



RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 28 de mayo de 2020, se votó, en el Expediente 00006-2019-PCC/TC, el proyecto de auto de aclaración presentado por el magistrado ponente Ramos Núñez, aprobándose por unanimidad, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 2 de junio de 2020, autorizó que se publique el texto del proyecto citado *supra*, que se notificará en su oportunidad.

También se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña, por razones de salud, entregará su voto con fecha posterior, el que se adjuntará al presente documento.

Lima, 2 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 28 de mayo de 2020

VISTO

El pedido de aclaración de fecha 27 de enero de 2020, formulado por el Señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón en su condición, en ese entonces, de Presidente de la Comisión Permanente; y

ATENDIENDO A QUE

1. Con fecha 27 de enero de 2020, Pedro Carlos Olaechea Álvarez Calderón, en su condición de Presidente de la Comisión Permanente, presentó un pedido de aclaración respecto de la sentencia de fecha 14 de enero de 2020, la cual declaró infundada la demanda competencial presentada en contra del Poder Ejecutivo.
2. En síntesis, el pedido de aclaración gira en torno a los siguientes puntos: (i) los cuestionamientos respecto de la forma de elección de magistrados del Tribunal Constitucional; (ii) la supuesta contradicción en la que incurriría la sentencia al establecer un límite a la cuestión de confianza que no habría sido aplicado en el caso; (iii) la precisión respecto de la forma en que debe analizarse la constitucionalidad de los pedidos de cuestiones de confianza vinculados con proyectos de ley; (iv) la supuesta omisión, por parte del Tribunal, del hecho que el procedimiento de elección de magistrados ya se estaba desarrollando, por espacio de 9 meses, en el Congreso; (v) que se precise si es que el Poder Ejecutivo puede hacer un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para paralizar cualquier procedimiento parlamentario; y (vi) que resulta preocupante que las razones para la disolución del Congreso se amparen, únicamente, en la supuesta voluntad del Presidente de la República.
3. Es importante señalar que, en el punto 4 del escrito de aclaración, el solicitante hace referencia a un error mecanográfico en la sentencia, el cual no afecta la comprensión ni los alcances del fallo. Evidentemente, la sentencia hace referencia a la posibilidad de “arrogarse” competencias.
4. Efectuada esta precisión, el Tribunal analizará, por separado, cada uno de los puntos planteados en el pedido de aclaración.



a) Cuestionamientos en relación con la forma de elección de magistrados del Tribunal Constitucional

5. El ex Presidente de la Comisión Permanente ha señalado que la sentencia incurre en una contradicción, ya que se cuestiona “exactamente el mismo procedimiento y sistema de elección empleado para su propia elección como magistrados del Tribunal Constitucional” [punto 1 del pedido de aclaración].
6. El solicitante indica que, en la elección de magistrados del 30 de septiembre de 2019, “el control ciudadano funcionó adecuadamente y los postulantes propuestos sobre los cuales hubo cuestionamientos serios quedaron sin ninguna opción de ser elegidos”.
7. Al respecto, y aunque en este punto el pedido no esté orientado en concreto a la precisión de algún extremo de la sentencia, debe destacarse que las personas que declinaron a sus candidaturas para optar por el cargo de magistrados(as) del Tribunal Constitucional lo hicieron, tal y como lo sostuvieron, por el contexto en que se desarrollaba la elección y/o por motivos personales, mas no por el uso de algún mecanismo de control o fiscalización por parte del Congreso de la República. De este modo, es inexacto sostener, como lo el solicitante, que el proceso para la elección de las personas que integrarían este órgano constitucional se haya desarrollado otorgando la posibilidad de cuestionar la idoneidad de los candidatos para optar por dicho cargo.
8. De hecho, la conducta de los postulantes que declinaron no hace sino reforzar la preocupación que esbozó el Presidente del Consejo de Ministros en el discurso en el que solicitó la cuestión de confianza al Congreso para la postergación del acto de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, lo cual, por lo demás, también había sido observado por órganos de la envergadura de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal y como fue advertido en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020.
9. Por ello, no se advierte la necesidad de aclarar algún extremo de la sentencia en este punto.

b) Acerca de la supuesta contradicción en la que incurriría la sentencia al establecer un límite a la cuestión de confianza que no habría sido aplicado en el caso

10. El solicitante indica que, en la medida en que el Tribunal estableció como un límite a la cuestión de confianza la imposibilidad de plantearla cuando lo que se solicite sea el condicionamiento del sentido de alguna decisión que se encuentra asignada constitucionalmente a otro órgano estatal, la sentencia incurriría en una contradicción, ya que precisamente en este caso lo que se cuestionaba era la



“facultad de elección de magistrados del Tribunal Constitucional que tiene el Congreso” [punto 2 del pedido de aclaración].

