



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de noviembre de 2018

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República

Magistrados firmantes:

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

B. Argumentos de las partes

B-1. Demanda

B-2. Contestación de la demanda

II. FUNDAMENTOS

§ 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma

1.1 La exoneración de dictamen y déficit de deliberación

1.2 La ausencia de segunda votación

§ 2. Constitución y Reglamento del Congreso

§ 3. Forma de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución

§ 4. La cuestión de confianza

§ 5. Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros

§ 6. La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete

§ 7. Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento, en razón de su ausencia el día de la vista de la causa, de los magistrados Ramos Núñez, por encontrarse con licencia, y Ferrero Costa, por estar haciendo uso de su descanso vacacional cumplido. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de marzo de 2018, más del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas de la República interponen una demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, por considerarlo incompatible con los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú.

Mediante auto de 9 de mayo de 2018, publicado en el portal web institucional el 14 de junio de 2018, este Tribunal admitió a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad.

Por su parte, con fecha 7 de agosto de 2018, el Congreso de la República, a través de su apoderado, contestó la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

A. Petitorio constitucional

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del veinticinco por ciento del número legal de congresistas de la República contra el artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, a fin de que se declare su inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

B. Argumentos de las partes

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

B-1. Demanda

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sostienen que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR contraviene los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución, así como las sentencias del Tribunal Constitucional, al incurrir en vicios de forma que vulneran el procedimiento legislativo en los términos expuestos en los artículos 103 y 105 de la Constitución, pues el Proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR, que dio origen a la resolución cuestionada, carece de los fundamentos legales o políticos que justifiquen la modificación de los alcances de la denominada crisis total del gabinete prevista en el artículo 133 de la Constitución.

- Alegan que este proyecto de resolución legislativa no fue debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y que por ello no cuenta con un dictamen de análisis de sus fortalezas y debilidades, ni con la opinión de expertos que pudieran haber enriquecido su contenido.
- Afirman que si bien dicho proyecto fue exonerado de dictamen por la Junta de Portavoces y finalmente aprobado por el Pleno "con 79 votos a favor, 18 en contra y, 7 abstenciones" [sic], la Constitución señala claramente en su artículo 105 que [...] ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso".
- Refieren que "nuestro sistema jurídico proscribe la existencia de normas exprés y únicamente las acepta en tanto resulten armónicas con los principios y valores que dotan de sentido a nuestro Estado Constitucional de Derecho", como son la transparencia, pluralismo y deliberación pública.
- También afirman que la referida resolución vulnera el principio de división y equilibrio de poderes, así como el modelo de régimen político de la Constitución, ya que plantea tres reglas que alteran los mencionados principios:

Si el Congreso rechaza la cuestión de confianza formulada por el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en este ningún ministro del gabinete anterior.

- Si el Gobierno no observa esta regla, dicho rechazo de la cuestión de confianza no cuenta a efectos de la figura del cierre constitucional del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución.
- El Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control parlamentario, como una interpelación o censura de un ministro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alegan que estos supuestos no se hallan previstos en la Constitución y vacían de contenido, en los hechos, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo. Señalan que el Reglamento del Congreso debe regular las funciones exclusivas y excluyentes de este poder del Estado y no las de los demás poderes.

Sostienen que la Constitución establece en qué escenarios se configura la crisis del gabinete, mas no hace la distinción de que el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros. Por el contrario, le otorga libertad al jefe de Estado para que elija a sus colaboradores de acuerdo a su criterio, ya que bastaría con que al menos uno de sus integrantes no haya sido parte del gabinete anterior para afirmar que nos hallamos ante un gabinete distinto.

Los congresistas recurrentes alegan que la resolución impugnada introduce un nuevo supuesto, no contemplado en el artículo 132 de la Constitución, acerca de la oportunidad en que se debe plantear una cuestión de confianza, ya que señala que dicha figura jurídica no puede ser invocada con ocasión de la aprobación de una ley o un mecanismo de control político, como la interpelación o la censura de un ministro.

Finalmente, los recurrentes sostienen que se vacía de contenido a la figura de la cuestión de confianza, ya que no queda claro en qué escenario el Gobierno podría plantearla.

B-2. Contestación de la demanda

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

El apoderado del Congreso señala que los demandantes incurren en una contradicción argumental al sostener como vicio la falta de tratamiento en Comisión, pero a su vez reconocen que se dieron las condiciones que eximen de este trámite. También propugnan la ilicitud por falta de debate y al mismo tiempo reconocen que el debate existió, aunque, en opinión de los demandantes, éste fue “escueto y no falto de polémica”.

Alega que todos los actos que han sido cuestionados en este extremo de la demanda se han desarrollado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

Con relación a la afirmación de la parte demandante de que el Reglamento del Congreso no puede contener funciones del Poder Ejecutivo, se debe tener presente que este es una norma con rango de ley, por lo que el Parlamento está plenamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultado para modificar, adicionar o interpretar dicha ley, siendo la cuestión de confianza un procedimiento de control político.

Alega, con relación a la supuesta vulneración del artículo 132 de la Constitución, que su artículo 126 señala que “todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta (...)”. Es decir, la cuestión de confianza no es una prerrogativa personal del Presidente del Consejo, sino que tiene que presentarla al gabinete para su aprobación. Es por ello que ante una crisis total, en caso de ser rehusada la cuestión de confianza, todos los miembros del gabinete deben renunciar y no pueden ser designados nuevamente como ministros.

- Señala que la norma cuestionada solo limita la iniciativa ministerial de presentar una cuestión de confianza en determinados supuestos, de manera razonable y dentro del marco constitucional.
- El apoderado del demandado indica que es válido y razonable que el Consejo de Ministros o un ministro no puedan plantear una cuestión de confianza sobre una competencia exclusiva del Congreso, por lo que resulta claramente improcedente plantearla cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o la conclusión de un procedimiento legislativo.
- Asimismo, alega que si se encuentra en curso la interpelación de un ministro, no es razonable que ese ministro convierta su interpelación en una cuestión de confianza, ya que tal proceder despojaría al Legislativo de la interpelación como instrumento de control político.
- Argumenta que solo se establecía la facultad del Presidente del Consejo de Ministros para plantear la cuestión de confianza, mas no el motivo. En cambio, el contenido, procedimiento y consecuencia de la cuestión de confianza ahora sí se encuentra reglamentado. No se trata de una reforma constitucional, sino de un desarrollo reglamentario para interpretar los alcances del artículo 133 de la Constitución.

Con fecha 10 de octubre de 2018, el magistrado Ferrero Costa vio el video de la vista de la causa realizada en Arequipa el 28 de septiembre de 2018, según la constancia del Secretario Relator que obra en autos. Lo propio ocurrió con el magistrado Ramos Núñez el 23 de octubre de 2018.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. FUNDAMENTOS

§ 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma

1. El artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser:
 - (i) directa o indirecta;
 - (ii) total o parcial; y
 - (iii) por la forma o por el fondo.
2. En ese sentido, este Tribunal ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que una disposición incurre en una infracción constitucional por la forma, entre otros supuestos, cuando se infringe el procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.
3. Si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).
4. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.
5. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
6. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
7. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como “normas sobre la forma de la producción jurídica”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
9. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que “en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).
10. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:
 - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
 - c) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
11. Lógicamente, dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución.
12. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.
13. Dicho parámetro está compuesto por los artículos 102 y 105 de la Constitución y los artículos del Reglamento del Congreso de la República que regulan el procedimiento legislativo.
14. En lo que respecta a la inconstitucionalidad por la forma de la resolución legislativa impugnada, el demandante cuestiona una serie de irregularidades en el procedimiento legislativo que llevó a su aprobación, a saber:
 - a) Durante su trámite, el proyecto de resolución legislativa fue exonerado, por acuerdo de la Junta de Portavoces, del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, sin que se hayan expresado las razones para hacerlo.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) El proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR, el cual dio origen a la norma aquí impugnada, no expone los fundamentos legales o políticos que justifican su fórmula legal.
- c) En el Pleno del Congreso, la discusión sobre el proyecto de resolución legislativa fue escueta y no estuvo exenta de polémica.

15. Los demandantes alegan la trasgresión de la Constitución y el Reglamento del Congreso, y de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de democracia deliberativa.

16. A continuación, este Tribunal analizará el procedimiento legislativo seguido, a la luz de la Constitución y las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso, a fin de dilucidar si efectivamente se incurrió en algún vicio de forma.

1.1. Exoneración de dictamen y déficit de deliberación

17. El artículo 105 de la Constitución dispone lo siguiente:

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

18. La norma citada autoriza expresamente que puedan establecerse excepciones en el Reglamento del Congreso a la regla que señala que todo proyecto de ley debe ser dictaminado por una comisión.

19. En el mismo sentido se encuentra el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 31-A señala lo siguiente respecto a las atribuciones de la Junta de Portavoces:

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

[...]

2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados [...].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20 En cuanto a las exoneraciones previstas en el Reglamento del Congreso que pueden ser aprobadas por acuerdo de la Junta de Portavoces, encontramos las siguientes:

Artículo 53

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

Artículo 73

El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa Legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

Artículo 77

Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes. [...].

Artículo 78

No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso [...].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. En las normas citadas se admite la posibilidad de que se aprueben exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, sujetas a que se realicen en la oportunidad procedimental adecuada y con el número de votos requerido. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que este mecanismo no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario” (Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), especialmente tratándose de una reforma constitucional. En buena cuenta, esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución.
22. En este caso, la exoneración realizada por la Junta de Portavoces permitió que el proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR no cuente con un dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Esto generó que, en el Pleno de esa entidad, se presente una cuestión previa a fin de que el proyecto regrese a comisión, lo que fue respaldado por 33 congresistas que representaban a distintos grupos parlamentarios. Sin embargo, por mayoría, se insistió en la exoneración¹.
23. Al respecto, este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla. De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora”.
24. El significado de esta disposición constitucional es aún más relevante cuando lo que es objeto de debate es un asunto de tanta entidad como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En efecto, cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder.
25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y

¹ Cfr. Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del Congreso de la República del 8 de marzo de 2018, p. 122.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso.

26. Es por ello que, al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución.

12. La ausencia de segunda votación

27. Las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso (cfr. artículo 72.i de su Reglamento), constituyen un tipo especial y específico de norma que no se encuentran exoneradas del requisito de segunda votación.

28. En efecto, el artículo 78 del Reglamento del Congreso, en su penúltimo y último párrafo, señala lo siguiente:

[...] Sólo se encuentran exoneradas de este requisito [de doble votación] las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.

Asimismo están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. Siendo así, la norma cuestionada en el presente proceso debía ser objeto de una segunda votación. Esta no consta en el expediente que contiene los acuerdos y las votaciones vinculados con la aprobación de la cuestionada resolución legislativa². Por el contrario, en la página web del Congreso puede verse el Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del 8 de marzo de 2018, en la que se aprobó la norma aquí cuestionada, donde se señala que esta "no requiere de segunda votación", sin indicarse base legal o fundamentación alguna (p. 123).

30. Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

§ 2. Constitución y Reglamento del Congreso

31. La Constitución menciona al Reglamento del Congreso de la República en las siguientes disposiciones:

Artículo 94.- Reglamento del Congreso

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Artículo 96.- Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas

Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado [...] los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso [...].

Artículo 101.- Atribuciones de la Comisión Permanente

Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste [...].

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

² Como puede corroborarse en el "Expediente virtual Parlamentario" de la Resolución Legislativa del Congreso que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, alojado en la página web del Congreso de la República: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqpttramdoc1621/01924?opendocument



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 105.- Proyectos de Ley

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso [...].

Artículo 200.- Acciones de Garantía Constitucional

Son garantías constitucionales:

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: [...] reglamentos del Congreso [...].

32. Como puede apreciarse, la Constitución (artículo 94) consagra el principio de "normación autónoma" del Congreso de la República, por el cual él mismo se da su Reglamento –que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos–, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales. Esto queda muy claro en los artículos constitucionales citados, donde la Constitución, además del contenido propio del Reglamento del Congreso (artículo 94), remite a este Reglamento otros asuntos inherentes de la actividad parlamentaria, como los pedidos de informes que formulan los congresistas (artículo 96), las atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 101) y el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley (artículo 105).

