad por el que el proyecto es planteado.

En quinto lugar, respecto al límite vinculado a las competencias exclusivas del Congreso y otros órganos autónomos, el principio de separación de poderes no puede ser concebido en base a compartimentos estancos, sino que, por el contrario, existe un deber de colaboración entre los poderes públicos. En ese marco, es posible que el Poder Ejecutivo haga uso de este mecanismo en relación a temas ajenos a su ámbito de competencia, siempre y cuando se explicita la vinculación con la política general del gobierno y se respete los principios de separación y balance entre poderes.

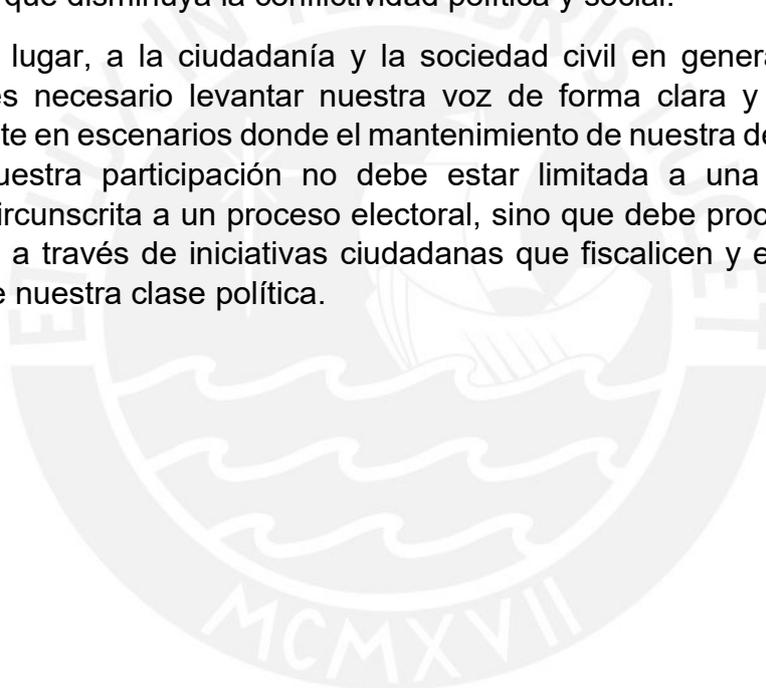
En sexto lugar, respecto al límite de que sólo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión, ya el TC estableció en su jurisprudencia que, si bien esta es la regla general, pueden presentarse casos donde el Legislativo deniegue en

los hechos la confianza, esto es, que formalmente en la votación la otorgue, pero que en posteriormente adopte actos que desnaturalicen la confianza otorgada. De allí que, como mínimo, la Ley 31355 debió considerar esta excepción y no proscribirla.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, a los poderes públicos, es necesario plantear una reforma integral de nuestro ordenamiento jurídico actual, especialmente en el ámbito de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, habida cuenta de las recientes modificaciones que se han impulsado al margen de toda institucionalidad, con la única finalidad de perjudicar al adversario político. Así, se deben revisar tanto las prerrogativas del Gobierno como del Congreso, a fin de restablecer el principio de separación y balance entre poderes, contribuyendo a una convivencia democrática que disminuya la conflictividad política y social.

En segundo lugar, a la ciudadanía y la sociedad civil en general, incluida la academia, es necesario levantar nuestra voz de forma clara y contundente, especialmente en escenarios donde el mantenimiento de nuestra democracia así lo exige. Nuestra participación no debe estar limitada a una participación eventual o circunscrita a un proceso electoral, sino que debe procurarse mayor participación a través de iniciativas ciudadanas que fiscalicen y ejerzan mayor control sobre nuestra clase política.



BIBLIOGRAFÍA

CAIRO, Omar (2018). “La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano”. Pensamiento Constitucional, número 23, pp. 37-49.

CARBONELL, Miguel (2005). “Sobre la reforma constitucional y sus funciones”. Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos. Ciudad de México: Porrúa, tercera edición, pp. 371-395.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2021). Dictamen de insistencia recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, correspondiente a los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR. Comisión de Constitución y Reglamento.

DWORKIN, Ronald. (2004). “La lectura moral y la premisa mayoritaria”. Democracia deliberativa y derechos humanos. Barcelona: Gedisa.

EGUIGUREN, Francisco (2007). “El régimen presidencial “atenuado” existente en el Perú”. La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional. Lima, PUCP, pp. 19-45.

EGUIGUREN, Francisco (2018). “La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional”. IUS ET VERITAS, Lima, número 57, pp. 190-197. Sitio web: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/20747/20517>

FERNÁNDEZ, Francisco (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. Revista Española de Derecho Constitucional, pp. 37-98.

GUASTINI, Riccardo (2001). Estudios de teoría constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

HÄBERLE, Peter (2003). “La división de poderes en sentido estricto y en sentido amplio...”. El Estado constitucional, Lima, IJ-UNAM – PUCP, pp. 203-224.

HAKANSSON, Carlos (2001). La forma de gobierno de la Constitución peruana. Universidad de Piura.

HAKANSSON, Carlos (2009). “El Parlamento y sus instrumentos de control político”. Curso de Derecho Constitucional. Lima, Palestra, pp. 283-310.

LANDA, César (2020). “La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano”. Anuario Parlamento y Constitución. Toledo, Universidad de Castilla – La Mancha, pp. 41-82.

LÓPEZ, Luciano (2019). Cuestión de (des)confianza: Respuestas al Parlamento y la Convención Nacional de Reforma Constitucional. Lima: Legisprudencia.pe.

RAMOS, Carlos (2015). El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014). Lima: Centro de Estudios Constitucionales.

ROJAS, José (2016). "La rebeldía del legislador". Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, Lima, PUCP, pp. 145-184. Sitio web: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/175397>

RUBIO, Marcial (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

VILLARÁN, Manuel (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima, Cultural Cuzco.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2003). Sentencia del Tribunal Constitucional N° 005-2003-AI/TC <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2004). Sentencia del Tribunal Constitucional N° 004-2004-CC/TC <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2005). Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0020 y 0021-2005-PI/TC <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2018). Sentencia del Tribunal Constitucional N° 006-2018-PI/TC <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2019). Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0006-2019-CC/TC.

ZAGREBELSKY, Gustavo (1977). "Los vicios de las leyes". La justicia constitucional. Bologna: Il Mulino, pp. 347-380.

ZUÑIGA, Francisco (2009). Constitución y ley interpretativa. algunas notas sobre una paradoja y peligros relativos a este tipo de ley. Revista Ius et Praxis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Chile.