11. Sobre este punto, se sostiene de forma expresa en la sentencia que no debe confundirse una cuestión de confianza con el propósito de suplantar al Congreso de la República en la responsabilidad de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, con la solicitud de la postergación del acto de selección. En efecto, en el fundamento 163 se especifica que es distinto plantear “una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso)” respecto de pretender “elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo constitucionalmente prohibido”.
12. De hecho, es evidente que, en el escenario que se planteara una cuestión de confianza para arrogarse la potestad de nombrar magistrados del Tribunal Constitucional, ello sería contrario al principio de separación de poderes, ya que ello significaría que esta institución podría plantearse, por parte del Poder Ejecutivo, en beneficio propio. Sin embargo, ello nunca fue objeto de debate en el proceso competencial, ya que esto incluso ha sido admitido por la propia entidad demandada. Lo que fue sometido a conocimiento de este Tribunal fue la posibilidad de postergar el acto consistente en la elección de magistrados, lo cual fue declarado como compatible con la Constitución.
13. De este modo, no existe la necesidad de aclarar, en este punto, lo que ha sido solicitado, pues de la lectura íntegra de la sentencia se puede desprender que la posibilidad de suplantar al Congreso en la elección de magistrados no formaría parte de las competencias del Poder Ejecutivo.

c) Solicitud respecto de la necesidad de precisar la forma en que deben analizarse los pedidos de cuestiones de confianza vinculados con proyectos de ley

14. En el punto 3 del escrito se solicita al Tribunal que precise si es que la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley se relaciona únicamente con el compromiso a deliberar la propuesta normativa, o si es que también se requiere, necesariamente, su aprobación.
15. Al respecto, es evidente que el planteamiento de una cuestión de confianza vinculada estrictamente con un proyecto de ley pretende obtener del Poder Legislativo la aprobación de la propuesta legal. En efecto, la “finalidad inicial que se persigue con el recurso a este mecanismo es, evidentemente, la de sacar adelante un proyecto de ley en los términos planteados por el Gobierno [...]” [Fernández Segado, Francisco (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico



constitucional y *praxis* política. En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 7, Número 21, pág. 39].

16. Sin embargo, este Tribunal advierte que lo solicitado en el pedido de aclaración no es una materia de sencilla dilucidación, ya que depende de la presencia de distintas variables que suelen presentarse en el quehacer de las normas jurídicas. En efecto, no puede este Tribunal anticiparse y prever todos los potenciales escenarios en los que el Poder Ejecutivo asocie una cuestión de confianza a una fórmula legal. Lo que sí es cierto es que esta potestad a su favor no puede entenderse como la extensión de un cheque en blanco a su favor.
17. En efecto, existen factores relevantes que deben ser tomados en cuenta tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo si se desea someter a confianza la aprobación de algún proyecto de ley, tales como: i) la diversidad de materias contenidas en la propuesta; ii) su extensión, y iii) la posibilidad que la propuesta sea contraria a los criterios fijados en la STC 0006-2019-CC.
18. En relación con el primer criterio, es posible advertir que un proyecto de ley puede regular distintas materias. Por ejemplo, alguna propuesta relacionada con la lucha anticorrupción podría contener cuestiones tan variadas como la tipificación de alguna conducta, deberes de los operadores jurisdiccionales, o requisitos para la contratación estatal con el propósito de evitar su materialización. Requerirá, en consecuencia, un importante nivel de deliberación por parte del Congreso de la República y que no demandará, necesariamente, la aprobación de la fórmula legal en los mismos términos en que fue planteada por el Ejecutivo.
19. Por otro lado, en lo que respecta al segundo punto, puede darse el escenario que el pedido de confianza se vincule con algún proyecto de ley que, de manera detallada, pretenda regular algún aspecto considerado como prioritario por el Poder Ejecutivo. Exigir la aprobación de un proyecto de ley considerablemente extenso, y en los mismos términos en los que fue planteado, puede suponer el desconocimiento de la facultad parlamentaria de introducir algunos ajustes que puedan garantizar la viabilidad de la propuesta y su conformidad con otras normas que integran el ordenamiento jurídico.
20. Finalmente, el Congreso de la República también se encuentra facultado de evaluar si, en la propuesta normativa, no se presentan elementos que supongan un manifiesto desconocimiento de los criterios establecidos en la STC 0006-2019-CC. En efecto, sería contrario a cualquier Estado Constitucional que el Poder Ejecutivo estuviese facultado de, por ejemplo, plantear pedidos de confianza con el propósito de suprimir o alterar la esencia de algunas de las cláusulas de intangibilidad de nuestra Constitución, y no encontrar ninguna clase de reacción por parte del Poder Legislativo. Evidentemente, en esos escenarios este órgano se



encontrará facultado de iniciar algún proceso constitucional para evitar la consumación de dicho acto.