33. Desde esta perspectiva, guarda coherencia con la Constitución que el artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República declare su "autonomía normativa" para los fines establecidos en el artículo 1 de dicho Reglamento, que son los siguientes:

- Precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente;
- Definir la organización y funcionamiento del Congreso;
- Establecer los derechos y deberes de los Congresistas; y
- Regular los procedimientos parlamentarios.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. La modificación del Reglamento aquí impugnada se encuentra dentro del procedimiento parlamentario de control político (Sección Segunda del Capítulo VI). Entre otros mecanismo, y solo refiriéndonos a lo que aquí interesa, el Reglamento del Congreso en este tipo de procedimiento se ocupa de lo siguiente (artículo 64, literal b):

- La investidura del Consejo de Ministros.
- La interpelación a los ministros.
- La invitación a los ministros para que informen.
- Las preguntas a los ministros.
- La solicitud de información a los ministros y a la administración en general.
- La moción de censura.
- La cuestión de confianza a los ministros.

35. En cada uno de los mencionados procedimientos de control político, incluyendo la cuestión de confianza —obviamente, antes de la modificación aquí impugnada—, el Reglamento del Congreso, cuando no repite lo que ya dice la Constitución, se ocupa únicamente de lo que atañe a la actuación parlamentaria.

36. Así, respecto a la investidura del Consejo de Ministros, el Reglamento señala cuándo se debate y vota esta (artículo 82). Sobre la interpelación a los ministros, el Reglamento indica el número de firmas y de votos para formularla y admitirla, respectivamente (artículo 83). Por su parte, el artículo 84 regula el procedimiento para invitar a los ministros a informar al Congreso.

37. Es interesante detenerse en el artículo 85 del Reglamento del Congreso, que se ocupa de la estación de preguntas. Este es un buen ejemplo que confirma lo que hemos señalado como propio del Reglamento del Congreso: aquello que concierne a la actuación de los parlamentarios. En efecto, todas las disposiciones de dicho artículo están referidas a regular la oportunidad, forma y contenido de las preguntas que los congresistas pueden formular al Gobierno: pueden hacerlo una vez al mes, la pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público, no pueden formularse preguntas de interés personal, etc.

38. En cuanto a la moción de censura (artículo 86 del Reglamento), la Constitución (artículo 132) contiene una ordenación bastante detallada de ella, por lo que el Reglamento del Congreso no hace más que repetirla. Este solo añade, nuevamente, un mandato dirigido a los parlamentarios: no pueden plantear censura por las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los ministros durante su participación en el Pleno del Congreso, "salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso" (artículo 86, literal a).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. Y en lo que se refiere a la cuestión de confianza, el Reglamento, antes de la modificación materia del presente proceso constitucional, repetía la Constitución en cuanto a que esta se presenta solo por iniciativa ministerial, sea por el Presidente del Consejo (a nombre de todo el gabinete) o por cualquiera de los ministros, y la consecuencia del rechazo de la cuestión de confianzas (cfr. artículos 132, último párrafo, y 133 de la Constitución).
40. Fuera de eso, el Reglamento del Congreso se ocupaba, una vez más, únicamente de lo que le es propio: la actuación de los parlamentarios. Así, el Reglamento solo indicaba que la cuestión de confianza "será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente" (artículo 86, literal c) y que "la Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas" (artículo 86, literal d).
41. No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la "normación autónoma" que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, como veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución).
42. Para este Tribunal Constitucional, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que "no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera" (De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Madrid 1995, p. 163).
43. Por estas consideraciones, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e del artículo 86 del Reglamento del Congreso, es inconstitucional, al contravenir el principio de autonormatividad parlamentaria del artículo 94 de la Constitución, por lo que corresponde declarar fundada la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 3. Forma de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución

44. A efectos de analizar y resolver adecuadamente el fondo la presente controversia es necesario revisar, cuando menos de manera general, la forma de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como los alcances del principio de separación de poderes.
45. Resulta indispensable abordar dicha cuestión, a fin de determinar los contornos constitucionales de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
46. Este órgano de control de la Constitución ha analizado el valor de la separación de poderes. Al respecto, sostuvo que esta es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en ese sentido, se encuentra encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales de eventuales ejercicios abusivos del poder político:

La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (Sentencia 0023-2003-AI, fundamento 5).

47. Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse – como tal vez en algún momento se concibió– como una división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes:

[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ocorre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24).

Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138° inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado (Sentencia 0006-2006-CC/TC, fundamento 15).

- 48) Finalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres “poderes del Estado”, sino que deben considerarse también relevantes para el contrapeso y control del poder los órganos constitucionales autónomos:

“[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente” (Sentencia 0005-2007-AI/TC, fundamento 21).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Con base en este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo, este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la “separación de poderes” y al “régimen político” diseñado por la Constitución es un límite para su reforma por ser parte de una especie de “núcleo duro”, conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional. Al respecto, se ha sostenido que

Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido (Sentencia 0014-2002-AI, fundamento 75).

Los límites materiales [a la reforma constitucional] están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución [...].

[Los]límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la “destrucción” de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado (Sentencia 0014-2002-AI, fundamento 76).

50. Dicho esto, es necesario hacer algunas precisiones sobre las particularidades de nuestra forma de gobierno en el contexto de los modelos “clásicos” formulados idealmente, donde se distingue entre un sistema parlamentario y otro presidencial.

51. El modelo presidencial se caracteriza, básicamente, por la existencia de un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente, que proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Parlamento.

52. En el caso del régimen parlamentario, el jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, por lo general, la jefatura del Estado recae en un órgano distinto que puede ser un monarca constitucional o un presidente de la república.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

53. En el caso peruano, partimos de un modelo de base presidencial, en la medida que nuestro Presidente de la República es jefe de Gobierno, es elegido por voto popular, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, nuestras Constituciones han ido incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la división de poderes que distingue al sistema presidencial.
54. En efecto, las constituciones fueron, paulatinamente, incorporando instituciones parlamentaristas al régimen político peruano, como el Consejo de Ministros en la Constitución de 1856 y el Presidente del Consejo en la Ley de Ministros de ese año, la interpelación en la Constitución de 1860, la moción de censura en la Constitución de 1867, la cuestión de confianza en la Constitución de 1933.
55. En dicho contexto, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos, pues no es en estricto presidencial, ya que incorpora mecanismos de control propios del régimen parlamentario.
56. En cualquier caso, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, que es parte de ese "núcleo duro" al que hemos hecho referencia, nuestra forma de gobierno se organiza según el "principio de separación de poderes", que tiene los siguientes rasgos de identidad:

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

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

Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de *mecanismos de coordinación* (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); *mecanismos de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los poderes y órganos constitucionales autónomos); y *mecanismos de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

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

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

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

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

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los asuntos sometidos a su conocimiento, atendiendo al rol moderador y pacificador de conflictos que le caracteriza.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta manera, la forma de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

57. Sin duda alguna pueden plasmarse propuestas de reforma constitucional y legal sobre estos temas, los cuales constituyen principios que identifican nuestra forma de Gobierno y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado. Lo que no puede hacerse es, a propósito de estas modificaciones, desnaturalizar dichos principios o vaciarlos de contenido.

§ 4. La cuestión de confianza

58. Uno de los aspectos objetados por los congresistas demandantes es que en la resolución legislativa impugnada se dispuso que el Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control político.

59. Como ya se ha dicho, la cuestión de confianza, propia de los modelos parlamentarios, fue introducida en el sistema presidencial peruano por la Constitución de 1933 (artículo 174).

60. La cuestión de confianza “consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice *Blondel*, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...] El recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto predeterminado constitucionalmente (supuestos que, por lo demás, no suelen contemplarse en las Constituciones), como de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política” (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 733).

61. En este orden de ideas, la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del *principio de balance entre poderes*.

62. Este contrapeso que representa la cuestión de confianza ministerial frente a la moción de censura parlamentaria se puede apreciar en la exposición del proyecto constitucional (sobre el Poder Legislativo) realizada por el representante Enrique Chirinos Soto en la Asamblea Constituyente que dio lugar a la Constitución de 1979:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el proyecto, hemos considerado, en efecto, tanto el voto de censura, que nace por iniciativa del Parlamento, y que está precedido de la interpelación al Ministro, como el voto de falta de confianza que se produce por iniciativa del Ministerio o de tal o cual Ministro (*Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978*, Lima, t. VII, p. 195).

63. A raíz de las numerosas censuras a ministros durante el primero gobierno de don Fernando Belaunde Terry (1963-1968), la cuestión de confianza fue reforzada en la Constitución de 1979, vinculándola a la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados en caso negase esta a tres Consejos de Ministros (artículo 227). Por su parte, la Constitución de 1993 contempla la cuestión de confianza en sus artículos 130, 132 y 133.

64. A la luz de la Constitución vigente, este Tribunal entiende que existen dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse, en tanto se producen en contextos distintos.

65. Por un lado, tenemos el supuesto contenido en el artículo 130 de la Constitución, que establece lo siguiente:

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

66. Esta cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es *obligatoria*, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete.

67. De otro lado, está la cuestión de confianza *facultativa*, que está prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Es aquella que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual.

68. El artículo 132 de la Constitución establece:

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69. Por su parte, el artículo 133 prescribe:

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.

70. Entonces, por un lado, el artículo 132 habilita a los ministros, individualmente, a plantear la cuestión de confianza. En caso de que esta sea negada, el ministro estará obligado a dimitir.

71. De otra parte, el artículo 133 reviste un significado mayor, no solo porque faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, sino porque, de ser rehusada, la consecuencia es la "crisis total del gabinete", que, como se verá más adelante, supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman.

72. Ahora bien, este último dispositivo constitucional, que hace referencia a la cuestión de confianza *facultativa*, no establece supuestos para la cuestión de confianza, a diferencia de la *obligatoria* regulada en el artículo 130 (la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros).

73. Al respecto, podemos recurrir al debate constituyente de la Constitución de 1993, donde el congresista Chirinos Soto señaló lo siguiente:

La cuestión de confianza puede plantearse sobre lo que se quiera. El Presidente del Consejo la plantea cuando quiere y como quiere. [...]. Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*, Lima, t. II, p. 912).

Ya sabemos que si la censura o el rechazo a la confianza afectan al Presidente del Consejo, el gabinete se va; pero lo que no se practica en el Perú es que cuando un ministro es interpelado o amenazado con el voto de censura, el Presidente del Consejo, que además va a estar presente en las sesiones, o, aunque no estuviera, puede decir: "En este caso, el gabinete se solidariza con el señor Ministro de Educación; de modo que si prospera el voto de censura contra el señor Ministro de Educación, nos vamos todos". Eso puede pasar. Así pasa en otros países, como Francia [...]. Señor Presidente, esto es muy importante en el debate presupuestal. El Ministro de Economía muchas veces dice: "La Comisión de Presupuesto me ha desequilibrado el presupuesto", y no plantea la cuestión de confianza. Una vez la planteó el señor Tulio de Andrea en el gobierno de Belaunde, y la perdió. Pero no se la plantea, cuando es un recurso tan bueno. El Congreso está a favor de desequilibrar el presupuesto, y el Ministro de Economía no. Entonces, se produce una discrepancia; el Ministro de Economía dice: "Hago



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión de confianza", y el Presidente del gabinete dice: "Me solidarizo con el Ministro de Economía." [...] Ponemos al Congreso y al Ejecutivo ante la opinión pública. ¿Quién tiene razón? ¿El Presidente del gabinete o la mayoría parlamentaria? Si se produce el voto de censura o el rechazo de la confianza, cae todo el gabinete, en una cuestión de interés nacional que se ventila así, cristalinamente, con transparencia, como ahora se da en decir (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*, Lima, t. III, p. 1373).

74. Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el *principio de balance entre poderes*, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).
75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.
76. Entonces, la norma impugnada, al establecer que "no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político", resulta inconstitucional por contrariar el *principio de balance entre poderes*, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución y alterando la separación de poderes.
77. Por ello, corresponde declarar fundada la demanda por trasgredir los artículos 43, 132 y 133 de la Constitución; y, por ende, debe declararse inconstitucional el párrafo: "No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político".

§ 5. Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros

78. El artículo 122 de la Constitución establece que el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y que nombra también —a propuesta y con acuerdo de este— a los demás ministros. Esta regla limita en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cierto modo la discrecionalidad del Presidente de la República para elegir a los ministros que conforman el gabinete.

79. No es el único límite. El artículo 124 de la Constitución dispone que para ser ministro se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.
80. Asimismo, en concordancia con el artículo 33 de la Constitución, no pueden ser ministros aquellos a quienes se les ha suspendido el ejercicio de la ciudadanía por (1) resolución judicial de interdicción, (2) sentencia con pena privativa de la libertad, y (3) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.
81. De otro lado, el artículo 100 de la Constitución establece la facultad del Congreso de inhabilitar a un conjunto de altos funcionarios del Estado para el ejercicio de la función pública hasta por un plazo de 10 años. En tal sentido, las personas inhabilitadas tampoco pueden ser ministros durante el período que dure tal sanción.
82. Por su parte, el artículo 136 de la Constitución prescribe que si luego de la disolución del Congreso, en virtud del artículo 134, no se efectúan las elecciones parlamentarias, el Congreso disuelto se reúne y destituye al Consejo de Ministros. Y este mismo artículo 136 indica que “ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial”.
83. Así, la facultad del Presidente de la República de nombrar ministros tiene limitaciones establecidas por la propia Constitución, dentro de las cuales el Presidente de la República tiene una amplia libertad.
84. La Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, aquí cuestionada, establece en su último párrafo:
- No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando [...] el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete.
85. Para los demandantes esto implica una regla por la que, en caso de rechazarse la cuestión de “confianza formulada por el Premier, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en él ningún ministro del gabinete anterior”.
86. Es pertinente recordar aquí la intervención del congresista Chirinos Soto en el debate de la Constitución de 1993:

[...] cuando fue censurado el doctor Trelles, es verdad que fue censurado en su capacidad de Ministro del Interior, pero como era Presidente del Consejo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la censura arrastró a todo el gabinete, que fue sustituido de inmediato, con los mismos ministros, por el doctor Schwalb como Presidente del Consejo. Es el juego parlamentario.

En Francia se censura a un Presidente del Consejo y ese mismo Presidente del Consejo regresa a la combinación ministerial como Vicepresidente del Consejo, y todo depende ahí de la confianza que le dé o no la Cámara (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento, Lima, t. III, p. 1375*).

87. A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos.

88. En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, con las restricciones constitucionales glosadas *supra*.

89. En tanto que la cuestión de confianza (como su contraparte parlamentaria: la moción de censura) se plantea por motivos de oportunidad política, precisamente la dinámica política haría que, si la cuestión de confianza rehusada la planteó el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete no sea encabezado por este, ni tampoco lo integre, de ser el caso, el ministro o ministros involucrados en la crisis del gabinete. Pero más allá de eso, y acorde con la base presidencial de nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al artículo 122 constitucional.

90. Por ello, la norma sometida a control restringe la facultad del Presidente de la República contenida en el artículo 122 de la Constitución, debiendo ser declarada inconstitucional.

§ 6. La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete

91. El último párrafo de la cuestionada Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR dice lo siguiente:

[...] No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente [...].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92. La Constitución ha previsto, en su artículo 133, que se produce la crisis total de gabinete en cuatro supuestos, vinculados con la salida del Presidente del Consejo de Ministros, a saber:
- a. La cuestión de confianza le es rehusada, entiéndase tanto la *obligatoria* como la *facultativa*.
 - b. Es censurado.
 - c. Renuncia.
 - d. Es removido por el Presidente de la República.
93. Según veremos seguidamente, solo los supuestos a y b, donde hay una intervención del Parlamento, cuentan para la disolución del Congreso de la República.
94. La consecuencia constitucional de la crisis total del gabinete es que todos los ministros que lo integran deben renunciar a su cargo.
95. La crisis total del gabinete se consuma con la renuncia de todos los ministros, con prescindencia de cualquier hecho posterior, como puede ser la conformación de un nuevo Consejo de Ministros.
96. La disposición aquí cuestionada establece que no se configura una crisis total de gabinete "cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente". Esto se contradice de manera directa con el artículo 133 de la Constitución, que establece que, entre otros casos, la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total de gabinete. Por tanto, debe preferirse la Constitución.
97. Por todo lo indicado, el párrafo: "No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente [...]" es inconstitucional, por vulnerar el artículo 133 de la Constitución.

§ 7. Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso

98. La norma impugnada dispone: "La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido **dos crisis totales de Gabinete**" (énfasis añadido).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

99. El artículo 134 de la Constitución prescribe lo siguiente:

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

100. Según puede apreciarse, la Constitución no dice, como lo hace la norma cuestionada, que la facultad presidencial de disolución del Congreso procede cuando se han producido "dos crisis totales de Gabinete". La Constitución es más específica: para la disolución, el Congreso debe haber "censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

101. Esta diferencia en los textos debe ser resaltada, pues, si bien la censura o la negación de confianza al Consejo de Ministros son casos de "crisis total del gabinete", estas además, a diferencia de otras crisis ministeriales y según ya hemos explicado, cuentan para efectos de la disolución del Congreso.

102. En atención a ello, este Tribunal considera que el párrafo de la norma impugnada donde se dice que el Presidente de la República puede disolver el Congreso cuando se producen "dos crisis totales de Gabinete", es inconstitucional por violar el texto del artículo 134 de la Constitución.

103. Por si fuera necesario explicitarlo, el artículo 134 de la Constitución es claro al señalar que el Presidente de la República se encuentra facultado para disolver el Congreso si:

- a. Se ha censurado a dos gabinetes;
- b. Se ha negado la confianza a dos gabinetes;
- c. Se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete;
- d. Se le ha negado la confianza a un gabinete y posteriormente se ha censurado a otro gabinete.

104. Asimismo, es evidente que el Presidente de la República debe respetar en cualquier caso los límites que el artículo 134 de la Constitución le impone, referidos a que no se puede disolver el Congreso en el último año de mandato ni bajo un estado de sitio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien me encuentro conforme con declarar FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución, como fundamentos adicionales considero necesario hacer una breve referencia:

- Al proceso de inconstitucionalidad;
- Al concepto de constitucionalidad;
- Al análisis de constitucionalidad; y
- A la afectación en el caso de autos al núcleo duro de la Constitución, por lesionar el equilibrio de poderes.

En tal sentido, desarrollo tales tópicos:

1. El proceso de inconstitucionalidad

- 1.1 El Proceso de Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incursa en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.
- 1.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.
- 1.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma



imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.

1.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.

1.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

2. La constitucionalidad

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptualización.

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico



3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

- 3.1 Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, desmantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.
- 3.2 A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.
- 3.3 En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.
- 3.4 La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma, cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.
- 3.5 En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.



- 3.6 La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo, puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.
- 3.7 El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.
- 3.8 En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.
- 3.9 En cambio en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.

4. Afectación en el caso de autos al núcleo duro de la Constitución por trasgresión del equilibrio de poderes

- 4.1 Como lo tiene señalado el Tribunal Constitucional, existen límites materiales que impone la Constitución, los que están referidos a "...la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma" (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 74).

Es decir, aquellos principios y valores que conforman el núcleo duro de la Constitución, como la persona humana, los derechos fundamentales, la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, la democracia



representativa, la forma republicana de gobierno, el equilibrio de poderes, entre otros, que se refieren a la identidad de la Constitución (cfr. Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 76).

- 4.2 Este no ha sido un criterio aislado, pues en la Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la vigencia efectiva de la Constitución, encontrándose a cargo de velar por la Norma Suprema, protegiéndola, inclusive, contra leyes de reforma constitucional que puedan “atentar contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta” (fundamento 3).
- 4.3 Así, se afecta el núcleo duro de la Constitución si se emite una ley de reforma constitucional para sustituir, por ejemplo, el sistema democrático de gobierno, el régimen “representativo” o el modelo económico de la Constitución. O esta afecta valores esenciales que la Constitución reconoce, como el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado Democrático de Derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).
- 4.4 En el caso de autos, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, afecta el equilibrio de poderes, que es uno de los valores democráticos fundamentales en que reposa el Estado Constitucional.
- 4.5 Con la expedición de tal resolución legislativa, el Congreso ha excedido la facultad que le otorga la Constitución de auto normarse a través de su Reglamento, pues tal atribución es para materias relacionadas con su funcionamiento; no para regular y restringir competencias constitucionales propias del Presidente de la República o de los ministros de Estado.
- 4.6 El sistema democrático se asienta sobre un pilar esencial que está constituido por un mecanismo de pesos y contrapesos entre Poderes del Estado. Por lo tanto, resulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones a dicho mecanismo constitucionalmente diseñado.
- 4.7 En ese orden de ideas, la Resolución Legislativa mencionada es inconstitucional pues, al señalar supuestos de improcedencia de la cuestión de confianza, recorta la facultad de los ministros para plantearla, que en la Constitución no está sujeta a restricción alguna. Asimismo, limita la libertad que tiene el Presidente de la República para nombrar a sus ministros, más allá de los límites que le imponen la Constitución o razones de oportunidad política.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00006-2018-PI/TC
CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA

- 4.8 La cuestión de confianza es un contrapeso en manos del Ejecutivo frente a la facultad del Parlamento de exigir responsabilidad política a los ministros a través de la moción de censura. Por ello, es un elemento fundamental para el equilibrio de poderes que manda la Constitución, por lo que no podía ser restringida por la referida Resolución, sin finalmente alterarse tal equilibrio.

S.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

En el presente caso, si bien concuerdo con lo expuesto por mis colegas, considero necesario efectuar algunas apreciaciones adicionales.

*

En primer lugar, quisiera añadir algunas consideraciones en relación con el procedimiento parlamentario que culminó en la aprobación de la reforma al artículo 86 del Reglamento del Congreso.

La sentencia ahora expedida ha resaltado que la modificación efectuada por el Congreso de la República ha alterado la naturaleza de importantes instituciones propias de nuestro régimen político. Sobre ello, es importante afirmar que el derecho, y sobre todo el constitucional, posee un dinamismo singular, que lo hace proclive a la coyuntura y la permanencia. Sin esta capacidad, estaría completamente expuesto a la sustitución a través de mecanismos no reconocidos en el propio ordenamiento jurídico.

Sin embargo, y pese a lo expuesto, de ello no puede desprenderse que la alteración o modificación de la Constitución sea una franquicia al uso, siendo que ella misma proscribiera tales actos si no se ajustan a determinadas condiciones, y más si se practican sin una suficiente instancia deliberativa. En anteriores oportunidades el Tribunal ha validado las exoneraciones de debate aprobadas por la Junta de Portavoces en una suerte de deferencia a la labor del legislador, aunque para ello se partía de la premisa de que la revisión de este procedimiento es de carácter extraordinario. En efecto, en muchas ocasiones el elevado consenso entre los distintos grupos parlamentarios, así como la necesidad de adoptar importantes reformas, han justificado que el Tribunal ratifique dichas exoneraciones.

La situación es marcadamente distinta si lo que se pretende alterar es la esencia de nuestro régimen político. Esto no es algo, según advierto, que pueda ser efectuado sin antes pasar por una etapa deliberativa en la que se reciba y discuta los aportes de especialistas en esta materia. Dada la especial posición que dicha cuestión ostenta en nuestra armazón constitucional, estimo que particularmente los órganos responsables de administrar justicia tienen una especial función de tutela cuando se trate de disposiciones con rango de ley que supongan una transgresión manifiesta de la esencia misma de nuestra norma suprema, pues ello supondrá avalar la idea que el poder constituido puede colocarse por encima del poder constituyente. Este deber de respetar el contenido fundamental de nuestra constitución debe ser también observado en el marco de los procedimientos parlamentarios, pues estas instancias son las responsables de implementar los mandatos, muchas veces indeterminados y abstractos, que este documento reconoce.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los debates a nivel de comisiones o grupos de trabajo son, por ello, esenciales para implementar, con la convicción y el consenso debidos, reformas como las que se han planteado en este caso. Considero, por lo demás, que no existía ningún contexto de urgencia que ameritara que el Congreso de la República apruebe modificaciones sin seguir los procedimientos ordinarios reconocidos en la Constitución. Si se convalidara una práctica así, los males que suelen imputarse a los congresos unicamerales –como el hecho de carecer de una cámara de revisión y reflexión- serían aún mayores, pues básicamente se suprimirían los debates en el seno del parlamento en aras de una celeridad que no se justifica.

Es por ello que es posible afirmar que el tránsito de los proyectos o proposiciones a través de las comisiones debe ser una regla, más aún si consideramos la estructura que tiene el Congreso de la República en la Constitución de 1993. La ausencia de una segunda cámara debe motivar, con mucha mayor razón, los debates al interior de las comisiones. Generalizar el uso de las exoneraciones de debate (sobre todo en aquellos casos en los que no se advierte urgencia o unanimidad en la aprobación de una ley) solo remarca las carencias deliberativas en torno a la aprobación de las leyes, lo cual puede generar irremediables consecuencias en un futuro de ningún modo remoto.

**

Por otro lado, según se ha advertido en la sentencia, la modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso ha alterado el equilibrio de poderes reconocido en la Constitución.