21. Sin embargo, así como pueden plantearse cuestiones de confianza respecto de proyectos de ley que ostenten la complejidad advertida *supra*, también puede ocurrir que el pedido se refiera a alguna problemática específica. En dicho contexto, la aprobación o denegación puede ser fácilmente identificada. En todo caso, no debe olvidarse que el uso constante de la cuestión de confianza vinculada a proyectos de ley puede comprometer el principio de separación de poderes. Del mismo modo, como lo ha resaltado la Comisión de Venecia, debe partirse de la premisa que la disolución del Congreso es, en un modelo esencialmente presidencialista como el peruano, bastante inusual, por lo que, como lo consideró este Tribunal en su sentencia, debe ser una herramienta de uso excepcional [cfr. Comisión de Venecia. Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza. Informe de 18 de octubre de 2019, aprobado en la 120ª Sesión Plenaria, párr. 42].
22. De este modo, establecer, de forma general, que el Congreso de la República se encuentra obligado en todos los escenarios a aprobar la propuesta *en los mismos términos en que fue planteada* por el Poder Ejecutivo supondría ya no reducir, sino suprimir los naturales espacios de deliberación que caracterizan al Poder Legislativo. Evidentemente, estos márgenes serán más estrechos en la medida en que la propuesta normativa sometida a confianza sea, a su vez, menos compleja y extensa. Ahora bien, ello no faculta a que, con el pretexto de introducir modificaciones, el Congreso termine por desvirtuar la finalidad planteada en la propuesta legislativa.
23. Los criterios que se han señalado, como se puede apreciar, solo pretenden ejemplificar lo complejo de la asociación de un proyecto de ley a un pedido de cuestión de confianza. En todo caso, aunque se trate de una potestad que este Tribunal ha entendido que no está prohibida por la Constitución, de ello no puede desprenderse que el Ejecutivo está habilitado a hacer un uso indiscriminado de ella. Cualquier exceso en que se incurra podrá ser conocido y, de ser el caso, anulado, en la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de la existencia de responsabilidad, a otros niveles, por la conducta desplegada.
24. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, el Tribunal exhorta al Poder Legislativo y Ejecutivo a emplear con responsabilidad las distintas herramientas de control y fiscalización que les dispensa la Constitución, tal y como ocurre con el uso de la cuestión de confianza. Los criterios indicados tanto en la sentencia como en el presente auto solo tendrán eficacia en la medida que exista un verdadero compromiso, por parte de ambos órganos, de actuar dentro del ámbito de lo que la Constitución permite.



25. En efecto, los pedidos de cuestión de confianza, a los que se refieren no solo los artículos 130 y 132, sino también el artículo 135 de la Constitución, permiten legitimar la labor del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República, e iniciar, de esta forma, un acercamiento para el beneficio del país. De esta manera, lo que permiten tales disposiciones, en nuestro ordenamiento jurídico, es enlazar y establecer conductos de diálogo entre ambos órganos.
26. En el caso particular del artículo 135, su razón de ser radica en que resulta necesario, a fin de garantizar la separación y el equilibrio de poderes, que el Ejecutivo rinda cuentas de los actos realizados en el interregno ante el Congreso electo, el cual fiscalizará las decisiones adoptadas durante ese período. En todo caso, y al tratarse de una nueva composición del órgano legislativo, es evidente que el Ejecutivo también debe exponerle, tal y como lo establece el artículo 130 de la Constitución, la política general del gobierno y las principales medidas a realizar en su gestión, ya que es indispensable legitimar no solo lo hecho en el interregno, sino, además, las principales medidas que se vayan a adoptar. Esta lectura de la norma fundamental no solo es un corolario del principio de equilibrio de poderes, sino que además permite optimizar el adecuado desarrollo de las políticas y medidas que se adoptarán en beneficio del país.
27. De este modo, el uso de la cuestión de confianza no debe examinarse, en todos los casos, como una situación de tensión o conflicto político, sino como una oportunidad de diálogo interinstitucional. Permite, del mismo modo, que se pueda legitimar los actos realizados por el Poder Ejecutivo y exponerlos ante la opinión pública, a fin que ella pueda estar informada sobre los principales rasgos de su gestión. Cualquier intento que sea ajeno a ello, y que solo pretenda eliminar alguna clase de control político por parte del órgano legislativo, se encontrará prohibido por la Constitución.
28. Por ello, corresponde aclarar la solicitud de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 15 al 23 del presente auto.
 - d) **La supuesta omisión, por parte del Tribunal, de no valorar que el procedimiento parlamentario para la elección de magistrados ya se realizaba nueve meses antes de la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019**
29. El solicitante ha cuestionado que la sentencia haya soslayado el supuesto procedimiento de elección, el cual se encontraba amparado en una ley con años de vigencia y llevaba, según sostiene, nueve (9) meses de iniciado. Sostiene, al respecto, que el planteamiento de la cuestión de confianza obedeció a un apresurado planteamiento del Poder Ejecutivo a través de un proyecto de ley para paralizar el procedimiento de elección de magistrados [punto 5 del escrito de aclaración].