Convengo con ello. Añado que la reforma introducida despojó de su esencia a la cuestión de confianza. Ciertamente, nuestro régimen político no es estrictamente uno de carácter presidencial como el estadounidense, lo cual obedece a la progresiva introducción en nuestro constitucionalismo histórico de instituciones propias de los regímenes parlamentarios. Sin embargo, de esta suerte de mixtura no es posible extraer, como lo ha hecho el Congreso de la República, la consecuencia de poder alterar la institución de la cuestión de confianza plasmada en la Constitución de 1993. Al hacerlo, se irrogó facultades propias del poder constituyente.

Esto es algo especialmente notorio en el caso del impedimento de la cuestión de confianza respecto de la aprobación o derogación de alguna ley. Es importante resaltar que, en muchas oportunidades, las leyes proyectan la política general que un gobierno desea implementar, por lo que impedirle presentar una cuestión de confianza para su aprobación limita e incluso fuerza al Poder Ejecutivo a actuar en contra de sus propuestas públicas y las necesidades sociales. Es importante mencionar que, a diferencia de otras experiencias en el derecho comparado, el Poder Ejecutivo, en el caso peruano, cuenta con un importante nivel de legitimidad, lo cual se evidencia en la elección directa de las distintas autoridades que lo integran. De este modo, el diseño de la política general del gobierno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es, las más de las veces, el reflejo directo de la voluntad popular. Es por ello que, en el momento de rendir cuentas ante la ciudadanía, el desbalance de poderes sería manifiestamente notorio si el Poder Ejecutivo estuviese impedido de promover la implementación de todas aquellas propuestas por las que fue electo.

Evidentemente, no considero que la promoción de la aprobación o derogación de alguna ley en particular sea motivo suficiente para que se proponga la cuestión de confianza. Antes bien, debe tratarse de una que, por su trascendencia e impacto en las políticas trazadas por el Poder Ejecutivo, sea indispensable para ejercer su labor, y que, sin ella, no pueda implementar el proyecto general que fue aprobado mediante sufragio popular.

La Constitución de 1993 tiene una serie de características que permiten identificarla, y que encuentran respaldo en nuestra tradición republicana. Uno de estos elementos es el equilibrio entre lo que nuestra norma suprema denominada “poderes” del Estado, así como entre los organismos constitucionales autónomos.

El moderno Estado Constitucional derribó los remanentes del *Ancien Régime*. Esto supuso, a su vez, la eliminación de la concepción de un poder absolutista, el cual reposaba en el monarca. Es así que, particularmente en la experiencia europea, empezó a concebirse la idea de la separación de poderes como un mecanismo para controlar el poder.

Sin embargo, también se conoce que, en sus orígenes, esta idea trajo no pocos problemas al desenvolvimiento de las principales instituciones del Estado. Fue así como, por poner un ejemplo, países como España implementaron una noción tan rígida de la separación de poderes que, en los hechos, implicaba el destierro de cualquier clase de cooperación entre las entidades estatales. Cuestiones como privar al Poder Ejecutivo de la posibilidad de presentar proyectos de ley o evitar que el Poder Judicial tuviera alguna clase de competencia para examinar las decisiones de los otros poderes, fue una consecuencia inexorable de esta concepción. Todo ello condujo a una reformulación de estos antiguos postulados con el propósito de optimizar el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, en Estados Unidos se implementó la fórmula de los *checks and balances* con la finalidad de garantizar el control mutuo entre las principales entidades estatales. En efecto, estas entidades debían regirse bajo el principio de la supremacía de la Constitución, lo que impuso concebir la idea de que ningún órgano estatal estaba en una posición cualitativamente superior a otro, por lo que era legítimo que se implementaran herramientas de control y fiscalización entre ellos.

Nuestra tradición republicana, iniciada esencialmente en las primeras décadas del siglo XIX, no desconoció estas experiencias, las cuales, de hecho, sirvieron de insumo y estímulo a nuestros constituyentes históricos en la elaboración de distintas técnicas y/o procedimientos para controlar el poder. Evidentemente, para tratar de perfeccionar estos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mecanismos, se tuvieron que experimentar distintas soluciones. Hemos transitado fórmulas como la soberanía parlamentaria, el cesarismo democrático o el semi presidencialismo, y de todas ellas se han podido extraer principios y reglas que han configurado nuestro actual régimen político.

Una de las instituciones que surgió en el seno del constitucionalismo del siglo XIX fue el Consejo de Ministros. Y no es casualidad que esta entidad haya sido incorporada, por primera vez, en la Constitución de 1856 -acaso el texto más liberal del siglo XIX-. Su inclusión obedeció a la constante y férrea voluntad por limitar el poder público, y una fórmula bastante usual de la época era la de repartir esos espacios de dominio. De este modo, el artículo 93 de este documento, sin hacer mayores precisiones, remitió a la ley la organización y la configuración de los procedimientos del naciente órgano. Fue así que, mediante Ley Orgánica de 4 de noviembre de 1856, se estableció el Consejo de Ministros, el cual, según el artículo 25 de este mismo cuerpo normativo, tenía por objeto dar unidad a la marcha de los negocios públicos y mejorar el acierto en la administración. Bastante curiosa es la referencia a la confianza en esta ley, ya que su artículo 37 disponía que no merecía “la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”.

Sin embargo, es importante advertir que, en realidad, esta institución fue reconocida durante la vigencia de la Confederación Perú-Boliviana. De hecho, esta entidad fue regida por una ley de 1 de mayo de 1837, a la que se denominó como “Ley Fundamental”. Ella disponía, en su artículo 32, que “[e]n caso de ausencia, enfermedad ó muerte del Protector, le reemplazará el Consejo de Ministros, presidido por la persona que él designe, ó por el Ministro mas antiguo si no lo hubiere hecho” [cita textual]. De este modo, aunque es posible sostener que la introducción del Consejo de Ministros se estableció en la Constitución de 1856, también debe recordarse que es posible encontrar un importante antecedente de esta institución en la Confederación Perú-Boliviana.

Ahora bien, es importante agregar que con la introducción del Consejo de Ministros empezó a forjarse una tendencia para la introducción de distintas instituciones provenientes de regímenes políticos diversos. En el caso de la Constitución de 1860, empezó a hacerse referencia a la figura de la interpelación de los ministros, como un mecanismo adicional para el control de los órganos del ejecutivo. De hecho, la inserción de esta clase de herramientas demuestra cómo es que, particularmente en el contexto peruano, existía una creciente preocupación por evitar que el Poder Ejecutivo concentre diversas atribuciones, lo cual se vinculaba con las constantes disputas con el entonces Presidente Ramón Castilla. El artículo 103 de este documento disponía que era deber de los ministros concurrir al Congreso siempre que sean llamados por alguna de las cámaras o por ellas en conjunto, y que a ello debía agregarse el deber de contestar las interpelaciones que se hicieran en su contra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso de la Constitución de 1867, el artículo 63 precisaba que el Ejecutivo no podía hacer observaciones en aquellos casos en los que el Congreso hubiera efectuado un “voto de censura”, lo cual implicaba, como es evidente, un reconocimiento constitucional de una institución marcadamente parlamentaria.

Esta rápida recensión demuestra que nuestro constitucionalismo, con una clara vocación por la fórmula presidencialista, no ha podido quitarse de encima aquellos temores que, en los albores de la independencia, se tuvieron en torno a la acumulación de poder por parte del Ejecutivo. De hecho, la progresiva introducción de herramientas propias de los regímenes parlamentarios ha generado un singular sincretismo, pues permite que el Congreso de la República tenga importantes atribuciones y potestades de control. Y ello, me animaría a decir, es ya una característica propia de nuestro modelo político. Pero lo que nunca fue concebido fue la posibilidad de desnaturalizar los instrumentos que, a lo largo de nuestra historia constitucional, intentaron equilibrar el ejercicio del poder público.

Obvio corolario es que, ahí donde un órgano del Estado quiera colocarse en una posición distinta –y superior- a la de los otros, encontrará una respuesta en el núcleo mismo de nuestra Constitución: la santidad del equilibrio de poderes. Las reformas constitucionales, y con mayor razón las legales, deben efectuarse bajo la garantía de la continuidad de nuestra Constitución, pero nunca como una oportunidad para despojarla de su identidad.

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00006-2018-PI/TC
CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Concuerdo no solo con el fallo sino también con la fundamentación de la sentencia, salvo en estos dos aspectos:

1. El supuesto déficit de deliberación

A mi criterio, la inconstitucionalidad por la forma de la Resolución Legislativa 007-2018-CR radica en que no fue objeto de una segunda votación, no en que su aprobación haya adolecido del déficit de deliberación al que se refiere la sección 1.1 de la sentencia (fundamentos 17 al 26).

Dicha sección cuestiona que el proyecto haya sido exonerado de envío a la Comisión dictaminadora respectiva. Empero, ello fue acordado por seis de los siete miembros de la Junta de Portavoces, quienes representaban más de tres quintos del total de congresistas. Por tanto, se cumplió con lo establecido en el Reglamento del Congreso.

Posteriormente, 33 congresistas solicitaron que el proyecto fuera enviado a Comisión. Sin embargo, estos representaban menos de dos quintos de los miembros del Congreso. No podían imponerle su opinión a la mayoría que pensaba distinto. En el Congreso, los acuerdos deben ser tomados cumpliéndose los requisitos que establece su Reglamento.

Por demás, la posición adoptada por estos 33 congresistas contradecía lo que habían votado sus representantes en la Junta de Portavoces. Así, reflejaba una descoordinación dentro de los grupos parlamentarios. A partir de criterios subjetivos, el Tribunal Constitucional no debiera tomar parte por los disidentes, desautorizando a sus representantes.

2. El principio de separación de poderes

A mi juicio, la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución Legislativa 007-2018-CR radica en que acotaba el contenido de las cuestiones de confianza que pueden formular los ministros al Congreso. Ciertamente, como se afirma en la sentencia, ello no tiene asidero en el texto de la Constitución.

Para señalarlo, sin embargo, no es necesario formular las divagaciones conceptuales respecto al principio de separación de poderes que contiene el fundamento 56. Ciertamente, algunos de los “rasgos de identidad” que enumera no corresponden a mi comprensión de dicho principio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00006-2018-PI/TC
CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA

Tampoco comparto, finalmente, la teoría del “núcleo duro” de la Constitución allí incluida. Los textos constitucionales peruanos han recogido algunas instituciones con mayor frecuencia que otras. Sin embargo, a mi criterio, ello no las hace indisponibles. No puede atarse al poder constituyente.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

La Junta de Portavoces no es una Cámara Legislativa sino un órgano que coadyuva en organizar y agilizar la gestión parlamentaria

El portavoz de un grupo parlamentario es quien lleva la voz de los parlamentarios de tal grupo y no su "jefe" o "superior jerárquico"

Coincido con los fundamentos y puntos resolutivos de la sentencia del Tribunal Constitucional. Adicionalmente quiero agregar algunos fundamentos con relación a la necesidad de una deliberación suficiente en los actos parlamentarios, así como de los límites constitucionales de la denominada "Junta de Portavoces". Con ello quiero mostrar por un lado, la necesidad de hacer una interpretación del reglamento parlamentario conforme a la Constitución, y, por otro lado, la importancia de que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, realice el desarrollo legislativo necesario respecto de la competencias específicas de la Junta de Portavoces del Parlamento Nacional, que no sólo refleje la representatividad de los congresistas sino también las exigencias de democracia interna en la toma de decisiones del grupo parlamentario.

En un Estado Constitucional, las leyes deben ser elaboradas con una suficiente, aunque mínima deliberación. Pero no sólo deliberación en el Pleno del Parlamento, en una sola votación, sino deliberación entre congresistas en las comisiones especializadas con la ayuda de especialistas y representantes de los diferentes sectores que serán materia de regulación. Si las leyes van a desarrollar y limitar los derechos fundamentales de las personas y por su alcance general van a regular amplios ámbitos de la sociedad, tienen que ser sustentadas en el más extenso nivel deliberativo.

Como lo ha resaltado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "el requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (...), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es "la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad".¹

Si las leyes deben estar ceñidas al bien común, éste no se logra por la mera acumulación de votos o todo tipo de exoneraciones de la Junta de Portavoces, más aún si se trata de un

¹ CIDH. Opinión Consultiva 6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafo 29.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Parlamento Unicameral. Elaborar leyes exige la mayor responsabilidad de los parlamentarios en el procedimiento de formación deliberativa de éstas.

De otro lado, me interesa resaltar los *límites constitucionales de la Junta de Portavoces del Parlamento Nacional*. Según se aprecia en el Reglamento del Congreso, dicho órgano tiene el poder de exonerar cualquier trámite de envío a comisiones y prepublicación, entre otras competencias, lo que, como voy a sustentar más adelante, puede generar la desnaturalización de la excepcionalidad exigida por el artículo 105 de la Constitución, la falta de representatividad de los congresistas que forman parte de un grupo parlamentario, así como la afectación del principio democrático.

El vocero de un grupo parlamentario no es el jefe o superior jerárquico de los congresistas que integran el grupo sino tan sólo su "portavoz". En este punto vamos a mostrar el desarrollo comparado de algunos ordenamientos jurídicos sobre la Junta de Portavoces y sobre todo verificar la clara diferencia con el modelo peruano, el que, según creemos, debe ser objeto de una específica regulación en lo que respecta las competencias de tal Junta.

A. La importancia del debate y deliberación legislativas en el Estado Constitucional

1. La democracia representativa se encuentra recogida en diferentes disposiciones constitucionales como los artículos 43 (nuestro gobierno "es representativo"), 93 ("Los congresistas representan a la Nación"), 110 y 111 (el Presidente de la república personifica a la Nación y es elegido por sufragio directo), 191 y 194 (elección por sufragio directo de los gobiernos regionales y locales), entre otras.
2. Conforme a lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que "la democracia representativa es la que, en definitiva, permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Empero, dicha deliberación racional y, en suma, la gobernabilidad del Estado, pueden situarse en serio riesgo si a la representación no se le confiere las garantías para que pueda 'formar voluntad'. La representación indebidamente comprendida y articulada, es la matriz potencial de un desequilibrio que, si no es adecuadamente conjurado, puede impedir que el Estado atienda su deber primordial de 'promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación' (artículo 44° de la Constitución), y con ello, desencadenar el colapso del sistema representativo en su conjunto, y con él, el del propio Estado social y democrático de derecho" (Exp. 00030-2005-AI/TC FJ 9).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

- 
3. Es por ello que, desde la perspectiva de la teoría discursiva, la democracia se constituye en aquel modelo en el que la legitimidad de las normas jurídicas y de las decisiones públicas se concentra en haber sido adoptadas "con la participación de todos los potencialmente afectados por ellas".² ¿Cómo es que participan los potenciales afectados en el ámbito parlamentario? Pues mediante la convocatoria, en sede de las comisiones especializadas parlamentarias, de las instituciones representativas de la sociedad, instituciones técnicas, pública o privadas, o incluso mediante audiencias públicas que se pudieran hacer. Mediante la prepublicación del respectivo proyecto de ley también se informa a la ciudadanía sobre los posibles alcances de la regulación para que estos puedan dar sus respectivas opiniones a los parlamentarios.
 4. Asimismo, Habermas sostiene que "el desarrollo y consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente".³
 5. Ello implica que un elemento básico de la concepción deliberativa de la democracia es que "llegado el momento de adoptar una decisión política, el seguimiento de la regla de la mayoría esté subordinado al previo cumplimiento del requisito de una discusión colectiva capaz de ofrecer a todos los afectados la oportunidad de defender públicamente sus puntos de vista y sus intereses mediante argumentos genuinos y negociaciones limpias".⁴
 6. Una ley es legítima en una democracia constitucional cuando en su procedimiento de formación no ha imperado el secretismo, velocidad y simple suma de votos, sino cuando en aquel han participado quienes pueden verse afectados por sus consecuencias y cuando se ha realizado una deliberación y justificación pública de los argumentos que le han servido de base. En una democracia constitucional no se puede aprobar una ley sin haber sido discutida y deliberada.
 7. En la promoción del bienestar general de la Nación exigido por el artículo 44 de la Constitución, toca al Parlamento el deber de generar consensos en la expedición de leyes que puedan lograr dicho bienestar general, lo que no implica negar la existencia de disensos pues en el Estado Constitucional el consenso al que puedan arribar las mayorías parlamentarias debe obtenerse con el pleno respeto del punto

² VELASCO, Juan Carlos. *Habermas*. Madrid, Alianza Editorial, 2013, p.152.

³ HABERMAS, Jurgen. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, 4a ed. p.374.

⁴ VELASCO, Juan Carlos. *Op.cit.* p.53.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

de vista y derechos de las minorías parlamentarias y ello se logra sólo mediante el debate y la deliberación en todos los ámbitos de la actividad legislativa: comisiones especializadas, comisión permanente y pleno del Congreso, entre otros.

8. En el caso particular que nos convoca, se puede apreciar que cuando la Junta de Portavoces exonera del trámite de envío a comisiones así como la prepublicación, sin que existan graves causas, se resta legitimidad a la futura ley debido a su falta o nula deliberación.
9. Finalmente, conviene mencionar algunas características de otros ordenamientos jurídicos que evidencian la importancia de la formación deliberativa de las leyes, lo que podría generar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, pueda realizar el desarrollo legislativo necesario para asegurar la indispensable deliberación en la expedición de leyes.

En Argentina, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece que "las comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia" (artículo 14 bis).

En Colombia, el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes establece que la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias tiene como una de sus funciones la "celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso" (artículo 57.3a).

Finalmente, en Bolivia, el Reglamento General de la Cámara de Diputados establece que "la Moción de suficiente discusión es la que se puede plantear a propuesta de una Diputada o un Diputado apoyada (o) por cinco, a objeto de que concluya el debate en grande de un Proyecto de Ley, después de transcurrido un mínimo de cinco horas de debate y requiere la aprobación de dos tercios de voto. El tiempo será distribuido entre los Bloques de manera equitativa..." (artículo 104).

B. Límites constitucionales de la Junta de Portavoces

10. El artículo 31-A del Reglamento del Congreso establece lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

La Junta de Portavoces

Artículo 31-A

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

Le corresponde:

1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento

11. La Junta de Portavoces tiene por objeto "expeditar o facilitar la celeridad de los procesos parlamentarios mediante la interconsulta que se produce entre quienes tienen capacidad de vincular colectivamente a los grupos parlamentarios de los que son voceros".⁵ En el derecho comparado, este órgano asiste a los presidentes de las cámaras y tiene funciones relevantes "para la determinación del orden del día y en general para la organización del trabajo parlamentario"⁶
12. Su desarrollo en el régimen parlamentario peruano tiene que ver con la identificación de mecanismos que mediante la respectiva coordinación buscan facilitar la programación de la actividad parlamentaria, "simplificando (...) los mecanismos de toma de decisión a cargo del Pleno".⁷
13. Dada la regulación y finalidad de la Junta de Portavoces es importante tener en consideración cuáles son los límites constitucionales de tal órgano. En primer lugar, el artículo 105 en cuanto establece que "Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso (....)". Como se aprecia, la regla general para la sanción de proyectos de ley es que tal proyecto deba ser aprobado por la respectiva Comisión parlamentaria. La excepción a tal regla ha sido encomendada por la Norma Fundamental al Congreso de la República para que sea prevista en su reglamento.

⁵ DELGADO-GUEMBES, César. *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso peruano*. Lima, Biblioteca del Congreso del Perú, 2012, p.124.

⁶ TORRES DEL MORAL, Antonio. "Los grupos parlamentarios". En. *Revista de Derecho Político*. N.º9, 1981, p.47.

⁷ *Ibid.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

14. Es claro que la finalidad de dicha excepción es que ante graves sucesos como desastres naturales, terremotos o similares, se pueda exonerar del trámite de envío a comisiones para el respectivo dictamen. Pero se contraviene el artículo 105 de la Constitución cuando tal exoneración se utiliza ante situaciones que no sean realmente graves.

15. En segundo lugar, otro límite a las decisiones de la Junta de Portavoces es la democracia representativa. En efecto, conforme se ha expuesto, la democracia representativa reconocida en los artículos 3, 43 y 93, entre otros, de la Constitución posibilita la conjugación armónica del principio de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Ello coloca la exigencia de deliberación en la regla general de aprobación de proyectos de ley con el necesario dictamen de comisión especializada.

En tal sentido, sólo en situaciones de manifiesta gravedad se podrá exonerar de este trámite (artículo 105), lo que a su vez implica la exoneración de la necesaria deliberación en dicho ámbito de comisiones.

16. En tercer lugar, otro límite a las decisiones a la Junta de Portavoces se encuentra constituido por el respeto a los derechos políticos de los congresistas, los que se verían afectados cuando el portavoz adopta decisiones de exoneración en nombre del grupo parlamentario pero sin contar con la respectiva votación del grupo parlamentario.

Como refiere Delgado, "a mayor descuido o injustificado uso de la Junta de Portavoces, es posible ocasionar perjuicio en la calidad del régimen representativo. La disminución de calidad, en este caso, se expresaría como menor capacidad de los representantes de opinar y de proponer alternativas diversas a las que resultan de los acuerdos entre los voceros de los grupos parlamentarios. El efecto en el régimen representativo, a su vez, se presenta como una distorsión mediante la cual unos pocos representantes gozan de mayor capacidad de decisión en procesos que suponen la igualdad de todos los mandatarios del pueblo en la asamblea representativa".⁸

17. En suma, queda claro que una interpretación del artículo 31-A del Reglamento del Congreso que sea conforme a la Constitución es que las exoneraciones del inciso 2 y la cláusula general del inciso 4 de tal artículo sólo serán compatibles con la

⁸ DELGADO-GUEMBES, César. *op.cit.*, p.126.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Norma Fundamental cuando se refieran a situaciones de clara e indubitable gravedad.

18. No obstante, sería conveniente, a efectos de generar mayor seguridad jurídica, que los específicos supuestos de gravedad que pueden generar la exoneración de aprobación por Comisión dictaminadora sean regulados en el respectivo Reglamento del Congreso de la República.
19. Basta sólo una mirada al derecho comparado para verificar las diferentes formas de organización de los Parlamentos y en especial de órganos como la Junta de Portavoces.

País	Naturaleza y funciones
Alemania	“Consejo de Edad” Desempeña funciones consultivas y no decisorias. Está facultado para asesorar al Presidente en la toma de decisiones que a éste competen, y en todo caso se refieren a tareas de organización interna. Constituyen un punto de encuentro entre los grupos parlamentarios y el gobierno para lograr un acuerdo sobre el plan de trabajo del Parlamento Federal. Véase: Artículo 6 del Reglamento del “Bundestag” Alemán.
Italia	“Conferencia de Presidentes” La Conferencia de Presidentes de Grupo es convocada por el Presidente de la Cámara, siempre que lo considere de utilidad, a fin de examinar los procedimientos de la Asamblea y las Comisiones. Se encuentra encaminado a que la Cámara proceda según la programación de los trabajos, en un breve plazo, y corresponsabiliza a los grupos parlamentarios en la actividad de la programación de los trabajos parlamentarios. El proyecto de programa de trabajo es sometido por el Presidente de la Cámara a la Conferencia de Presidentes, la cual la convertirá en definitiva, solo si es adoptada por unanimidad, para su posterior comunicación a la Asamblea. Véase: Artículos 13, párrafo 1; 23 y 24 del reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, y artículo 53 del reglamento del Senado italiano.
España	“Junta de Portavoces” La Junta de Portavoces del Senado es oída para fijar el orden del día de las sesiones y los criterios de ordenación de los debates y tareas del Senado. Posee la facultad de proponer días distintos para las sesiones de la Cámara, y es oída por el Presidente para la modificación de los plazos de procedimiento de urgencia. Además, esta es oída para fijar las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia. En el caso del Congreso, esta no solo es oída para la fijación del orden del día de la Cámara por su Presidente, sino que se exige acuerdo, por lo que posee un papel determinante. Véase: Artículos 43 y 44 del reglamento del Senado de España.
	“Junta de Coordinación Política” La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsa entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

México	de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Entre las atribuciones de la Junta de Coordinación Política se encuentran: a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; d) Proponer al Pleno la integración de la comisión o comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad; entre otros. Véase: Artículos 33 y 34 del reglamento de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Bolivia	“Coordinación Política con Jefes de Bancada” En la cámara de Diputados, la Directiva se encuentra encargada de programar el trabajo de la cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, en consulta con los Jefes de Bancadas y Brigadas. Asimismo, la Presidencia mantiene las reuniones de coordinación con las Jefas o Jefes de Bancada, con una periodicidad, mínimamente mensual. En la cámara de Senadores, mediante la convocatoria del Presidente de la Cámara se realizará la coordinación política con los Jefes de Bancada. De tal manera, las o los Jefes de Bancada se reunirán los días lunes de cada semana para prever una agenda semanal que será remitida y aprobada por el Presidente de la Cámara. Véase: Artículos 34, 36 y 66 del Reglamento General de la Cámara de Diputados y artículos 39, 65 y 79 del Reglamento General de la Cámara de Senadores.
Guatemala	“Junta de jefes de bloques legislativos” Constituyen bloques legislativos, uno o más diputados que sean miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes. Así, cada bloque legislativo elige a un jefe y un subjefe de bloque, comunicándolo a la Junta Directiva del Congreso. Si durante el transcurso del año legislativo se produce algún cambio en la Jefatura o Subjefatura de bloque, esto se comunica a la Junta Directiva del Congreso, para su conocimiento. Los jefes de bloque se reúnen semanalmente con el Presidente del Congreso, para: a) Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno, b) Conocer de los informes de la Presidencia del Congreso, c) Conocer los asuntos que se presenten y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este, d) Conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan que interés el Congreso, e) Conocer de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

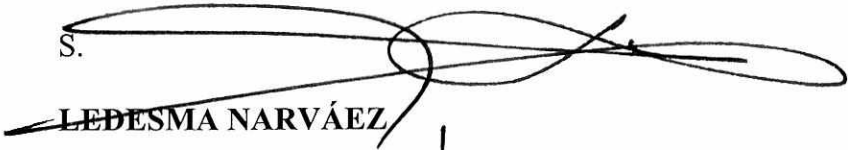
EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

	cualquier otro asunto que a los jefes de Bloque pidan que se ponga a discusión, f) Anualmente al inicio del período de sesiones, acordar la propuesta que deberá elevarse a consideración del Pleno del Congreso, para determinar los días y horas de las reuniones del Pleno. g) Acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las comisiones, entre otros. Véase: Artículos 46, 51 y 52 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala.
--	--

20. En suma, el Parlamento Nacional, conforme a sus competencias constitucionales, debe procurar un mayor nivel de deliberación en la formación de las leyes buscando evitar "leyes rápidas sin debate" que en muchos casos no se expiden por una justificada excepción, sino para evitar la necesaria deliberación, reflexión, análisis y expresión de la opinión pública.