30. Al respecto, este Tribunal nota que, en este punto, no se solicita la aclaración en relación con algún extremo de la sentencia, sino que, en puridad, lo que se pretende es mostrar la disconformidad del solicitante con lo resuelto en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020. Por ello, este extremo de la solicitud debe desestimarse.
- e) **Solicitud para que se precise si es que Poder Ejecutivo puede hacer un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para paralizar cualquier procedimiento parlamentario**
31. El Presidente de la Comisión Permanente estima que la sentencia deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo haga un uso indiscriminado de la cuestión de confianza para exigir la paralización de cualquier procedimiento parlamentario [punto 5 del pedido de aclaración].
32. El Tribunal discrepa de dicha afirmación, la cual, en estricto, no plantea algún pedido de aclaración en particular, sino que únicamente pretende cuestionar lo finalmente decidido en la sentencia de fecha 14 de enero de 2020.
33. La decisión que, en mayoría, ha adoptado este Tribunal no ampara ninguna conducta que suponga un palmario intento de concentrar el poder. De hecho, la sentencia ha sido bastante enfática en este extremo, ya que ha precisado que resultan incompatibles con la Constitución las cuestiones de confianza que versen sobre materias “que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo” [fundamento 85 de la STC 0006-2019-CC]. Del mismo modo, en el fundamento 185 de la sentencia se introducen distintos límites vinculados con ciertas materias que no podrían ser sometidas a una cuestión de confianza, lo cual no hace sino reforzar la tendencia a responsabilizar su uso.
34. Ahora bien, es importante distinguir entre el uso de la cuestión de confianza para fortalecer y legitimar, en mayor medida, el desarrollo del procedimiento parlamentario en curso (tal y como fue advertido por el Tribunal en este caso) del escenario en el que el Poder Ejecutivo, en un afán de eliminar cualquier disidencia política, pretenda paralizar la labor parlamentaria. En el segundo supuesto, particularmente, el uso indiscriminado de estas solicitudes compromete la vigencia del principio de separación de poderes, pues desnaturalizaría el quehacer parlamentario.
35. Lo que ha valorado, en este caso, el supremo intérprete de la Constitución es que el Poder Ejecutivo no ha pretendido sustituir al Poder Legislativo al asumir la tarea de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, sino que únicamente solicitó la postergación de la selección de sus integrantes, a fin que dicho acto sea



realizado en condiciones que optimicen el principio de transparencia, por lo que el pedido de confianza no resultaba contrario a nuestra norma fundamental. No corresponde, en consecuencia, realizar alguna precisión sobre este punto.

f) Acerca de la preocupación del Poder Legislativo respecto de la posibilidad que la disolución del Congreso solo se ampare en la supuesta voluntad del Presidente de la República