Además, es indispensable que se regule clara y detalladamente las funciones de la Junta de Portavoces en general y que cada grupo parlamentario regule en su respectivo reglamento las funciones, procedimientos para adoptar decisiones, formas de actuación de su portavoz y límites de su representación. En ningún caso el portavoz de un grupo parlamentario puede desconocer la representatividad de cada uno de los congresistas que forman parte de tal grupo. La democracia interna no sólo debe ser practicada dentro de cada partido político, dentro del Parlamento, sino también dentro de cada grupo parlamentario.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el contenido del fallo en el proyecto de sentencia en la medida que se declara la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa n.º 007-2017-2018-CR. Sin embargo, y con el mayor respeto por las diversas opiniones de mis colegas, considero necesario formular diversas precisiones en relación con algunas cuestiones contenidas en el proyecto de sentencia, o que se infieren de ella, los cuales pasaré a desarrollar a continuación:

El rol del juez constitucional de "constitucionalización de la política" y su responsabilidad en evitar una "politización de la justicia"

1. El papel de los jueces y juezas constitucionales en un Estado Constitucional es el de intérpretes vinculantes de cierre de esa Constitución. Dicho en otras palabras, les corresponde concretizar las prescripciones constitucionales, los principios, valores, derechos y demás elementos allí recogidos, así como los que se desprenden de su lectura sistemática e incluso convencionalizada. En un Estado Constitucional que se precie, no hay actividad que pueda estar al margen de ser comprendida y desarrollada fuera de ese ejercicio de concretización.
2. La actividad política no es pues una excepción de lo que acabo de señalar. La política y el Derecho no son lo mismo, pero en un Estado Constitucional, la política no puede ejercerse de manera contraria a los parámetros jurídicos establecidos, o de lo que se desprenda de ellos. Y como todos bien sabemos, la Constitución es hoy parámetro de actuación conforme a Derecho tanto a nivel de la configuración de las decisiones (acciones u omisiones) emprendida como en el plano del contenido de las mismas. Es más, ya este Tribunal Constitucional peruano, en la misma línea de las más importantes Cortes Constitucionales y las Cortes Supremas que hacen sus veces a nivel mundial, ha señalado que no existen zonas exentas de interpretación conforme a la Constitución, y, como última ratio de este proceso interpretativo, de control de constitucionalidad.
3. Así pues, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la conformidad en el parámetro constitucional de decisiones como indultos o ejercicio del derecho de gracia, por solamente mencionar dos elementos dentro de lo que antaño, y de acuerdo con tradiciones jurídicas distintas, pero que apuntaban a lo mismo, se denominaban "cuestiones políticas (no justiciables)", "actos políticos" o "actos de gobierno". También se ha pronunciado sobre la conformidad con la Constitución de la configuración de ciertas políticas públicas, del contenido de las mismas, e incluso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

acerca de las consecuencias que tiene la omisión de un pronunciamiento al respecto en que incurren los órganos competentes para ello. Aquello, por cierto, no convierte, como erróneamente se ha dicho por allí, al juez(a) constitucional en un congresista, y menos aun al Tribunal Constitucional en un Senado.

4. Y es que no debe de perderse de vista que la pauta interpretativa y de control correspondiente a un juez(a) constitucional es muy distinta a la de un congresista o la de otro político. La Constitución tiene sin duda un componente político, pero esa misma Constitución, el Derecho Constitucional y la interpretación constitucional son esfuerzos de comprensión conforme a Derecho y de encuadramiento jurídico del quehacer político (máxime en su incidencia real o factible sobre los derechos ciudadanos). La evaluación de un juez(a) constitucional no es una evaluación de calidad u oportunidad. Lo que corresponde al juez(a) constitucional es optimizar (dentro de un cuadro de derechos, deberes y respeto a esos derechos y deberes) el cumplimiento de los diferentes preceptos constitucionales. Por ello, su comprensión no es excluyente ni exclusiva, pero si deviene en comprensión de cierre en un contexto determinado (lo cual, por cierto, no la hace estática, pues este cierre debe ser comprendido dentro de un escenario dinámico, que puede propiciar una eventual reformulación de lo interpretado a posteriori).
5. En este escenario, confundir el margen de acción de un juez(a) con el de un(a) congresista, o considerar como un amigo o un enemigo político al juez(a) constitucional que admite una interpretación conforme a la Constitución con la cual no coincidimos es un error. También es una equivocación calificar con una lógica de amigo-enemigo al juez(a) constitucional que, luego de tratar de salvar la presunción iuris tantum de la constitucionalidad de una norma, concluye que no existe manera de evitar declarar la inconstitucionalidad de la misma. El juez(a) constitucional no es un agente político partidario y no debe actuar en favor de simpatías o ideologías propias. Le compete asegurar la "constitucionalización" del quehacer político, y su única ideología, en ese contexto, si cabe el término, es la que se desprende del mismo parámetro constitucional hoy reforzado por lo que involucra su convencionalización.
6. El juez(a) constitucional, si se convierte en un operador político (partidario), abandona su rol y su razón de ser. Buscar encuadrar su actuación de "constitucionalización de la política" en la clave de la confrontación político partidaria, siempre respetable y a veces inevitable, implica llevar a estos juzgadores(as) a una nada favorable "politización de la justicia". Y es que no debe olvidarse que al juez(a) constitucional le corresponde garantizar que el quehacer político partidario se inscriba dentro de las pautas constitucionales, pero no actuar como un(a) operador (a) político partidario. En un Estado Constitucional debe hacerse política, y debe hacerse política partidaria, más esa no es la tarea del juez(a)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso ~~cuestión~~ **cuestión de confianza y crisis total de gabinete**

constitucional. Menos aun debe buscar comprenderse o intentar condicionarse su labor bajo esas consideraciones.

7. Conviene tener presente estas ideas sobre todo ante casos como el presente, en el cual se evalúa una decisión tomada por políticos (los congresistas) que incide sobre las atribuciones de otros políticos (quienes integran un Gabinete y pueden plantear cuestiones de confianza). Nuestra labor como jueces(zas) constitucionales, y la de quienes luego puedan asumir esta tarea cuando se enfrentan a situaciones similares es la de ver si en la configuración de la decisión tomada, o si en el contenido de la misma se han respetado los parámetros constitucionales, independientemente de cualquier consideración técnica o de otro índole. Eso es "constitucionalización de la política". Ese es el quehacer propio del juez(a) constitucional, el cual debemos propiciar, al mismo tiempo que debemos rechazar cualquier intento de "politización de la justicia", venga de donde venga.

Sobre los déficits de deliberación en la tramitación legislativa

8. En relación con lo que los demandantes denominan "vicios formales", coincido en que corresponde declarar fundada la demanda. Ahora bien, y a efectos de expresar con mayor claridad mi parecer al respecto, resulta necesario realizar algunas precisiones en torno a la naturaleza de lo que han cuestionado los demandantes en este punto.
9. Sobre el particular, se hace necesario precisar que las alegaciones realizadas en torno a la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de la resolución legislativa cuestionada, aluden en realidad a *déficits de deliberación y reflexión*, los cuales, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios "de forma" o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o del tramitaciones formales.
10. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal, que haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.
11. El principio democrático, por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el *principio mayoritario* (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el *principio pluralista* (que se alude, entre otras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el *principio de respeto a las minorías* (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el *principio de alternancia* (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el *principio deliberativo* (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).

12. Volviendo entonces al sustento y alcances de a los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente “formales” desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).
13. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un “giro argumentativo” o “deliberativo” en la concepción de la democracia.
14. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30; 01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.

15. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales –como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa– deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su “vigencia” (“formal”) como con su “validez” (“material”).
16. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy reciente, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-PI (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), se sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este *es un auténtico órgano deliberante*. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que *aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones*, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. *Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.*

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, *la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate* no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que *es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa*, de ahí que se afirme que *una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general* y no de la voluntad general” (cursivas agregadas).

17. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
18. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una *deliberación robusta* hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.
19. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello significa no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.

20. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).
21. Señalado todo esto, pasará entonces los presuntos vicios o infracciones denunciados en el presente caso, relacionados con defectos o exoneraciones en la tramitación de la resolución legislativa cuestionada.
22. Al respecto, los demandantes han señalado que:

“[E]ste proyecto de resolución legislativa [n.º 007-2017-2018-CR] **nunca fue debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento** del Congreso a la que fue derivado el 7 de noviembre de 2017, esto es, 4 días después de su presentación formal por la Célula Parlamentaria Aprista. Es por ello que **no cuenta con un dictamen** que analice sus fortalezas y debilidades, ni con la opinión de expertos que podrían haber enriquecido su contenido.

En efecto, el 8 de marzo de 2018 la Junta de Portavoces lo **exoneró de dictamen y lo incluyó en la agenda del Pleno**, en el que, tras un **debate escueto y no exento de polémica**, fue aprobado con 79 votos a favor, 18 en contra, y 7 abstenciones.” (fojas 3 del expediente, resaltado agregado).

23. Adicionalmente, el Congreso de la República ha precisado que, con respecto a la tramitación de la disposición cuestionada:

“[D]e conformidad con lo establecido en el artículo 31º-A del Reglamento del Congreso, **la Junta de Portavoces acordó la ampliación de la agenda del Pleno**, la misma que fue Aprobada (sic) por el Consejo Directivo” (fojas 27 del expediente, resaltado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

24. Siendo así, tenemos que el proyecto de resolución legislativa n.º 02084/2017-CR fue exonerado, no solo del análisis de la Comisión de Constitución “y Reglamento”, sino que se le privó del examen previo de cualquiera de las comisiones ordinarias, por ello tampoco hubo posibilidad de publicar los dictámenes de estas comisiones, se le incluyó con inusitada celeridad en la agenda del Pleno en el mismo día de su realización, y no fue objeto de una doble votación.

25. En este contexto, valga recordar que conforme al Reglamento del Congreso, las etapas del procedimiento legislativo son:

“Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.”

26. En el presente caso, como ha sido explicado, se ha saltado de la primera etapa (iniciativa legislativa) a la cuarta etapa (debate en el pleno), omitiéndose la segunda y tercera etapa. Asimismo, la resolución legislativa no ha sido objeto de doble votación (como se requiere en la quinta etapa)¹.

27. En este escenario, y si ya a esta altura del presente texto no quedó claro, y si bien es cierto que tanto la Constitución como el propio Reglamento prevén la posibilidad de que se regulen algunas excepciones al trámite habitual, corresponde especificar que

¹ Para mayores señas, conforme a la información que aparece en el propio portal institucional del Congreso (<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/225ebbc804482ed2052581cd00798013?OpenDocument>), la tramitación ha sido la siguiente:

“07/11/2017 Decretado a... Constitución y Reglamento

07/11/2017 En comisión Constitución y Reglamento - En Relatoría 07.03.18

08/03/2018 Pleno (en debate)

08/03/2018 Rechazado - la cuestión previa para que el proyecto regrese a Comisión

08/03/2018 Aprobado - por Acuerdo del Pleno

09/03/2018 Oficio - 901-2017-2018-ADP-D/CR del OM a la Pdta. Comis. de Constitución, Cong. Letona, hace de conocimiento que mediante Ac. JP, precluye la etapa de comisiones y se extingue automáticamente el encargo encomendado a las comisiones ordinarias.