36. Se ha solicitado al Tribunal que precise si es que solo basta la interpretación del Presidente de la República para identificar si el Congreso ha otorgado o denegado la confianza.
37. En la sentencia de fecha 14 de enero de 2020, el Tribunal indicó que, como regla general, la voluntad del Congreso de la República se ve reflejada en el acto de votación. Sin embargo, se precisó que podían presentarse escenarios excepcionales en los que, independientemente de dicho acto, la conducta ulterior del órgano legislativo refleje que la confianza fue rehusada. De hecho, el artículo 132 de la Constitución hace referencia al “rechazo” de la cuestión de confianza como una forma de hacer efectiva la responsabilidad del Poder Ejecutivo. En ese sentido, sostener que el acto de votación es el único criterio para valorar el otorgamiento o negación de la confianza podría facultar al Poder Legislativo, en algunos casos, a desnaturalizar la finalidad de esta institución, y ello en la medida en que este órgano podría, a fin de evitar una eventual disolución, aprobar cualquier pedido de confianza y, acto seguido, realizar distintos actos que imposibiliten la materialización de la propuesta del Poder Ejecutivo. Entender la Constitución de esta forma supondría alejarla de la realidad.
38. Lo que es evidente es que, en virtud del principio de equilibrio de poderes, ninguna situación extrema encuentra cobijo en un sistema democrático. Ni el Presidente de la República cuenta con la posibilidad de tergiversar la voluntad del Congreso cuando este manifieste, de manera inequívoca, su confianza a la medida planteada por el Poder Ejecutivo (adoptando las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento); ni el Poder Legislativo cuenta con la potestad de brindar formalmente la confianza para, posteriormente, adoptar medidas que pretendan desconocer dicho acuerdo. En ambos escenarios, ambos órganos incurrirían en *fraude* a la Constitución.
39. La sentencia suscrita por la mayoría de magistrados también ha resaltado que un uso reiterado de la disolución (que, como se precisó, debe ser de *ultima ratio*) “puede generar un preocupante afán de concentración del poder” (fundamento 232), lo cual, como es evidente, sería contrario al principio de separación de poderes y, en ese sentido, podría generar la activación de la jurisdicción constitucional. Las disoluciones prematuras o reiteradas del Congreso de la República pueden generar, además, que se atente contra el principio de soberanía



nacional, en la medida en que no puede ignorarse que, en el modelo peruano, el Poder Legislativo es, en su totalidad, electo por mandato popular.

40. En efecto, recurrir recurrentemente a la figura de la disolución incremental, en lugar de disminuir, las crisis políticas generadas. Es un hecho que esta institución no podrá, por sí sola, resolver todas las tensiones o conflictos, particularmente en los países en los que las diferencias políticas son marcadas y en los que existen numerosos partidos [*cfr.* Markesinis, Basil (1972). *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*. Londres: Cambridge University Press, pág. 235]. Es por ello que la estabilidad democrática del Estado peruano dependerá, en buena medida, del uso responsable de los instrumentos de control y fiscalización que la Constitución dispensa tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.
41. El solicitante añadió, sobre este punto, que el Parlamento disuelto podrá “a manera de consuelo recurrir al propio Tribunal Constitucional y litigar ante éste durante meses, permitiendo en ese lapso la usurpación de la función legislativa” [punto 6 del pedido de aclaración]. Este supremo intérprete de la Constitución estima que el análisis de los casos que son sometidos a su conocimiento no se reduce a simples “consuelos”. Antes bien, supone el empleo de las instituciones que la propia Constitución de 1993 habilita a los ciudadanos y a las entidades, tal y como lo ha hecho la propia Comisión Permanente en este caso.
42. Del mismo modo, nuestro ordenamiento brinda a las partes en el proceso la posibilidad de, si sus solicitudes cuentan con cobertura constitucional, contar con instrumentos idóneos y eficaces para la tutela de sus derechos y de la supremacía de nuestra norma fundamental. En ese sentido, este Tribunal, en el pedido cautelar que se realizó en este caso, sostuvo que

[d]istinto sería, claro está, el escenario en que una autoridad, sin invocar alguna cláusula constitucional, o simplemente ignorando cualquier procedimiento previo previsto en la Constitución, dispusiera el cierre inmediato del Congreso de la República. Es evidente que, ante un supuesto manifiesto de disolución arbitraria como el expuesto, la apariencia de derecho alegada por la parte demandante sería notoria, por cuanto se trataría de una interrupción manifiestamente ilegítima del orden constitucional, supuesto en el cual sería un deber ineludible de este Tribunal adoptar alguna medida en aras de salvaguardar la supremacía de nuestra *norma normarum* [fundamento 20 del auto de fecha 29 de octubre de 2019].

43. El hecho que la parte demandante no haya visto como satisfechas sus pretensiones no puede ser equiparado a alguna clase de falta de control del ejercicio del poder por parte del Tribunal Constitucional, el cual, como se ha expuesto, está expedito a adoptar las medidas que sean necesarias para evitar la realización de cualquier conducta antidemocrática y ajena a nuestra norma fundamental.



Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega,

RESUELVE

1. Declarar **FUNDADO en parte** el pedido de aclaración, de conformidad con lo indicado entre los fundamentos 15 y 23 del presente auto.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