09/03/2018 Promulgado Resolución Legislativa del Congreso N°: 007-2017-2018-CR

09/03/2018 Promulgado por el Congreso

10/03/2018 Publicado - R.L.C. N° 007-2017-2018-CR”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

dichas exoneraciones no pueden vaciar de contenido ni las previsiones constitucionales encaminadas a garantizar la racionalidad de la legislación, ni el ya mencionado “principio deliberativo”, el cual a su vez forma parte del “principio democrático”.

28. En este punto, es menester precisar que en el ámbito parlamentario se han establecido algunas excepciones para el trámite legislativo, las cuáles, en la práctica, gracias a su uso frecuente, muy lejos de un empleo particular y de última ratio, distan de ser realmente una excepción (que es como fueron planteadas), sino más bien constituyen la regla.

29. Ciertamente es que existe una prescripción constitucional expresa en la cual se señala que:

“Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.”

Ahora bien, y aun cuando esta disposición establece la posibilidad de que se regule la exoneración o dispensa de que un proyecto legislativo pase por el estudio de una comisión ordinaria, queda claro que dicha previsión debe ser considerada precisamente como una “excepción” y, por ende, no puede quedar al alcance presentado como discrecional, pero que en rigor disimula una eventual arbitrariedad, de cualquiera entidad, y dentro de ellas, con todo respeto, del Congreso de la República. De lo contrario, huelga decirlo, se vaciaría de contenido el mandato que señala, enfáticamente, que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora”.

30. En cuanto a la lista de posibles exoneraciones al trámite legislativo regular previstas en el Reglamento del Congreso o por la práctica parlamentaria, tenemos lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC
Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

EXONERACIONES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO REGULADAS O PRODUCTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA (Cuadro 1)			
Exoneración genérica, de cualquiera de las etapas del proceso legislativo		Artículo 73 del Reglamento del Congreso (RdC)	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Iniciativa legislativa	Exoneración de que la proposición de ley (o la proposición de reglamento legislativo) cumpla con los requisitos reglamentarios formales	Artículo 77 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Estudio en comisiones	Exoneración de envío a comisión ordinaria	Artículos 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)
	Dispensa de dictamen de la comisión ordinaria	Artículo 105 de la Constitución, artículo 78 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Publicación de los dictámenes	Exoneración de publicación del dictamen de la comisión	Artículos 78 y 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviado por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC
Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

Debate en el Pleno	Ampliación extraordinaria de la agenda de sesión ordinaria en el Pleno (y modificación de prioridades en el orden del debate)	Artículo 31-A.3 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso
	Modificación extraordinaria de la agenda del Pleno en el curso del debate	Artículo 53 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
	Exoneración de debate en el Pleno	Artículo 73 del RdC	Decisión de Junta de Portavoces, con voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Aprobación por doble votación	Exoneración de segunda votación en el Pleno	Artículo 73 del RdC y práctica parlamentaria	Decisión de Junta de Portavoces (que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso), de la Comisión Permanente o del Pleno del Congreso (mayoría simple)

31. Como puede apreciarse, son varias las posibilidades que ha establecido el Congreso para hacer una especie de “tramitación abreviada” o “tramitación célere” de los proyectos de ley. Ahora bien, y con la base a lo que ya fue indicado, dicha tramitación célere no puede ni debe ser entendida como mala en sí misma. Lo necesario es que se entienda que solo cabe recurrir a ella en situaciones excepcionales y, sobre todo, que su empleo no implique vaciar de contenido el principio deliberativo, que forma parte de el principio constitucional democrático.
32. Ahora bien, entiendo que, en algunas ocasiones, y sobre la base de consideraciones políticas, puedan existir cuestiones urgentísimas que deban ser abordadas o reguladas con prontitud. Sin embargo, las razones que hacen de algo políticamente urgente no pueden justificar vaciar de contenido o consagrar un sacrificio absoluto de los elementos o mecanismos que aseguran que las decisiones políticas sean realmente respetuosas del principio democrático. El principio democrático, a su vez, contiene al principio de deliberación, el cual, en el contexto del sistema unicameral como el recogido en nuestra Constitución, alude asimismo a las exigencias de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

reflexión y revisión de las decisiones, en la medida que no contamos con una cámara específicamente reflexiva o revisora.

33. No obstante lo señalado en el fundamento anterior, queda claro que en el presente caso, el conjunto de exoneraciones y prisas ocurridos en el trámite de aprobación del proyecto de resolución legislativa (que demoró entre su pase a comisión a su publicación cuatro días, haciendo uso de casi todas las exoneraciones o dispensas posibles), y tratándose además de un proyecto que pretendía regular un asunto de gran trascendencia en la medida que impactaba en el régimen de gobierno establecido en la Constitución (y, por ello mismo, se trataría que en realidad de una cuestión requería de una reforma constitucional), le permite a este Tribunal constatar la existencia de un claro déficit de deliberación, por lo cual la Resolución Legislativa n.º 007-2017-2018-CR debe ser declarada inconstitucional en este extremo.
34. Ahora bien, lo señalado no significa desde luego que el Congreso no pueda, conforme a sus competencias constitucionales, excepcional y eventualmente eximir de alguna tramitación un proyecto de ley o disponer lo necesario para su pronta aprobación. Lo que constitucionalmente está prohibido de hacer es acumular tales permisiones o exoneraciones, dando como resultado de ello la aprobación de una norma legal insuficientemente debatida o revisada.
35. Como ha señalado este Tribunal en anterior ocasión, esos mecanismos de exoneración no deben ser aplicados de manera generalizada, ya que ello, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario” (STC Exps. n.ºs 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, f. j. 34). Como ha sido indicado, esta clase de prácticas terminaría por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución de 1993.
36. Lo anterior significa que las dispensas y exoneraciones reguladas en el Reglamento del Congreso o aceptadas por la práctica parlamentaria (Cuadro 1) no deben ser empleadas con el propósito de reducir el margen de deliberación que pueda existir en los distintos ámbitos parlamentarios. Aquello sobre todo cuando, como en el presente caso, nos encontramos ante una disposición que pretendía regular un asunto de un gran valor (como lo es el de nuestra forma constitucional de gobierno y el de la determinación de los alcances de competencias específicas del Gobierno, su presidente y Consejo de Ministros, o su Gabinete por una entidad distinta a ellas, como es el Congreso) o con una gran repercusión. Dicho tipo de regulación, por el contrario, requeriría de un profundo y reflexivo intercambio de opiniones, incluso con aportes de técnicos y especialistas en la materia regulada, así como la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

posibilidad de reflexionar y revisar lo avanzado en las diferentes etapas del trámite legislativo.

37. Es más, considero que, sobre la base de lo enunciado aquí, y a efectos de explicitar de mejor modo los deberes correlativos al deber de deliberar, en este caso en el marco del debate parlamentario en torno a la aprobación de normas con rango legal, deben enunciarse dos criterios a tomar en cuenta: *exigencia deliberativa* y *suficiencia deliberativa*. No basta pues con hablar de déficits deliberativos, sino es responsabilidad de la judicatura ordinaria señalar e incluso establecer qué criterios son los pertinentes para especificar, de la manera más optima posible, que situaciones nos permiten encontrarnos ante uno de esos déficits.
38. Estas, y sin perjuicio de las especificaciones correspondientes que añadimos, se refieren, respectivamente, a la necesidad de que algunas materias sean objeto de un debate más intenso, y al deber de tener en cuenta un estándar deliberativo y formal mínimo.

Exigencia deliberativa: Conforme a este criterio, algunos temas, debido a su relevancia constitucional o a su importancia manifiesta, deben implicar mayores esfuerzos en cuanto al debate y la generación de consensos en torno a los contenidos a ser aprobados.

En este sentido, algunas materias, principalmente en atención a lo dispuesto por la propia Constitución, deben encontrarse sujetas a un mayor escrutinio deliberativo. Aquello implica, básicamente, que cuando mayor sea la importancia o relevancia constitucional del asunto discutido, mayor debe ser el estándar para evaluar la suficiencia deliberativa del procedimiento parlamentario.

De este modo, entre los temas que pueden encontrarse como lo que deben exigir una mayor exigencia en la discusión, la reflexión y la eventual revisión de los contenidos aprobados o por aprobar, encontramos por ejemplo:

- Los asuntos considerados por la propia Constitución como “deberes primordiales” del Estado (artículo 44): soberanía nacional, derechos humanos, seguridad nacional y bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
- Las materias que forman parte del núcleo identitario de nuestra forma de Estado, de nuestra forma de gobierno, de nuestro sistema político o de nuestro constitucionalismo en general: sistema político republicano y democrático (artículo 3, 43 al 46), Estado social (artículos 43, 23 y 59), Estado independiente y soberano (artículo 43), forma de Estado unitario y descentralizado (artículos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

43, 188 y ss.), forma de gobierno (artículos 43, 90 y ss.), régimen de separación entre iglesia y Estado o de “Estado laico” (artículo 50). En igual sentido, deben ser objeto de un mayor escrutinio deliberativo regulaciones que indican en nuestra Constitución económica (artículo 58 y ss.), nuestra Constitución cultural (artículos 2, incisos 8 y 19; 21 y 89), o nuestra Constitución ambiental (artículos 7-A, 66 y ss.), y similares.

- Las cuestiones que, conforme con la Constitución, deben ser reguladas necesariamente a través de leyes orgánicas (artículos 200, inciso 6; 31, 66 y 106): los derechos de participación política, el aprovechamiento de los recursos naturales, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado (básicamente de los poderes estatales y los organismos constitucionales autónomos) y los procesos constitucionales.
- Los temas contenidos en tratados internacionales y que, también por mandato constitucional, requieren en atención al objeto de la regulación, de una intervención necesaria del Congreso (artículo 56): derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional; y obligaciones financieras del Estado.

En atención a ello, en todos casos corresponde un mayor nivel de exigencia deliberativa, es decir un escrutinio deliberativo exigente o alto, en el proceso de discusión, aprobación y reflexión en torno a disposiciones legislativas.

En el marco de lo expuesto, asimismo, es posible hacer referencia a un segundo grupo de materias que requerirían de un escrutinio deliberativo intermedio: por ejemplo, aquellas relacionadas con los objetivos y políticas contenidas en el Acuerdo Nacional. Recordemos, a estos efectos, que el propio reglamento del Congreso prevé como un requisito para las proposiciones de ley o de resolución legislativa, que estas deben hacer referencia explícita a si lo regulado relacionado con “políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional”. En igual sentido, podría incorporarse, por ejemplo, lo relacionado a lo contenido en el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (actualmente el “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021”, pero que se encuentra sujeto a revisión por parte del Ceplan, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico).

Finalmente, y con beneficio de inventario, seguramente las otras materias que podrían ser reguladas les competiría un nivel de exigencia deliberativa menor, y por ende, se trataría de cuestiones cuyos déficits deliberativos (lo cual, por cierto, habría que evaluar caso por caso) no necesariamente acarrearía la inconstitucionalidad de la disposición legislativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

Suficiencia deliberativa: Este criterio alude a los presupuestos o condiciones mínimas de discusión y reflexión que corresponde exigir en la tramitación de una ley o resolución legislativa.

Ahora bien, al respecto, es claro que no se le puede negar al Congreso la posibilidad de tramitar con celeridad y de modo excepcional algunas propuestas, eximiendo para ello a las iniciativas, proyectos o dictámenes de algunas de las etapas del procedimiento legislativo. Sin embargo, y en sentido inverso, tampoco puede aceptarse que, con base a la posibilidad de que algunos requisitos o etapas puedan ser exoneradas, se elimine toda forma de deliberación o de reflexión sobre el contenido de la ley, de tal forma de que la discrecionalidad con la que cuenta el Congreso para eximir o dispensar a los proyectos del cumplimiento de algunas exigencias reglamentarias no constituya, más bien, una arbitrariedad.

Con base en ello, es posible hacer referencia a dos presupuestos mínimos que deben tenerse en cuenta en atención a la suficiencia deliberativa en la tramitación de un proyecto legislativo.

- **Deliberación mínima:** Este criterio alude a la necesidad de que las propuestas legislativas deban pasar, por lo regular o como estándar medio, por un espacio en el cual haya sido posible discutir sus contenidos, esto es, intercambiar razones a favor y en contra de la regulación con la finalidad de mejorar, corregir o validar la propuesta de que se trata.

Dentro de las etapas del procedimiento legislativo, las directamente relacionadas a este ámbito de deliberación son las del debate (1) en el seno de las comisiones de estudio (donde la discusión es principalmente técnica y se permite la intervención de especialistas, y de agentes sociales o públicos relevantes) y (2) en el Pleno del Congreso (donde, además, la discusión adquieren un temperamento político). En este sentido, el que una ley o una resolución legislativa deba ser objeto, en algún punto, de deliberación, significa que, *prima facie* y como parte del “escrutinio deliberativo medio”, no puede exonerarse a mismo proyecto legislativo de los dos momentos o etapas de deliberación.

- **Reflexión o revisión:** Por su parte, este criterio expresa el valor, en el marco de la necesidad de dar razones y de evitar cualquier atisbo de arbitrariedad, de reflexionar interna o colectivamente en torno a lo contenido en las propuestas legislativas. En este mismo sentido, tiene relación también con la necesidad de dar cuenta a la sociedad, o a otros actores institucionales que pudieran estar involucrados, sobre los contenidos de alguna decisión legislativa cuya aprobación se esté tramitando.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC
Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

Como es evidente, los espacios en los que esta revisión o reflexión sobre las propuestas legislativas se hacen posibles, en lo principal, se dan con (1) la publicación de los dictámenes de las comisiones (pues se permite que la sociedad y los actores políticos conozcan la propuesta así como la opinión de los congresistas que integran la comisión) o, también, permitiendo (2) una segunda votación en el Pleno del Congreso (ya que se hace posible que los mismos congresistas tengan un momento de reflexión y de revisión de lo que aprobaron en primera votación –asunto de especial importancia en el marco de un modelo unicameral– y, además, en el ínterin el proyecto legislativo es conocido y valorado por la comunidad política).

En este marco, conforme a un estándar de “escrutinio deliberativo intermedio”, deberá darse cuando menos alguno de estos momentos o espacios reflexivos para que una ley o resolución sea considerada constitucional con base a su suficiencia deliberativa.

Ciertamente, lo que viene exigido por el criterio que venimos desarrollando no es, en absoluto, un estándar material de deliberación (por ejemplo: un debate “de calidad”, “prolongado”, “con participación de determinados actores” o “con tal cantidad de tiempo”, etc.), en la medida que no se le puede exigir a los actores deliberar en tal cual o sentido, o con una específica extensión o intensidad. Lo que sí viene exigido es, en todo caso, es que se haya presentando, la oportunidad efectiva de deliberar y reflexionar, esto es, que al proyecto legislativo no se le haya exonerado de los requisitos o las etapas elementales que corresponden.

39. Finalmente, y en atención a la actual práctica parlamentaria, la cual permite exonerar o dispensar a las propuestas legislativas de requisitos o etapas, sin mayores exigencias, a través de formatos escuetos en cuanto en contenido de lo exonerado o incluso a distancia, sin mayor justificación o debate, considero necesario exhortar al congreso de la República para que regule este tipo de situaciones con base a los criterios formales y sustantivos aquí desarrollados,

II. Sobre las denominadas trasgresiones de fondo

40. Con respecto a las denominadas “cuestiones de fondo”, referidas a la presente causa, debo precisar que los *principios de identidad* de nuestra forma de gobierno, contenidos en el fundamento 56 del proyecto, solo pueden ser debidamente entendidos con base en nuestro modelo constitucionalmente establecido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

41. En este orden de ideas, es necesario hacer algunas precisiones necesarias en relación con la forma de gobierno adoptada en nuestra Constitución. A saber, conforme a los modelos “clásicos” formulados idealmente, suele distinguirse entre un modelo parlamentarista y otro presidencialista.
42. En el caso del régimen presidencialista, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente, que proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado, y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso.
43. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente, y por lo general la jefatura del Estado recae en un órgano distinto al jefe de Gobierno (que puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).
44. En el caso peruano, si bien partimos de un modelo inicialmente de base presidencialista, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República, la Constitución ha incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencialista, y se inscriben como una de las manifestaciones más notorias del denominado presidencialismo latinoamericano, pues implican que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para su conformación (a nivel del Gabinete y sus ministros), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por referirnos a cuestiones que se plantean en este primer punto.
45. En efecto, nuestra Constitución al regular nuestra forma de gobierno recoge diferentes instituciones que permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencialistas o parlamentaristas. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, al nuestro se le ha llamado régimen “semipresidencial”, en el sentido de que no es uno en estricto presidencialista, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. Allí se parte de un error conceptual, pues el semipresidencialismo parte de una estructura propia del régimen parlamentario, a la cual se le incorporan elementos del régimen presidencial. También se ha considerado que el nuestro puede calificarse más bien de un régimen “hiperpresidencialista”, en atención a los descomedidos poderes con los que aparentemente cuenta el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, así como en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo. Adicionalmente, se ha hecho uso también de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

calificativos “mixto” o “híbrido” con lo cual, si bien se da cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, se elude finalmente la cuestión de definir o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

46. En cualquier caso, lo cierto es que nuestro modelo de gobierno y sus matices, propios de lo que se ha llamado “presidencialismo latinoamericano”, se da hoy en base a la propia Constitución vigente y, por ende, únicamente es con base en el referido parámetro constitucional dentro del cual esta sentencia podría desarrollarse sus contenidos y alcances. En el mismo sentido, solo podría ser a partir de lo que nuestra norma Fundamental ha establecido que a nivel legislativo se podría regular, tanto lo concerniente a nuestro sistema de gobierno, como a las competencias y funciones de los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos, así como a las relaciones entre estas instituciones u órganos.
47. En este orden de ideas, adicionalmente, es claro que cualquier deseo o intención de modificar o incidir en el modelo de gobierno adoptado constitucionalmente requeriría de una reforma constitucional.
48. De hecho, la separación de poderes es un rasgo identitario, no solo de nuestra actual Constitución, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, este mismo Tribunal Constitucional (STC Exp. n.º 0023-2003-AI, f. j. 4) ha recordado por ejemplo cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que:

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares”.
49. Y en este mismo sentido es que se ha entendido como un contenido mínimo, el cual hace reconocible al constitucionalismo desde el siglo XVIII, lo dispuesto en su momento en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia el año 1789:

“Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”
50. Con base precisamente a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo el Tribunal ha expresado de manera categórica que lo concerniente a la “separación de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

poderes” (e incluso al “régimen político”) constituye un límite para la reforma ordinaria de la Constitución, esto es, forma parte de una especie de “núcleo duro”, el cual comprende a los “principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social” de nuestra Carta Fundamental, y por ende dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso –un poder constituido–, sino que dicho cambio expresión de una “reforma total” de la Constitución, que requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo a través de una consulta o referéndum:

“Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido” (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 75)

“Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los l]ímites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la “destrucción” de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado” (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 76)

“[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la “reforma total”] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso ~~cuestión~~ de confianza y crisis total de gabinete

expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración” (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 115)

51. Con base en lo descrito, y siendo clara entonces la importancia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido, resulta luego posible desarrollar una descripción o definición sobre sus contornos, siempre, desde luego, a partir de lo constitucionalmente previsto.
52. Al respecto, una primera cuestión tiene que ver con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen. Conviene aquí anotar que, si bien el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno sin duda ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y límites. En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alcances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro estadio constitucional (Estado Constitucional o Estado constitucional de Derecho), entre varias otras.
53. Señalado esto, es importante expresar, en primer lugar, que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (en rigor entre el Gobierno y el Congreso), tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, hasta diametrales entre sí.
54. Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales el modelo plasmado en el Perú se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario tenemos a un gobierno que cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de “oficialismo robusto”), mientras que el opuesto es el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto de “oposición robusta”).
55. Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un “oficialismo robusto”, como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo e irrefrenado del Poder Ejecutivo, juegan un especial papel



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías parlamentarias, como es el caso, verbigracia, de la interpelación ministerial, la moción de censura o las demandas de inconstitucionalidad.

56. En el segundo caso, de “oposición robusta”, más bien adquieren relevancia los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político, o finalmente, de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. Siempre en un contexto de gobierno con “oposición robusta”, y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos totalmente extremos: el del impulso de la vacancia del Presidente de la República, recurriendo a causales como la de incapacidad moral; o el de un eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.
57. Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno y su materialización en un momento concreto y una realidad específica, solo poniendo énfasis en uno de los escenarios, es decir, solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de “oficialismo robusto”, ni a una supuesta actitud obstruccionista, o que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una “oposición robusta” en el Congreso. Más aun, es necesario considerar que además de los supuestos extremos esbozados, entre ellos puede haber escenarios variopintos, tales como gobiernos con primera mayoría parlamentaria, gobiernos con segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (cogobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y gobernabilidad a través acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas), etc.
58. Con base a lo señalado, es incluso posible calificar nuestra forma de gobierno como “presidencialismo asimétrico” o “intermitente”, en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ende, en diferentes contextos algunas de sus instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad, y plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional, los cuales deberán ser enfrentados teniendo en cuenta el contexto indicado.
59. Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de nuestro modelo en manos de la justicia constitucional debe ser realizado evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen, siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, como ya ha sido señalado, el Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de “poder



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

moderador”, conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.

60. Desde luego, lo anterior se ve complementado con los principios enunciados en el fundamento 56 del texto de sentencia, que se me ha hecho llegar, donde se hace referencia a los cuatro principios de identidad de nuestra forma de gobierno, a saber: *principio de separación de poderes, principio de balance de poderes, principio de cooperación y principio de solución democrática*. Este último, valga precisar, no solo se refiere a que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional sean preferidas las salidas deliberadas, sino apunta asimismo a que solo en caso de que este camino no sea posible es que corresponder apelar a la elección popular como *ratio final* y superior.
61. Así visto, el sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deberán tender a establecer y preferir mecanismos de dialogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o que se respaldan en una invocación de decisiones de mayoría sin un claro respeto a posturas de minoría. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego, en ello juega también un rol central el Tribunal Constitucional, promover que en las instancias y espacios de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual podría comprender inclusive eventualmente la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente amenazados o vulnerados por una medida, así como a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones, y solo si dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será posible y hasta necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.
62. Indicado todo esto, es claro que con base a estos principios identitarios de nuestro régimen de gobierno es que se puede y debe resolver las cuestiones de fondo. Debe recordarse al respecto que los principios de identidad no hacen sino organizar y racionalizar lo que la propia Constitución expresa sobre nuestro sistema de gobierno, actividad necesaria en la medida que las disposiciones constitucionales no se aplican de manera espontánea, mecánica o aislada.
63. En este orden de ideas, considero que el §5, titulado “Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros”, debió explicitarse que la regulación cuestionada, cuando dispone que no hay “crisis total del Gabinete” cuando “el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete” es inconstitucional, debido a que limita, de manera contraria a los *principios de cooperación y solución democrática*, las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 0006-2018-PI/TC
Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

facultades del Presidente de la República contenidas los artículos 122 y 134 de la Constitución.

64. Ello es así en la medida que la potestad de conformar el gabinete de gobierno es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente (mediando propuesta del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta de 1993) y atendiendo a que la posibilidad excepcional de que el Presidente de la República pueda constitucionalmente cerrar el Congreso de la República cuando dicho Congreso ha denegado la confianza o ha censurado a dos gabinetes ministeriales está prevista como una herramienta de equilibrio y desentrampamiento entre Gobierno y Congreso, en el marco de nuestro régimen de presidencialismo asimétrico. Por ende, resulta excesivo que uno solo de los denominados poderes del Estado, el Congreso, pretenda modificar el modelo constitucionalmente previsto, restringiendo de manera exagerada las facultades constitucionalmente consagradas a favor del Gobierno.
65. Vale la pena recodar nuevamente, asimismo, que cualquier modificación a nuestro sistema de gobierno constitucionalmente establecido requiere inevitablemente que se siga el procedimiento de una reforma constitucional, es decir, con necesaria consulta y ejercicio del poder constituyente. Un cambio en el Reglamento del Congreso no puede ser un mecanismo que sustituya a un procedimiento de reforma constitucional. Menos aun constituir un canal para una reforma o una mutación constitucional.
66. Por otra parte, en lo que concierne al §7, “Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso”, es necesario precisar que, en tanto la disolución del Congreso constituiría una situación de crisis política o institucional insalvable, siempre tendrá un carácter excepcional, conforme a las pautas indicadas en el texto de sentencia, pero también en el marco del *principio de solución democrática*.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL