Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/02/2022 08:59:14-0500

RAZÓN DE RELATORÍA

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 10/02/2022 10:24:27-0500

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 3 de febrero de 2022, se reunieron los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00032-2021-PI/TC.

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/02/2022 20:27:02-0500

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Espinosa-Saldaña Barrera (ponente) y Ledesma Narváez (con fundamento de voto) votaron por declarar fundada la demanda, en consecuencia, inconstitucional la Ley 31355, "Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú"; asimismo, declarar inconstitucionales, por conexidad, en aplicación del artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional, las frases incorporadas por el artículo único de la Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, que modifican los literales "c" y "d" del artículo 86 del Reglamento del Congreso.
- El magistrado Blume Fortini emitió voto singular por declarar infundada la demanda.
- El magistrado Miranda Canales emitió voto singular por declarar infundada la demanda.
- El magistrado Sardón de Taboada emitió voto singular por declarar infundada la demanda.
- El magistrado Ferrero Costa emitió voto singular por declarar infundada la demanda.
- Los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini presentaron un voto singular conjunto, y el magistrado Blume Fortini presentó fundamentos adicionales.

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/02/2022 08:26:44-0500

Estando a la votación descrita, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, la demanda fue declarada **INFUNDADA**, conforme a lo previsto en el artículo 107 del nuevo Código Procesal Constitucional y en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que la Ley 31355 mantiene su constitucionalidad.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/02/2022 21:33:55-0500

SS.

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

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/02/2022 18:45:47-0500

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/02/2022 09:33:28-0500

VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA, SARDÓN DE TABOADA Y BLUME FORTINI

En nuestra opinión, la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132º y en el artículo 133º de la Constitución Política del Perú, no adolece de ninguna inconstitucionalidad formal o sustantiva. Discrepamos, pues, de la ponencia preparada para resolver este caso porque reitera la distorsión de los alcances de la sentencia unánime Cuestión de Confianza I[1], realizada por la sentencia de mayoría Disolución del Congreso[2]. Ciertamente, en la primera sentencia señalamos 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

Sin embargo, de inmediato añadimos que ello era:

> *para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera* (fundamento 75) [*énfasis* añadido].

La ponencia repite trece veces la palabra *abierta*, pero solo dos la frase *para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*. Al enfatizar desproporcionadamente un término sobre el otro —que son parte no solo de un mismo fundamento sino incluso de una misma oración—, distorsiona el argumento central de esa primera sentencia.

Además, la ponencia soslaya el contexto en el que se dio ella. Dicha sentencia buscó absolver una pregunta específica, surgida a propósito de una reforma del Reglamento del Congreso: ¿puede hacerse cuestión de confianza sobre proyectos de ley o solo sobre políticas de gobierno? Cuando respondimos que sí, nos referimos a leyes propiamente dichas, no a leyes de reforma constitucional, que son menos del 1% de las leyes. Nunca consideramos que la Constitución permitiera hacer cuestión de confianza sobre proyecto de ley de reforma constitucional ni sobre atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos.

Grande fue nuestra sorpresa cuando, al discutir la segunda sentencia, descubrimos que algunos colegas así lo creían. Los votos singulares que emitimos, en el caso Disolución del Congreso, son claros al respecto y justifican la desestimatoria de la actual demanda. Nosotros no hemos cambiado de opinión.

La separación de poderes

Como dijimos entonces, permitir que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre reformas constitucionales o atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso implicaba someterlo. Además, como el Congreso está integrado por una pluralidad de

[1] Expediente 00006-2018-PI/TC, de 19 de noviembre de 2018.

[2] Expediente 00006-2019-PCC/TC, de 13 de febrero de 2020.

representantes del pueblo, y el Ejecutivo, a cargo de uno solo, hacerlo significaba abjurar del pluralismo consustancial a la democracia.

En nuestra opinión, al convalidar la denegatoria fáctica de una cuestión de confianza realizada sobre un proyecto de ley referido a una atribución constitucional exclusiva del Congreso, la segunda sentencia del caso Disolución del Congreso vació de contenido el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución. Este dice que el gobierno del Perú:

> es unitario, representativo y descentralizado, y *se organiza según el principio de la separación de poderes* [*énfasis* añadido].

Ni las funciones que desarrollan ni la manera como se conforman los poderes elegidos —Legislativo y Ejecutivo— permitían aceptar dicha idea. No casualmente, al establecer la estructura del Estado, la Constitución se ocupa *primero* del Legislativo y *después* del Ejecutivo porque *antes de ejecutar las leyes es necesario concebirlas.* Necesariamente, el pensamiento precede a la acción humana.

Por tanto, en la perspectiva constitucional, al elaborarse las leyes, debe tenerse primero un amplio debate en el que concurran diferentes puntos de vista. Por ello, en el Congreso —a diferencia del Ejecutivo— hay representantes tanto de la corriente de opinión mayoritaria como de las minoritarias. Así, se busca asegurar que las leyes sean lo más acertadas —o, si se quieren lo menos desacertadas— posible.

Nuestra discrepancia con la sentencia del caso Disolución del Congreso, en todo caso, se sustentó no solo en consideración al principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 y en toda la Estructura del Estado postulada por el Título IV de la Constitución. Provino, además, de una lectura atenta de su artículo 206. Este dispositivo dice:

> La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Si el Ejecutivo no puede observar una ley de reforma constitucional, menos puede hacer cuestión de confianza de un proyecto que la contenga. La Constitución permite que el Ejecutivo proponga iniciativas de reforma constitucional o sobre atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos. Sin embargo, el Ejecutivo no puede *forzar* al Congreso a aprobar iniciativas de cualquier índole, ni menos aún a darlas por denegadas *fácticamente*.

Consideraciones consecuencialistas

En la sentencia emitida en el Expediente 0024-2003-AI/TC, se dijo:

> todo Tribunal Constitucional tiene la obligación de aplicar el principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las “consecuencias” de sus actos jurisdiccionales. En ese sentido, los actos jurisdiccionales (tras la expedición de una sentencia) deben contener el augurio, la proyección y el vaticinio de una “mejor” realidad político-jurídica y la cancelación de un otrora “mal”.

Cable preguntarse, por ello, qué consecuencias tuvo la sentencia que convalidó la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre de 2019. En nuestra opinión, sentó las bases para la catástrofe sanitaria y económica experimentada en el Perú el 2020. Al no tener el contrapeso del Congreso, en efecto, la respuesta gubernamental al COVID-19 fue poco escrutada. Consecuentemente, nuestro desempeño sanitario y económico fue el peor del vecindario. Esta Tabla es elocuente:

Tabla
DESEMPEÑOS SANITARIOS Y ECONÓMICOS COMPARADOS

	Muertes confirmadas por COVID-19 por millón de habitantes al 25 de enero de 2022	**Caída del PBI 2020**
Perú	6,133	-11 %
Brasil	2,917	-4 %
Colombia	2,589	-7 %
Chile	2,058	-6 %
Ecuador	1,916	-8 %
Bolivia	1,751	-8 %

Fuentes: https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2020-03-01..latest&facet=none&pickerSort=asc&pickerMetric=location&Metric=Confirmed+deaths&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=true&Color+by+test+positivity=false&country=BRA~PER~ARG~BOL~CHL~COL~ECU~MEX; y, https://es.statista.com/estadisticas/1110215/impacto-coronavirus-pib-america-latina/
Elaboración: propia.

El Perú tiene más del doble de muertes por COVID-19 que el país que le sigue en resultados sanitarios deficientes, Brasil. Empero, la reducción de la economía brasileña fue menor que la del Perú (-4% versus -11%). Quienes más se acercan a nuestro *desplome económico* son Ecuador y Bolivia (-8%), pero allí los muertos son menos de un tercio que los nuestros.

El 2020 nuestro Producto Bruto Interno (PBI) fue menor que el de 2017: 202,014,363.78 frente a 211,007,207.48; el nivel de desarrollo (PBI *per capita*) fue inferior al de 2012: 6,126.9 frente a 6,529.0[3]. Los niveles de pobreza, por su parte, fueron los de 2011[4]. Según el indicador que observemos, retrocedimos tres, ocho o diez años en uno solo.

La concentración de poderes

Un fenómeno como la pandemia del COVID-19 configura una situación excepcional, frente a la que cabe declarar un estado de emergencia que permita tomar medidas rápidas. Sin embargo, en su informe *Respeto por la democracia, derechos humanos y el Estado de derecho durante los estados de emergencia - Reflexione*s, la Comisión de Venecia señaló en sus conclusiones:

[3] https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators
[4] https://www.ipe.org.pe/portal/pobreza-2020-el-peru-retrocede-10-anos/

> Los poderes de emergencia que respetan el Estado de derecho tienen incorporados importantes garantías contra el abuso: los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad. El respeto de estos principios *debe estar sujeto a un control parlamentario efectivo e imparcial* y a un control judicial significativo por parte de tribunales independientes.

El estado de emergencia decretado por el Ejecutivo debió *estar sujeto a un control parlamentario efectivo e imparcial*. Al disolver el Congreso, dando por denegada *fácticamente* una cuestión de confianza referida a una atribución constitucional exclusivamente suya, el Ejecutivo debilitó sustancialmente dicho control.

Además, debido a una reforma constitucional previa, promovida por el mismo Ejecutivo, no pudieron postular al Congreso extraordinario quienes integraron el Congreso disuelto. Así, el control parlamentario sobre las medidas sanitarias decretadas ante el COVID-19 fue muy débil.

La ponencia soslaya no solo la Constitución sino también nuestra historia reciente y procede como si la *concentración de poderes*, derivada de la disolución del Congreso de 30 de setiembre de 2019, no hubiese tenido consecuencias negativas muy serias. Más aún, insiste en propiciar una nueva y aún mayor concentración, a base de una interpretación peculiar del principio de la separación de poderes.

No, para nosotros, la ley impugnada en este caso solo restaura el equilibrio de poderes establecido en la Constitución. Dicho equilibrio fue roto por la referida disolución del Congreso, convalidada por la sentencia de mayoría subsecuente. Nosotros, consecuentes con los votos singulares que emitimos contra ella, votamos por declarar la presente demanda **INFUNDADA** en todos sus extremos.

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
BLUME FORTINI

FUNDAMENTOS ADICIONALES DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI AL VOTO SINGULAR CONJUNTO FIRMADO CON LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA

Si bien coincidió con declarar infundada la demanda, me parece necesario consignar algunos fundamentos adicionales al voto singular conjunto que he suscrito con mis colegas Magistrados Augusto Ferrero Costa y José Luis Sardón de Taboada.

La fundamentación adicional la efectúo de acuerdo al siguiente esquema:

1. El proceso de inconstitucionalidad.
2. La constitucionalidad.
3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.
4. La norma impugnada y su constitucionalidad.

A continuación desarrollo el esquema propuesto, siguiendo la misma numeración temática:

1. El proceso de inconstitucionalidad.

A manera de enmarque doctrinario que permita fijar adecuadamente la posición que corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, considero necesario hacer una breve referencia a dicho proceso y a los conceptos de constitucionalidad y de análisis de constitucionalidad; este último en cuanto instrumento básico para determinar la presencia o no de infracción constitucional.

1.1 El Proceso 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 conceptuación.

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 nuevo 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. La norma impugnada y su constitucionalidad.

Ingresando propiamente al análisis de constitucionalidad de la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, transcribiré en primer lugar su articulado y, a continuación, expresaré las razones adicionales por las que considero que esta ley es plenamente constitucional.

> *"**Artículo único.** Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.*
>
> *La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo*

relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

SEGUNDA. Vigencia de la presente ley

Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación."

Las razones adicionales por las que considero que esta ley es plenamente constitucional son las siguientes:

4.1 Ni la ley en sí misma ni ninguno de sus dispositivos vulnera la Constitución por la forma o por el fondo, de forma total o parcial, o de manera directa o indirecta. Por el contrario, se trata de una ley totalmente compatible con la Constitución, que ha sido expedida por el Congreso de la República en el ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales. Particularmente de su atribución legislativa prevista en los artículos 102, numeral 1, y 103 de la Carta Fundamental de la República.

4.2 No tiene esta un vicio de forma, como se aduce erradamente en la ponencia, la que sostiene absurdamente que excede la esfera de competencias del legislador y despliega efectos concretos en las posibilidades de actuación del Poder Ejecutivo, al establecer supuestos y condiciones de limitación en el ejercicio de la cuestión de confianza facultativa (fundamento 120 tenido a la vista), por cuanto la ley en mención no ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución, ni tampoco ha sido expedida por un órgano incompetente, ni menos aún regula alguna materia reservada por la Constitución a otra fuente; supuestos que son ejemplos de infracciones formales de la Constitución, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional (véanse al respecto las SSTC 0014-2002-PI/TC, 0020-2005-PI/TC, 0021-2005-PI/TC, 0003-2006-PI/TC, 0025-2010-PI/TC, entre otras), pero que en el caso materia de autos no se han dado.

4.3 Por el contrario, la ley en comento ha respetado a cabalidad el marco constitucional de producción normativa. No se trata de una norma que ha alterado tal marco y que, por tanto, haya debido seguir el procedimiento de reforma constitucional. No se trata en esencia, y lo enfatizo, de una ley de reforma constitucional. Se trata más bien de una ley de desarrollo constitucional que, teniendo a la Constitución como punto de partida, ha establecido precisiones y límites razonables respecto del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en sus artículos 132, *in fine*, y 133. Un desarrollo constitucional que, como veremos más adelante, se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible.

4.4 La ley bajo análisis tampoco presenta un vicio de fondo, por cuanto su contenido normativo no colisiona, entra en discordia, desborda o vacía de contenido de alguna forma algún postulado constitucional. En tal sentido, no ha transgredido la voluntad del legislador constituyente que se trasluce del texto constitucional. El delimitar el contenido de uno o varios dispositivos constitucionales en el marco de las potestades interpretativas del Congreso, bajo cánones razonables y en procura de evitar abusos o arbitrariedades, no puede entenderse de ninguna manera como una transgresión a la Constitución. Es más bien una manera de frenar el abuso que ella proscribe claramente en el último párrafo de su artículo 103.

4.5 Ha especificado el Tribunal Constitucional que "…mientras el legislador actúe respetando márgenes suficientes de razonabilidad y los criterios vinculantes de este Colegiado, tal legislador tiene la calidad de supremo intérprete en el marco (amplio, por cierto) de lo constitucionalmente posible" (STC 4235-2010-HC/TC, fundamento 33). Y ha sido precisamente dentro de lo constitucionalmente posible, válido y hasta necesario, que el legislador ha delineado el contenido de la cuestión de confianza y establecido limitaciones a su uso, precisando que esta está referida a materias de competencia del Ejecutivo relacionadas a la concreción de su política general de gobierno, y que no se encuentran entre ellas las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

4.6 De ningún modo esto resulta contrario a la Constitución como quiere hacer ver la ponencia. Tampoco es cierto que con la expedición de esta ley se ha soslayado la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de cuestión de confianza, como afirma, pues, como lo sostenemos en el voto singular suscrito conjuntamente con los Magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada, en la STC 0006-2018-PI/TC precisamos que la cuestión de confianza ha sido regulada de manera abierta en la Constitución con la finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en

busca de respaldo político por parte del Congreso y, lo subrayo, "*para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*" (Véase su fundamento 75).

4.7 En los votos singulares que emitimos con ocasión del "Caso Disolución del Congreso de la República" (Exp. 0006-2019-CC/TC), seguimos la misma línea de considerar que la apertura en la regulación constitucional de la cuestión de confianza está referida exclusivamente a las medidas que el Ejecutivo requiera para "su gestión", por lo que no pueden versar sobre cualquier materia, sino sobre aquellas que atañen a su tarea de administración gubernamental. La regulación de la Ley 31355, que explicita que la cuestión de confianza se circunscribe a los casos de concreción de la política general de gobierno del Ejecutivo, es, pues, perfectamente compatible con esta posición.

4.8 Asimismo, las dos limitaciones que ha establecido esta ley para el ejercicio de la cuestión de confianza (que no procede para los casos de reforma constitucional ni para casos en que se afecten las competencias exclusivas del Congreso o de los órganos constitucionalmente autónomos) tampoco son alejadas de la jurisprudencia constitucional ni inconstitucionales, como se deja entrever en ponencia.

4.9 Al respecto, en cuanto a la primera limitación, debemos recordar que si bien en la sentencia del precitado "Caso Disolución del Congreso de la República" los Magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini quedamos en minoría, el Magistrado Miranda Canales en su fundamento de voto fue muy tajante en señalar que no concordaba con lo referido en los fundamentos 197 a 200 de la sentencia de mayoría (Véase punto 7, *in fine*). Y es precisamente en estos considerandos que la aludida sentencia, sin que nadie se lo pida, hace una serie de precisiones respecto de los pedidos de cuestión de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, dando a entender que es factible esa posibilidad.

4.10 Pues bien, al apartarse el Magistrado Miranda de forma clara, expresa e indubitable de esta postura en su fundamento de voto, resulta evidente que es más bien la posición minoritaria del Tribunal Constitucional la que considera que se pueden plantear cuestiones de confianza sobre posibles reformas constitucionales. Es más, la posición mayoritaria está siendo ratificada con la votación de la presente causa constitucional, en la que los Magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales y Blume Fortini han coincidido en que la ley cuestionada, que, entre otros, restringe el uso de la cuestión de confianza para casos relativos a la aprobación o no de reformas constitucionales, no adolece de inconstitucionalidad alguna.

4.11 De otro lado, en cuanto a la segunda limitación establecida por dicha la ley, debo señalar que la cuestión de confianza no puede ser ejercida abusivamente,

ni tampoco debe ser utilizada para menoscabar las atribuciones del Congreso de la República u otro órgano constitucional autónomo del Estado, para alterar o poner en jaque el equilibrio de poderes o los principios democráticos que contempla nuestra Constitución, para someter y condicionar a otro órgano o Poder del Estado en la toma de una decisión, para invadir las esferas de competencia de otras dependencias del Estado, ni para romper la normal relación inter órganos y generar continuos conflictos políticos que en nada ayudan a la convivencia democrática. La cuestión de confianza, por el contrario, debe ser ejercida con prudencia, razonabilidad y solo para casos excepcionales, sin enervar o desequilibrar el contrapeso que debe existir entre poderes y órganos del Estado, y siempre con la intención de que el Ejecutivo encuentre algún respaldo político del Legislativo sobre algún aspecto de su gestión. Por algo se llama cuestión de confianza.

4.12 En esto último subyace la razón de la norma impugnada para restringir la posibilidad de usar la cuestión de confianza en los casos en que se afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos. Esta limitación, que ayuda a evitar escenarios no deseados como los descritos en la primera parte del párrafo anterior, es completamente razonable, justificada y saludable para nuestro Estado Constitucional. Por eso, la ponencia yerra al considerar que la ley cuestionada establece supuestos de limitación que no son compatibles con la Constitución, en la medida que contravienen la regulación abierta de la cuestión de confianza facultativa. Todo lo contrario, en lo que a mí respecta (y a la mayoría del Tribunal también), estas limitaciones son armónicas con la Constitución, pues están en impecable sintonía con los valores y principios que esta postula.

4.13 Asumir que cuando el Tribunal Constitucional habla de la regulación "abierta" de las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza, significa que el Ejecutivo puede plantearla por materias que afectan los procedimientos y las competencias del Poder Legislativo o de otros órganos constitucionales, implica desconocer la autonomía de estas entidades, además de una distorsión del claro criterio jurisprudencial sentado por el órgano de control de la constitucionalidad; criterio al que me he referido anteriormente.

4.14 Finalmente, debo enfatizar la pertinencia y la constitucionalidad de la regulación establecida en la primera disposición complementaria final de la ley objeto de análisis, en cuanto establece la exigencia de debate, conclusión del mismo y votación expresa para la aprobación o desaprobación de la cuestión de confianza, así como que el resultado de la comunicación debe ser comunicado expresamente al Poder Ejecutivo mediante oficio para que surta efecto, y que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión. Ello es así, porque siendo de competencia del Congreso y, específicamente de su Pleno, la aprobación o la desaprobación de la cuestión de confianza,

corresponde determinar con toda claridad y precisión la expresión de voluntad de dicho Poder del Estado, lo que solo se garantiza resguardando el debate, la conclusión del mismo y el arribo a la votación correspondiente en el Pleno; expresión de voluntad respecto de la cual no caben, en modo alguno, supuestos de denegación fáctica o de otra naturaleza.

4.15 Tal expresión de voluntad, que es exclusiva y excluyente del Congreso de la República, debe, lo puntualizo, merecer una comunicación expresa al Poder Ejecutivo mediante la formalidad de un oficio, a partir del cual surtirá efecto; y siendo tal expresión de voluntad de pertenencia del Congreso solo él está habilitado constitucionalmente para interpretar el sentido de su decisión.

S.

BLUME FORTINI

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por la opinión de mi colega ponente, en el presente caso emito un voto singular, el mismo que sustento en los siguientes fundamentos:

1. La ley impugnada circunscribe la cuestión de confianza a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, y a su vez prohíbe plantear cuestión de confianza sobre los siguientes aspectos: *las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos*. Del mismo modo, la primera disposición complementaria final establece que solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

2. La ponencia propone declarar fundada demanda por considerar que la ley impugnada es inconstitucional, tanto por la forma como por el fondo. En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, la ponencia sostiene que establece limitaciones a la cuestión de confianza que resultan contrarias a la configuración constitucional de esta institución, por lo que debió haberse acudido a la reforma constitucional. En cuanto a la inconstitucionalidad por el fondo. Considera que la regulación hecha por el legislador difiere de la regulación constitucional. Concretamente se señala que mientras que la configuración de la cuestión de confianza es abierta, tal como lo habría señalado este Tribunal Constitucional, la ley impugnada restringe este ámbito, estableciendo límites para su ejercicio.

3. La ponencia basa su argumento en los pronunciamientos de este Tribunal Constitucional recaídos en los siguientes casos: El primero de ellos es el denominado “Caso de la cuestión de confianza y crisis total del gabinete”, correspondiente a la Sentencia 00006-2018-PI/TC, de 6 de noviembre de 2018, donde se determinó la inconstitucionalidad de una resolución legislativa que modificó el Reglamento del Congreso e introdujo limitaciones al ejercicio la cuestión de confianza. El segundo, es el “Caso de la disolución del Congreso”, correspondiente a la Sentencia 00006-2019-CC/TC, de 9 de enero de 2020, en el que este Tribunal se pronunció respecto a la demanda competencial planteada contra las actuaciones del Poder Ejecutivo relacionadas con la disolución del Congreso, ocurrida el 30 de setiembre de 2019.

4. En primer lugar, considero que el hecho que el legislador haya decidido restringir la cuestión de confianza no es un hecho en sí mismo inconstitucional. De hecho, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ya ha señalado que las materias sobre las que puede versar la cuestión de confianza no son del todo amplias y pueden ser restringidas.

5. En la sentencia del expediente 6-2018-PI este Tribunal Constitucional señaló 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. No obstante, la propia jurisprudencia establece supuestos y materias en los que no cabe hacer cuestión de confianza.

6. En la sentencia recaída en el expediente 6-2019-CC este Tribunal constitucional señaló que no se puede hacer cuestión de confianza sobre materias que comprometan la división de poderes, la supresión de alguna cláusula de intangibilidad (la forma de gobierno, o el estado de derecho, entre otros). Asimismo, se señaló que no se puede condicionar el sentido de la decisión que sea competencia de otro órgano estatal. También se consideró que no cabe plantear cuestión de confianza respecto de materias que no permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.

7. Como se ve, el TC enumeró, de modo enunciativo, algunas situaciones que podrían quedar fuera de lo constitucionalmente permitido al formular una cuestión de confianza. Ahora bien, el legislador puede complementar los supuestos dentro de lo constitucionalmente permitido.

8. Asimismo, debo recordar lo señalado en mi fundamento de voto emitido junto con la sentencia del expediente 6-2019-CC en el sentido de que dicho pronunciamiento no tiene por qué agotar el debate ni la evolución de la institución constitucional de la cuestión de confianza. Definir el modo como se configuran estas instituciones corresponde, en primer lugar, al diseño institucional, a través de las reformas constitucionales y legislativas pertinentes. En este sentido, una regulación dada por el legislador que modifique la institución de la cuestión de confianza no es, en principio, algo que esté dentro de lo constitucionalmente prohibido.

9. Según la ponencia, la sola limitación de la institución de la cuestión de confianza facultativa atenta contra el cometido material de esta institución desarrollado por este Tribula Constitucional. No obstante, no logra demostrar de qué modo estas concretas limitaciones se encuentran en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido para el legislador.

10. En cuanto a la denegación expresa de confianza, la ponencia propone declarar inconstitucional la Primera Disposición complementaria final de la ley impugnada, la cual establece que solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

11. Para ello se basa en lo decidido en la sentencia recaída en el expediente 6-2019-CC en la que este Tribunal falló a favor del poder Ejecutivo cuando consideró denegada la confianza que formalmente el Congreso de la República había aprobado.

12. En dicho caso, el Tribunal Constitucional consideró que cabe la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor, de la confianza *pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad*. Es por ello que este colegiado consideró la posibilidad de introducir excepciones a la regla general según la cual la denegación de confianza debe ser expresa.

13. De ahí, la ponencia deriva que resulta inconstitucional que el legislador haya establecido que sea el Congreso quien determine si la confianza ha sido denegada. Cabe señalar que establecer una regla general según la cual se establezca qué poder del Estado es competente para determinar si la confianza ha sido denegada o aceptada, no impida reconocer que en ciertas situaciones el Congreso de la República a través de una votación favorable pueda disfrazar la intención de no brindar la confianza solicitada. Debemos recordar que en el marco de un proceso de inconstitucionalidad se evalúa la ley en abstracto. No es objeto de este proceso evaluar supuestos de aplicación indebida de la norma, ni mucho menos enerva el criterio establecido por este Tribunal Constitucional en el referido proceso competencial, ni la posibilidad de activar el proceso competencial para controlar casos similares.

14. No obstante que considero que la demanda es infundada, no debe dejar de tomarse en cuenta el criterio establecido por este Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente 00006-2019-CC/TC, donde se sostuvo que la presentación de un proyecto de ley sobre la reforma de la ley orgánica de este Tribunal Constitucional, relacionado con el procedimiento para la selección de sus magistrados, se encontraba “dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional”, concluyendo, así, que en relación con dicho extremo de la demanda, no se había producido ninguna lesión a la Constitución.

15. Ello se complementa con lo señalado por el suscrito en el fundamento de voto de la misma sentencia en el sentido de que si bien la impartición de justicia está a cargo del Poder Judicial, y otros órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal Constitucional, la legitimidad de las resoluciones jurisdiccionales no es ajena al Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 118, inciso 1 de la Constitución establece que le corresponde al Presidente de la República "cumplir y hacer cumplir la Constitución", por lo que resulta legítima la preocupación por que la elección de miembros del Tribunal Constitucional se lleve a cabo respetando estándares de transparencia. Es en el ejercicio de dichas competencias que el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley relacionado con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la intención de dotar a dicho procedimiento de la mayor transparencia, lo que resulta válido.

16. De conformidad con lo expresado en la referida sentencia, si bien resulta válido que se limite la cuestión de confianza a la concreción de su política general de gobierno, y a su vez prohibir respecto de aspectos que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos, ello, conforme a la citada jurisprudencia nos obliga a leer las competencias del Poder Ejecutivo en términos amplios, y habrá supuestos, como el que fue materia del expediente 6-2019-PCC en los que para concretizar la competencia del Poder ejecutivo sea necesario presentar una propuesta referida a algún procedimiento para el que es competente el Congreso de la República u otro poder del Estado u organismo constitucionalmente autónomo. Ello será legítimo y conforme a la regulación impugnada, siempre que no se incurra en una invasión de competencias.

17. Finalmente, quisiera citar lo señalado por este Tribunal Constitucional en la resolución de aclaración de fecha 28 de mayo de 2020 (exp 6-2019-PCC): 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. (fundamento 27).

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

MIRANDA CANALES

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31355	Constitución Política del Perú - Artículo 43, - Artículo 102.1 - Artículo 118.3, - Artículo 119, - Artículo 132, - Artículo 133, - Artículo 201, - Artículo 206 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional - Artículo 1 Convención Americana sobre Derechos Humanos - Artículo 1.1 Carta Democrática Interamericana - Artículo 3 - Artículo 4

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY IMPUGNADA

§3. PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL RESPECTO A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

3.1. Caso de la Cuestión de confianza y crisis total del gabinete (Sentencia 00006-2018-PI/TC)

3.2. Caso de la disolución del Congreso (Sentencia 00006-2019-CC/TC)

3.2.1. Aclaración de la Sentencia 00006-2019-CC/TC

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL (SOBRE EL ÓRGANO COMPETENTE, EL TRÁMITE SEGUIDO O EL PLAZO) DE LA NORMA IMPUGNADA

4.1. Sobre la aprobación del contenido material de la ley impugnada a través de una ley ordinaria y no a través de una ley de reforma constitucional

4.1.1. Sobre las leyes de desarrollo constitucional

4.2. Sobre el alegado exceso en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República, establecidas en el artículo 102.1 de la Constitución, en la expedición de la ley impugnada

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA (SOBRE EL OBJETO Y LOS CONTENIDOS DE LA PRETENSIÓN O PRETENSIONES) DE LA LEY OBJETO DE CONTROL

5.1. Sobre la alegada vulneración de los artículos 132 y 133 de la Constitución y del principio de separación de poderes

5.1.1. Sobre la alegada vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo

5.1.1.1. Análisis de constitucionalidad del artículo único de la Ley 31355

5.1.1.2. Análisis de constitucionalidad de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 31355

5.1.2. Sobre la alegada vulneración de las competencias del Tribunal Constitucional

§6. EFECTOS

III. FALLO

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 22 de octubre de 2021, el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31355, "Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú".

La parte demandante alega que la totalidad de la ley impugnada es inconstitucional al haber incurrido en infracciones formales y sustantivas a la Constitución que contravienen sus artículos 43, 102.1, 118. 3, 119, 132, 133, 201 y 206; el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana (CDI), según la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) de tales normas internacionales; así como la jurisprudencia vinculante de este Tribunal sobre la cuestión de confianza.

Por su parte, con fecha 16 de diciembre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República, con la adhesión de los abogados Víctor García Toma y Aníbal Quiroga León, contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

La parte demandante presenta una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

- El procurador del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo sostiene que la Ley 31355, en su totalidad, adolece de vicios de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma. Al respecto, indica que dicha ley contraviene los artículos 43, 102.1, 118.3, 119, 132, 133, 201 y 206 de la Constitución, así como el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que formarían parte del bloque de constitucionalidad al respecto.

- Del mismo modo, el demandante afirma que la norma cuestionada contraviene la interpretación constitucional sobre los alcances de la cuestión de confianza realizada por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 00006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete) y 00006-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República), las cuales son de observancia y cumplimiento obligatorio.

- Asimismo, asevera que la Ley 31355 contraviene el artículo 1.1 de la CADH y los artículos 3 y 4 de la CDI, así como la interpretación realizada por la Corte IDH sobre

la relación entre la separación y balance de poderes, el sistema democrático y el respeto y garantía de los derechos humanos.

- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad formal (o basado en el incumplimiento del trámite, actuación de órgano incompetente o vulneración del plazo previsto), la parte demandante afirma que en el presente caso se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, puesto que en el trámite de debate y aprobación de la Ley 31355 se siguió el procedimiento previsto para las leyes ordinarias, al margen del establecido para las reformas al texto constitucional.

- Al respecto, la parte demandante precisa que la Ley 31355 tuvo su origen en cuatro proyectos de ley:

    i) Proyecto de Ley 3-2021-CR, de reforma constitucional del artículo 133 de la Constitución sobre la cuestión de confianza;

    ii) Proyecto de Ley 6-2021-CR, de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución;

    iii) Proyecto de Ley 19-2021-CR, que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza; y,

    iv) Proyecto de Ley 36-2021-CR, de interpretación del artículo 132 de la Constitución.

- En relación con lo anterior, dicha parte sostiene que, aun cuando tales proyectos tenían propuestas similares respecto a la delimitación del procedimiento y las materias sobre las cuales el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza, el Proyecto de Ley 3-2021-CR proponía una reforma constitucional del artículo 133 de la Constitución, mientras que los demás optaron por la aprobación de leyes ordinarias para interpretar los artículos 132 y 133 de la Constitución.

- En este sentido, resalta que durante el debate en el Congreso y, concretamente, en el dictamen sobre tales proyectos, emitido en mayoría por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, con fecha 7 de setiembre de 2021, se indicó que, para precisar el contenido de los artículos 132 y 133 de la Constitución, sobre la cuestión de confianza, podía recurrirse, de forma alternativa, a: i) una ley de reforma constitucional, ii) una ley interpretativa, iii) una resolución legislativa o iv) una ley orgánica.

- La parte demandante además aduce que aun cuando en dicho dictamen se reconozca que la vía de la reforma constitucional sería la óptima para modificar tales artículos constitucionales y precisar distintos aspectos de la cuestión de confianza, en el mismo

dictamen el Congreso opta, con base en criterios de oportunidad y conveniencia, por una ley ordinaria que los interprete, con el objetivo de "corregir" lo decidido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Según la parte demandante, en tal debate se aprecia que, aunque se planteaba la aprobación de una ley interpretativa, en realidad se estaba modificando el contenido de los artículos 132 y 133 de la Constitución, al margen del procedimiento de reforma previsto en su artículo 206.

- Sin embargo, el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo sostiene que toda propuesta sobre los límites a la cuestión de confianza prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución, independientemente de su contenido, debe ser evaluada y analizada según el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Constitución.

- La parte demandante precisa que, si bien la Ley 31355 regula el tema de los límites a la cuestión de confianza, en su debate y aprobación se ha seguido el trámite previsto para las leyes ordinarias, al margen del procedimiento que resulta aplicable al caso de las reformas constitucionales, con lo cual se contraviene lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución.

- Con relación a esto último, la parte demandante enfatiza que, de acuerdo con el debate parlamentario de la ley impugnada, la opción a favor de una ley de interpretación, en vez de una ley de reforma constitucional, se debió a criterios de oportunidad y urgencia, lo que sería incompatible con el principio de rigidez constitucional.

- Asimismo, se afirma en la demanda que la cuestionada ley contraviene el artículo 102.1, de la Constitución, referido a las competencias del Congreso para interpretar las leyes. La parte demandante destaca que, si bien en la denominación de la ley se señala de forma expresa y literal que la misma "desarrolla" la cuestión de confianza prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución, de sus antecedentes y del debate parlamentario se evidencia que la intención del legislador ha sido en realidad emitir una ley de interpretación de la Constitución.

- A este respecto, manifiesta que dicha competencia no puede ser empleada para interpretar las normas constitucionales. Así, según refiere el procurador de la parte demandante, asumir que el Congreso puede "aprobar leyes de interpretación constitucional como parte de su función legislativa con capacidad de poder constituyente", como se indica en el Dictamen de los proyectos de ley, implica un desconocimiento de la diferencia entre la potestad de dar una Constitución (que recae en el Poder Constituyente) y la facultad de aprobar una ley que interpreta las normas legales (que recae en un poder constituido).

- En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo (vinculado al objeto y contenido(s) de la norma impugnada), la parte demandante establece que la

cuestionada norma vulnera los artículos 132 y 133 de la Constitución, al establecer límites a las cuestiones de confianza que puede plantear el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo.

- De esta manera, la parte demandante destaca que el Tribunal Constitucional estableció que las materias sobre las que se puede plantear una cuestión de confianza han sido reguladas por la Constitución de una manera abierta, con el objetivo de garantizar que el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo lleve a cabo su política general de gobierno, sin que ello implique su uso arbitrario.

- Agrega que mediante una ley no se pueden limitar las materias que pueden ser sometidas a una cuestión de confianza, las cuales, además, deben ser interpretadas de forma amplia, pero evitando que su empleo sea irrazonable o desproporcionado, y que por ello existen los mecanismos de control constitucional correspondientes cuando tales situaciones se presenten.

- Pone de relieve asimismo que el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia (Sentencia 00006-2019-CC/TC, fundamentos 185-186), se ha pronunciado respecto a los eventuales límites al ejercicio de la cuestión de confianza, insistiendo en que estos no han sido establecidos en una ley.

- Acota que, respecto al caso de los proyectos de ley, que se relacionan con una de las competencias principales del Congreso de la República, el Tribunal Constitucional ha sido claro en precisar que las cuestiones de confianza que se planteen respecto a su aprobación deben estar relacionadas con la política general del gobierno (Sentencia 00006-2019-CC/TC, fundamentos 194-196).

- Sostiene asimismo que, en cuanto a las reformas constitucionales, este Tribunal no ha considerado que sea incompatible con la Constitución plantear cuestiones de confianza sobre proyectos orientados a modificarla. Lo que ha hecho es establecer determinados criterios a tomar en cuenta en caso alguna situación de este tipo se presente (Sentencia 00006-2019-CC/TC, fundamentos 197-200).

- Por ende, al establecer límites o restricciones respecto a las materias sobre las cuales puede plantearse una cuestión de confianza, el artículo único de la Ley 31355 contraviene los artículos 132 y 133 de la Constitución.

- Por otro lado, el procurador del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo argumenta que la norma cuestionada es contraria al artículo 43 de la Constitución, en tanto el artículo único de la Ley 31355 reitera, con otras palabras, el mismo contenido de la modificación al Reglamento del Congreso declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en un proceso anterior.

- De esta manera, asevera que mientras que en la referida modificación se establecía como límite a la cuestión de confianza que no podía estar destinada a “promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o

de control político", en la ley objeto de la presente demanda se indica que no procede la cuestión de confianza para la aprobación de reformas constitucionales ni para aquellas materias que afecten "los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República".

- Por ende, concluye que el artículo único de la Ley 31355 afecta el principio de separación de poderes, desde la perspectiva del balance y equilibrio entre órganos constitucionales, desarrollado por este Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 43 de la Constitución.

- Respecto a la alegada vulneración de la CADH y la CDI, en concordancia con los pronunciamientos de la Corte IDH, la parte demandante destaca que el principio de separación y balance de poderes también ha sido abordado en el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

- En este sentido, dado que el artículo único de la Ley 31355 resulta contrario al principio de separación y balance de poderes, como se explicó respecto al artículo 43 de la Constitución, enfatiza que la norma cuestionada contraviene también el artículo 1.1 de la CADH, y los artículos 3 y 4 de la CDI, los cuales establecen una relación entre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, conforme ha sido desarrollado en las decisiones de la Corte IDH.

- Por otro lado, la parte demandante alega que la norma cuestionada vulnera los artículos 118.3, referido a la facultad del presidente de la República de "dirigir la política general del gobierno", y 119 de la Constitución, referido a la dirección y gestión de los servicios públicos por parte del Consejo de Ministros.

- Al respecto, asegura que el texto constitucional ofrece diversas garantías para el adecuado ejercicio de la función presidencial. En atención a lo expuesto, recalca que las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir que el presidente de la República dirija la política general del Gobierno durante los cinco años para los cuales dicho Gobierno Nacional ha sido elegido por la población, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.

- Respecto a la cuestión de confianza, establece que se trata de una institución fundamental la cual, en determinados escenarios políticos, puede ser usada para que el Gobierno o Poder Ejecutivo pueda obtener del Congreso de la República las medidas, legislativas o de otro tipo, que sean necesarias a fin de concretar la política general del Gobierno.

- Por ello, la parte demandante concluye que, dado que el artículo único de la norma cuestionada establece límites a la cuestión de confianza, la Ley 31355 contraviene los artículos 118.3 y 119 de la Constitución, al interferir o vulnerar la competencia del presidente de la República de "dirigir la política general del gobierno" y de los ministros de ejecutarla. De igual manera, el procurador de la parte demandante

considera que la Ley 31355 vulnera el artículo 201 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

- Argumenta que la interpretación de las normas constitucionales realizada por el Tribunal Constitucional debe ser observada y seguida por todos los demás órganos constitucionales, y que esto incluye al Congreso de la República. Sostiene que, en caso contrario, de aprobarse normas que contravengan la interpretación de la Constitución hecha por el Tribunal Constitucional con el argumento de que se discrepa respecto de ellas o se las considera erradas, se incurría en el desconocimiento de la calidad de intérprete vinculante de cierre del texto constitucional y de órgano de control constitucional que ostenta.

- La parte demandante destaca que, en la práctica, el Tribunal Constitucional ha interpretado la Constitución con miras a la optimización de su contenido, en favor de la defensa de los derechos fundamentales de la persona, a la vez que ha controlado las actuaciones inconstitucionales y arbitrarias de los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, y de las instituciones que conforman el sistema de justicia y el sistema electoral.

- El procurador del Gobierno Nacional alega que todo el contenido de la Ley 31355 contraviene la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto a la institución de la cuestión de confianza. Añade que no se trata de un error, pues los congresistas, de forma expresa, declararon que su objetivo era establecer una regulación contraria a lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

- Establece que esto se evidencia, por ejemplo, en el dictamen de insistencia respecto a las observaciones del Gobierno Nacional a la autógrafa de ley, en donde se expone que la emisión de la norma interpretativa es necesaria porque lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre las materias respecto de las cuales se puede plantear una cuestión de confianza, es erróneo e, inclusive, incongruente con lo que se debatió en el denominado Congreso Constituyente Democrático.

- En este sentido, resalta que el dictamen de insistencia difiere de la interpretación del Tribunal Constitucional, pues mediante la norma objeto de impugnación se busca establecer una interpretación distinta y así rescatar “la intención del constituyente de 1993”.

- Por otro lado, afirma que la Primera Disposición Complementaria Final de la norma cuestionada establece que “la cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso”. Indica que se trata de dos reglas sobre el procedimiento a seguir por parte del Congreso para adoptar una decisión respecto a la cuestión de confianza que plantee el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo. De esta manera, concluye que la norma cuestionada nuevamente contraviene la posición asumida por el Tribunal Constitucional, en este caso en lo referido a las diferentes formas en que puede manifestarse la decisión del Congreso en torno a una cuestión de confianza.

- Asimismo, menciona que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 preceptúa que "el resultado de la votación" sobre la cuestión de confianza es "comunicado expresamente al Poder Ejecutivo mediante oficio, para que surta efecto". De esta manera, la parte demandante sostiene que se condicionan los efectos de la denegación de confianza a una comunicación expresa al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo sobre el sentido de la votación en el Pleno del Congreso.

- Respecto de lo anterior, destaca que la norma cuestionada también contraviene la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto a la decisión del Congreso en torno a la cuestión de confianza, que no solo se manifiesta mediante una votación formal, sino también mediante una conducta contraria al contenido del pedido de confianza.

- De otro lado, expone que la expresión "para que surta efecto", empleada en la Ley 31355, solo tiene sentido si se relaciona con la posibilidad que el presidente de la República disuelva constitucionalmente el Congreso de la República, conforme al artículo 134 de la Constitución, en caso este haya "censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

- Por ello, de acuerdo con el procurador de la parte demandante, dicho extremo de la ley contraviene la posición asumida por el Tribunal Constitucional sobre el momento en que surte efecto la disolución del Congreso decretada al amparo del artículo 134 de la Constitución, que no está condicionada a una comunicación expresa, mediante oficio, al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo.

- Asimismo, da cuenta de que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 establece que "solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión" sobre la cuestión de confianza planteada por el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución.

- Sobre este punto, advierte que existe una manifiesta contradicción en el texto de la misma norma, pues al inicio señala que la cuestión de confianza puede ser "aprobada o rehusada" mediante una votación, lo que da a entender que la decisión del Congreso solo puede ser a favor o en contra de lo planteado por el Gobierno o Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo, sin dar lugar a otra alternativa. Siendo ello así, establece que no queda claro qué podría ser objeto de interpretación exclusiva por parte del Congreso.

- A la luz de esto, considera que la intención de la Ley 31355 es evitar que otro órgano constitucional pueda llevar a cabo una labor de interpretación de aquellas conductas del Congreso de la República, no expresadas en una votación formal, que constituyen una denegación de la cuestión de confianza.

- Por este motivo, concluye que la cuestionada norma limita la posibilidad de que el Tribunal Constitucional, en el marco de un proceso constitucional, pueda analizar y

evaluar la conducta del Congreso de la República en torno a las cuestiones de confianza planteadas por el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo y que puedan ser entendidas como denegadas.

- En atención a lo expuesto, la parte demandante sostiene que, al establecer que solo el Congreso puede interpretar los alcances de su decisión sobre la cuestión de confianza, la Ley 31355 vulnera las competencias del Tribunal Constitucional en materia de control e interpretación constitucional.

- De igual forma, manifiesta que la cuestionada norma también impide que el Gobierno pueda realizar una valoración política o "interpretar" la decisión asumida por el Congreso respecto a una cuestión de confianza, facultad que ha sido reconocida como constitucional por el Tribunal Constitucional, en el marco del proceso competencial sobre la disolución del Congreso de la República.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda presentada por el apoderado especial del Congreso, a los que se adhieren los abogados Víctor García Toma y Aníbal Quiroga León son los siguientes:

- Los abogados de la parte demandada alegan que la ley impugnada preserva y garantiza la plena vigencia de la atribución presidencial de "dirigir la política general del gobierno", establecida en el artículo 118.3 de la Constitución.

- Añaden que la exclusión de las materias previstas en el artículo 1 de la Ley 31355 busca preservar el sistema de gobierno democrático de derecho y la separación de funciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 43 del texto constitucional.

- Sostienen que las Sentencias 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-CC/TC plasmaron una concepción amplia de las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza, reduciendo sus límites a los supuestos previstos en el artículo 134 de la Constitución.

- Alegan que el propio Tribunal Constitucional ha manifestado su preocupación por el uso indiscriminado de la cuestión de confianza y, que en este caso, el Congreso ha dictado una ley de desarrollo de los artículos 132 y 133 de la Norma Fundamental, de conformidad con su Octava Disposición Final y Transitoria, con base en sus propias potestades, previstas en el artículo 102.2 de la Constitución, en atención a lo dispuesto en el artículo 103 de dicho texto constitucional, y ante la existencia de lagunas y conceptos jurídicos indeterminados.

- En relación con la alegada vulneración del artículo 206 de la Constitución, los abogados del Congreso refieren que la ley sometida a control no es una ley de reforma constitucional, sino de desarrollo constitucional. Precisan que las leyes de desarrollo constitucional surgen de disposiciones de rango constitucional, con

contenidos jurídicamente indeterminados, que expresan o tácitamente requieren ser precisados o encausados.

- Al respecto, esta parte señala que la ley impugnada es una norma de desarrollo constitucional que, sin contradecir los artículos 132 y 133 de la Constitución, establece límites razonables para el ejercicio de la cuestión de confianza, a fin de evitar el abuso de su utilización como medio de control político por parte del Gobierno, sobre todo cuando proponga reformas constitucionales que atenten contra los derechos fundamentales o invada la esferas de las competencias de los demás poderes del Estado y de los organismos constitucionalmente autónomos, así como para prevenir futuros conflictos entre poderes.

- En relación con la sentencia 00006-2018-PI/TC, el apoderado especial y los abogados que se adhieren alegan que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, impugnada en aquel proceso, fue declarada inconstitucional por la forma, al haberse exonerado de dictamen el proyecto de resolución legislativa y por no haberse realizado la segunda votación, pero no por no haberse seguido el procedimiento de reforma constitucional.

- Luego de describir el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley 31355, los abogados concluyen que no es posible sostener que la ley impugnada sea inconstitucional por la forma, al no haber sido aprobada a través del procedimiento de reforma constitucional.

- Con respecto a la alegada vulneración del artículo 102.1 de la Constitución, precisan que según lo dispuesto en dicho artículo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 106 de la misma carta, en el artículo 72 del Reglamento del Congreso y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Congreso de la República es competente para regular a través de leyes orgánicas: i) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución y ii) las otras materias cuya regulación por ley orgánica ha sido prevista en la Constitución.

- Añade que las leyes orgánicas se encuentran dentro de la clasificación de leyes de desarrollo constitucional, conforme a lo establecido en la Sentencia 00005-2003-PI/TC.

- Así, esta parte concluye que la ley impugnada, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución, es una ley de desarrollo constitucional, aprobada conforme al artículo 106 de dicha Carta. En consecuencia, no es posible sostener, a su criterio, que dicha ley atente contra el artículo 102.1 de la Norma Fundamental, como se alega en la demanda.

- Con respecto a los alegados vicios de fondo (sobre los contenidos y el objeto de la norma impugnada), los abogados del Congreso sostienen que los demandantes

parten de un concepto sesgado e incompleto de la labor interpretativa del Congreso al momento de legislar sobre las materias de rango constitucional.

- Afirman en primer término que el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de conceptos con extensión y contenido variable, precisables por medio del razonamiento jurídico, a fin de evitar la arbitrariedad. Al respecto, precisan que el carácter abierto de un enunciado establecido en una disposición constitucional hace necesaria la emisión de una norma regulatoria de desarrollo, para establecer un grado de mayor previsibilidad y razonabilidad de sus correspondientes consecuencias. Añaden que el operador integrador, en el caso de una disposición contenida en la Constitución, será el Congreso, a través de la expedición de una ley de desarrollo constitucional.

- En relación con los conceptos jurídicos indeterminados, esta parte sostiene que en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional se hace referencia a ellos "cuando la norma que los recoge define el supuesto de hecho a través de formulaciones abstractas que solamente pueden ser materializados en su aplicación práctica" (Cfr. Sentencia 01505-2018-PA/TC, fundamento 8).

- En el caso del artículo 132 de la Constitución, la parte demandada sostiene que no cabe admitir que los alcances de esa materialización del supuesto de hecho de la cuestión de confianza facultativa dependan del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo. Así, añade que, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, no puede depender de una voluntad, sino que debe encontrarse reglado a través de una ley de desarrollo constitucional.

- Asimismo, alega que la discrecionalidad no está prevista como atributo en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, conforme a la clasificación realizada en la Sentencia 00090-2004-PA/TC, y que no está sujeta al contralor judicial, salvo en el examen de los aspectos formales, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Al respecto, esta parte señala que el desconocimiento de la proscripción de la discrecionalidad en esta materia, más allá de su carácter antijurídico, conllevaría a una confrontación política de gran alcance.

- Precisa que "la potestad autodeterminativa solo está sujeta al contralor político" y que le corresponde al Poder Legislativo decidir, en cada caso, sobre la conveniencia, utilidad y oportunidad de su regulación, "para efectos de precisión, colmación, etc." (sic).

- En relación con la cuestión de confianza facultativa y su interpretación constitucional, la parte demandada descarta que la intención del legislador haya sido expedir una ley de interpretación auténtica de los artículos 132 y 133 de la Constitución.

- Alega que el Congreso de la República solo ha desarrollado la cuestión de confianza prevista en tales artículos constitucionales para, concretamente, precisar su alcance y contenido mediante una ley de desarrollo constitucional.

- Sostiene que en dicha labor ha garantizado una medida de solución a un grave problema político-jurídico, derivado de una interpretación arbitraria y dañosa para la sana relación interorgánica entre los Poderes Ejecutivo (Gobierno Nacional) y Legislativo (Congreso). Añade que con ello se ha resguardado la previsión de consecuencias ante el costo político que significa, como sucedió recientemente, una interpretación permisiva que vulnera el principio de separación de poderes.

- Agrega que ello guardaría relación con el reconocimiento del núcleo identitario de la cuestión de confianza y los principios de concordancia práctica, corrección funcional y utilidad.

- Concretamente, con relación a la vulneración de los artículos 132 y 133 de la Constitución, esta parte asevera que lo dispuesto en el artículo único de la ley impugnada, en cuanto a las materias sobre las que se puede plantear cuestión de confianza, es decir, "materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno", es conforme a lo establecido en la Sentencia 0006-2018-PI/TC.

- En cuanto a la exclusión de la aprobación (o no) de reformas constitucionales, de dicho ámbito material, la parte demandada sostiene que el Tribunal Constitucional no ha establecido un criterio jurisprudencial.

- Sobre ello, destaca que en el auto de calificación de la demanda correspondiente al Expediente 00006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional indicó que no iba a dilucidar la pretensión sobre la cuestión de confianza respecto a la aprobación de leyes de reforma constitucional. Agrega que esta decisión fue reiterada en el mismo proceso competencial, como se advierte en el auto 3, recaído en dicho expediente, de fecha 18 de noviembre de 2019.

- Aduce asimismo que en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, seis magistrados del Tribunal Constitucional presentaron sus fundamentos de voto o votos singulares con relación al fallo emitido, lo que permite comprobar que no existe un criterio jurisprudencial respecto a la cuestión de confianza, referida a la aprobación de leyes de reforma constitucional. A este respecto menciona el caso de los fundamentos de voto de los Magistrados Miranda Canales y Ledesma Narváez, y de los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa y Blume Fortini.

- Agregan los abogados del Congreso que las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos 197-200 de la Sentencia 00006-2019-CC/TC, con relación a la cuestión de confianza sobre reforma constitucional, no se condicen con el principio deliberativo, que forma parte del principio democrático.

- En suma, esta parte alega que en dicha sentencia el Tribunal Constitucional no ha establecido un criterio jurisprudencial acerca de la presentación de cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional. En todo caso, en el supuesto negado en el que dichos fundamentos tuviesen validez, esta parte sostiene que solo deberían ser considerados como *obiter dicta*.

- Por otro lado, añade que, si bien el último párrafo del artículo 206 de la Constitución atribuye expresamente al presidente de la República la iniciativa de reforma constitucional, sin embargo, la Constitución no ha conferido expresamente a los ministros o al presidente del Consejo de Ministros la potestad de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación o no de una iniciativa de reforma constitucional.

- Sostiene que las atribuciones del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo en materia de reforma constitucional se limitan únicamente a la presentación de iniciativas legislativas.

- Acota que asumir lo contrario, esto es, que aquellos sí pueden plantear cuestión de confianza en dichas materias, implicaría desconocer la autonomía constitucional del Congreso de la República para cumplir la función legislativa respecto a la regulación de diversas materias que le asigna la propia Constitución, y supondría socavar la competencia del Congreso o Poder Legislativo para reformar la Constitución, lo que contravendría el principio de corrección funcional.

- Destaca también que en la tramitación de la ley impugnada se estableció que el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza para forzar la aprobación de una reforma constitucional, por ser una atribución del Congreso de la República.

- Además, en cuanto a las otras materias excluidas por el artículo único de la ley impugnada, esto es, "las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos", la parte demandada asegura que dicha limitación es conforme a lo establecido en los fundamentos 191-193 de la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

- Asimismo, manifiesta que en el Proyecto de Ley 474/2021-PE el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo propone una limitación de la cuestión de confianza similar a la establecida en el artículo bajo comentario.

- Por otro lado, esta parte sostiene que lo dispuesto en el artículo único de la ley impugnada no vulnera el principio de separación de poderes propiamente dicho y que, antes bien, los artículos 102.1, 104, 106 y 206 de la Constitución le otorgan al Congreso de la República la competencia exclusiva y excluyente para regular

la estructura y funcionamiento de los denominados Poderes del Estado y reformar la Constitución.

- Añade que lo establecido en dicho artículo es conforme con los mecanismos de coordinación entre los poderes, como el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión de confianza, según lo expresado en la Sentencia 00006-2018-PI/TC.

- Precisa que lo regulado en dicho artículo difiere de lo establecido en la Resolución Legislativa 0007-2017-2018-CR, declarada inconstitucional en dicha sentencia, porque restringía "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", lo que, a su criterio, no se ha producido en el caso de la disposición impugnada.

- Antes bien, refiere que la ley sometida a control parte del principio de que las materias relacionadas con la dirección de la política general del gobierno, incluyendo las iniciativas legislativas, se encuentran contempladas como un ejercicio legítimo de la cuestión de confianza como mecanismo de control político, salvaguardando así el equilibrio de los poderes Ejecutivo(Gobierno Nacional) y Legislativo(Congreso).

- Asevera que dicha ley se expidió considerando la experiencia constitucional reciente, que reveló la existencia de importantes vacíos constitucionales que impiden el desarrollo de una normal relación, equilibrio y control mutuo entre poderes (frenos y contrapesos).

- Por ello, los abogados del Congreso sostienen que la disposición impugnada no atenta contra el principio de separación de poderes, ni en lo relativo al principio de separación de poderes propiamente dicho, ni respecto al principio de balance y equilibrio entre órganos constitucionales.

- En relación con la vulneración de la CADH y de la CDI, esta parte sostiene que lo alegado por los demandantes resulta insuficiente para demostrar que la ley impugnada transgrede principios constitucionales y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Añaden que los extractos invocados en la demanda han sido descontextualizados, en aras de defender la inconstitucionalidad de la Ley 31355.

- Así, dicha parte considera que ni las normas internacionales ni las opiniones consultivas mencionadas en la demanda aportan elementos idóneos para resolver la presente controversia constitucional, y que no toda configuración de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Gobierno Nacional y Congreso) implica el otorgamiento de mayores cuotas de poderes a uno en desmedro del otro.

- Al respecto, esta parte sostiene que el artículo único de la ley impugnada no atenta contra el artículo 1.1 de la CADH, ni contra los artículos 3 y 4 de la CDI, por las razones antes expuestas.

- Asimismo, los abogados de la parte demandada, invocando lo dispuesto en el artículo 4 de la LOPE, descartan que el artículo único de la ley impugnada vulnere la competencia del presidente de la República de dirigir la política general del gobierno, establecida en el artículo 118.3 de la Constitución, ni la de los ministros de ejecutarla, conforme al artículo 119 de dicho texto constitucional.

- Con relación a la alegada vulneración del artículo 201 de la Constitución y del artículo 1 de la LOTC, los abogados del Congreso refieren que la *ratio decidendi* de las Sentencias 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-CC/TC no tiene ningún carácter de vinculatoriedad de manera directa, más aún si la Ley 31355 no tiene el mismo supuesto de hecho que los casos analizados en tales sentencias.

- Sostienen que como *ratio decidendi* de la Sentencia 00006-2018-PI/TC, está la interpretación del Tribunal desarrollada en los fundamentos 61 y 75 de dicha sentencia, que se asienta en dos premisas: i) que la cuestión de confianza es un mecanismo de balance y contrapeso en relación con el ejercicio de la moción de censura y ii) que la cuestión de confianza sirve para buscar respaldo político a las políticas que una gestión ministerial requiere.

- Añaden que el resto de la argumentación de la Sentencia 0006-2018-PI/TC constituyen pautas no vinculantes.

- A propósito de la primera premisa antes señalada, los abogados de la parte demandada mencionan, a su vez, que la premisa establecida en el fundamento 114 de la Sentencia 00006-2019-CC/TC queda desvirtuada por la realidad, es decir, que carece de sustentación fáctica, por cuanto en el marco de la vigencia de dos constituciones, y en el escenario de actuación de nueve períodos parlamentarios en los últimos 41 años de vida política, solo se han aprobado cuatro mociones de censura. Añade a ello que, sin base fáctica, dicha *ratio decidendi* devendría en una decisión arbitraria, carente de fundamentación objetiva y concreta, contradictoria con la realidad que ha de servir de base a toda decisión.

- Con relación a la segunda premisa, esta parte sostiene que el respaldo no puede ser exigido compulsivamente en un régimen democrático en el que la regla básica es la libre determinación y el consenso, y que la democracia es expresión de una justificación razonada en la persuasión, en el acuerdo basado en comunes propósitos y no en la amenaza como instrumento de allanamiento al vasallo. Por ello, a su criterio, plantear el concepto de respaldo por imposición compulsiva implica una acción impropia, conforme al tipo de gobierno previsto en el artículo 43 de la Constitución.

- Más allá de ello, añade que lo dispuesto en el artículo único de la ley impugnada, respecto a que la cuestión de confianza puede plantearse sobre "materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente con la concreción de su política general de gobierno", es conforme con lo establecido en la Sentencia 00006-2018-PI/TC.

- En lo que toca a la limitación de materias relativas a la "aprobación o no de reformas constitucionales", realizada por dicha disposición, los abogados del Congreso alegan que el Tribunal Constitucional no ha establecido un criterio jurisprudencial acerca de la presentación de cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional. Sostienen, asimismo, que la limitación sobre las materias "que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos", se encuentra en la línea de lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2018-PI/TC y de lo propuesto en el Proyecto de Ley 474/2021-PE, presentado por el Poder Ejecutivo.

- Añaden que este aspecto coincide con el criterio expresamente asumido por tres magistrados del Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, conforme a los votos singulares de los Magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada.

- En relación con el procedimiento de decisión sobre la cuestión de confianza, los abogados del Congreso alegan que "la posición asumida por el Tribunal Constitucional respecto a las diferentes formas en que puede manifestarse la decisión del Congreso en torno a una cuestión de confianza", invocada en la demanda, fue suscrita por cuatro magistrados del Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, incluyendo el fundamento de voto del Magistrado Miranda Canales.

- Añaden, citando el fundamento 24 de la Sentencia 00006-2018-PI/TC, que se desprende que en el presente caso el Tribunal Constitucional debe resolver la causa considerando que la ley impugnada regula una cuestión técnica (la cuestión de confianza), que es compleja y con una marcada incidencia en la naturaleza del régimen político peruano, que puede ser objeto de ajustes en el ámbito normativo.

- Por ello, descarta que la Primera Disposición Complementaria Final de la ley impugnada contravenga lo dispuesto en el artículo 201 de la Constitución y en el artículo 1 de la LOTC, cuando dispone que la cuestión de confianza "es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso".

- En cuanto a los requisitos para que la cuestión de confianza surta efectos, esta parte asevera que la lógica consecuencia en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Gobierno Nacional y Congreso) es que dicha manifestación de voluntad del Congreso sea únicamente comunicada de una

manera expresa y concreta, como se produce a través de un oficio dirigido al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo, para que a partir de dicha comunicación pueda surtir efectos jurídicos.

- Aduce que se puede comprobar en los procedimientos de control político, que las comunicaciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso (Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo) se realizan y canalizan de forma expresa, y que de esta manera se despliegan los efectos jurídicos correspondientes.

- Por ello, según alega esta parte, no es extraño ni inválido que, sin perjuicio de las consideraciones expresadas en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, el Congreso haya regulado, en el caso del procedimiento de control político de la cuestión de confianza, lo establecido a través de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, según el cual "el resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto". Añade que ello se encuentra en el margen de lo constitucionalmente posible y que sigue la lógica de los demás procedimientos de control político contemplados en el Reglamento del Congreso.

- Sostiene, asimismo, que dicha disposición no está modificando ninguna posición asumida por el Tribunal Constitucional sobre el momento en que surte efecto la disolución del Congreso, decretada al amparo del artículo 134 de la Constitución, dado que no regula el acto de disolución del Congreso al que se refiere esta disposición constitucional; antes bien, asegura que dicha disposición regula el trámite de un procedimiento exclusivamente parlamentario, referido a la comunicación expresa al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo respecto al resultado de la votación de la cuestión de confianza, efectuada por el Pleno del Congreso.

- Por tales consideraciones, concluye que dicho extremo de la disposición antes referida no vulnera el artículo 201 de la Constitución ni el artículo 1 de la LOTC.

- En cuanto a la limitación de la competencia del Tribunal Constitucional para realizar su labor de control e interpretación constitucional, esta parte trae a colación el cuestionamiento a la Primera Disposición Complementaria Final, en cuanto establece que "solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión".

- En primer término, esta parte argumenta que el Congreso de la República tiene plena autonomía, a la luz del principio de separación de poderes, para ejercer sus atribuciones constitucionales, como la de aprobar o rehusar la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional , conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución, el Reglamento del Congreso y la propia Ley 31355, sometida a control en este proceso.

- Por ello, afirma que es el mismo Poder Legislativo el que, en el marco de su autonomía para aprobar o rechazar una cuestión de confianza, tiene la atribución para interpretar el sentido de su decisión en dicho ámbito, lo que no implica en modo alguno que el Congreso pretenda excluirse del control jurídico de validez constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional, más aún si no existen islas exentas de control constitucional. Añade, en ese sentido, que los procedimientos parlamentarios pueden estar igualmente sujetos a control de validez constitucional.

- Agrega que al ser la aprobación o el rechazo de la cuestión de confianza un acto de control político de competencia exclusiva y excluyente del Congreso, que tiene un carácter subjetivo, es evidente que la interpretación del sentido de la decisión de dicho acto de control político también tiene dicha naturaleza (exclusiva y excluyente del Congreso) y cuenta con el mismo carácter subjetivo.

- Alega que un acto de control político no puede ser comparado con un acto de control jurídico constitucional, que es objetivo y realizado por un órgano jurisdiccional, como el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional en los procesos constitucionales.

- Manifiesta que la aprobación o el rechazo de la cuestión de confianza, así como la interpretación del sentido de dicha decisión a cargo del Congreso, corresponden al ámbito de la discrecionalidad política reconocida en un Estado de derecho a los poderes constituidos.

- Los abogados de la parte demandante sostienen que este extremo impugnado de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, según el cual "solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión" guarda coherencia con la Sentencia 00006-2019-CC/TC (fundamento 185), donde se analizaron los asuntos que no podían ser sometidos a cuestión de confianza.

- Asimismo, alegan que ha quedado claro que el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza para que otro órgano estatal (como el Congreso de la República) tome la decisión en el sentido que el Gobierno Nacional determine, pese a tratarse de una competencia que no le corresponde.

- Según los abogados del Congreso, interpretar que al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo le corresponde la facultad para interpretar y determinar el sentido de la decisión de aprobación o rechazo de una cuestión de confianza, en la línea de lo expuesto por el Tribunal Constitucional, comprometería el principio de separación de poderes y las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso (los poderes Ejecutivo y Legislativo), y vulneraría los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución, conforme se expresó también en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de ley que dieron origen a la norma impugnada.

- Precisan asimismo que, en el caso del planteamiento de una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley, tampoco el Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo tiene la atribución de interpretar el sentido de la decisión de aprobación o rechazo de la cuestión de confianza, conforme a la Sentencia 00006-2019-CC/TC, fundamento 207.

- Finalmente, los abogados del Congreso precisan que el hecho de que la Sentencia 00006-2019-CC/TC, suscrita por cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, haya convalidado, en el análisis de un caso concreto y bajo circunstancias extraordinarias, el acto del entonces Gobierno o Poder Ejecutivo del 30 de setiembre de 2019, considerando la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, no enerva la facultad constitucional del Congreso de la República de establecer, en el ejercicio de sus atribuciones legisferantes, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y con discrecionalidad normativa, que solo él "puede interpretar el sentido de su decisión", en relación con la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza

- Por tales consideraciones, concluyen que la ley impugnada no ha vulnerado ninguna disposición constitucional y sostienen que la demanda debe ser declarada infundada en todos sus extremos.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, la parte demandante cuestiona la totalidad de la Ley 31355, *Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú*, por considerar que dicha norma habría incurrido en infracciones que denomina "formales y sustantivas" de la Constitución Política de 1993.

2. Con relación a los alegados vicios de inconstitucionalidad por la forma (incumplimiento de trámite constitucionalmente previsto, actuación de órgano incompetente o transcurso del plazo habilitado), este Tribunal debe resolver si el contenido material de la ley debió incorporarse al ordenamiento jurídico por medio de una ley ordinaria o siguiendo el procedimiento de la reforma constitucional.

3. En segundo término, debe analizar si el Congreso de la República, al expedir la ley sometida a control, ha respetado el marco de atribuciones establecido en el artículo 102.1 de la Constitución.

4. Por otro lado, y en relación con los alegados vicios de inconstitucionalidad material de la Ley 31355, este Tribunal aprecia que, en la dilucidación de la presente causa, concurren diversas materias constitucionalmente relevantes relacionadas, en primer término, con la naturaleza, objeto y alcances de la cuestión de confianza, en el marco de las atribuciones constitucionales del Gobierno Nacional o Poder

Ejecutivo. Además, se debe analizar si la ley impugnada limita la cuestión de confianza contraviniendo lo dispuesto en los artículos 132 y 133 de la Constitución, incluyendo el menoscabo de la facultad del Poder Ejecutivo para plantear o interpretar el sentido de la decisión respecto a la cuestión de confianza.

5. Este Tribunal evaluará también si dicha ley vulnera el principio constitucional de separación de poderes, que incluye el equilibrio y balance de poderes, interpretado, a su vez, de conformidad con la CADH y CDI, y tomando en cuenta los pronunciamientos de la Corte IDH, especialmente la OC-28/21, de 7 de junio de 2021.

6. Asimismo, corresponderá resolver si la ley impugnada menoscaba lo dispuesto en los artículos 118.3 y 119 de la Constitución, respecto a la competencia del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno a través de sus ministros.

7. Finalmente, corresponderá emitir pronunciamiento respecto del alegado menoscabo de las atribuciones que le corresponden a este órgano de control e intérprete vinculante de cierre de la Constitución, según el artículo 201 de la Norma Fundamental y el artículo 1 de la LOTC, ante el invocado desconocimiento de su doctrina jurisprudencial, emitida en el marco de algunos procesos de inconstitucionalidad y competenciales.

§2. CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY IMPUGNADA

8. Como paso previo al examen de constitucionalidad de la ley impugnada (considerando los cuestionamientos precisados *supra)*, este Tribunal estima pertinente precisar el contenido normativo del texto legal objeto de control, el cual tiene siguiente tenor:

> **Artículo único.** Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.
>
> La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.
>
> DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
>
> **PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada**
>
> La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es

> comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.
>
> **SEGUNDA. Vigencia de la presente ley**
> Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

9. Al respecto, la citada normativa consta de tres disposiciones: un artículo único y dos disposiciones complementarias finales. El artículo único regula el ejercicio de la cuestión de confianza; la primera disposición complementaria final establece cuándo, cómo y quién define la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza; finalmente, la segunda disposición establece que la ley carece de efectos retroactivos.

10. Respecto al artículo único, este establece que la cuestión de confianza, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución, es una facultad que recae en:

    i) Un ministro,

    ii) El presidente del Consejo de Ministros, a nombre del total del Consejo

11. Asimismo, en este único artículo se prescribe que dicha facultad está referida a las competencias del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional relacionadas directamente con la concreción de su política general de gobierno y excluye de dicho ámbito:

    a) La aprobación o no aprobación de reformas constitucionales

    b) Las materias que afecten los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso

    c) Las materias que afecten los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos constitucionalmente autónomos.

12. Por otra parte, en la primera disposición complementaria final se ha establecido que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza se realiza luego de concluido el debate y realizada la votación, conforme al Reglamento del Congreso. Asimismo, que el resultado de la votación es comunicado por el Congreso al Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional) mediante oficio para que pueda surtir efectos, y precisa que la interpretación del sentido de la decisión solo puede llevarla a cabo el Congreso.

13. De lo expuesto, este Tribunal advierte que la ley impugnada se relaciona con la configuración de la cuestión de confianza. Por ello, resulta indispensable dar cuenta de los pronunciamientos que ha emitido este Tribunal respecto a dicha institución.

§3. PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

14. La jurisprudencia sobre esta cuestión se ha desarrollado, básicamente, en el marco de dos procesos: en un proceso de inconstitucionalidad y en un conflicto competencial, procesos cuya finalidad principal ha sido garantizar la supremacía constitucional y el adecuado ejercicio de las competencias y atribuciones constitucionales de los poderes del Estado y de los órganos constitucionales, respectivamente, con arreglo a los principios establecidos en la Norma Fundamental.

15. El primero de ellos es el denominado "Caso de la cuestión de confianza y crisis total del gabinete", correspondiente a la Sentencia 00006-2018-PI/TC, de 6 de noviembre de 2018, donde se determinó la inconstitucionalidad de una resolución legislativa que modificó el Reglamento del Congreso e introdujo limitaciones al ejercicio la cuestión de confianza.

16. El segundo, es el "Caso de la disolución del Congreso", correspondiente a la Sentencia 00006-2019-CC/TC, de 9 de enero de 2020, en el que este Tribunal se pronunció respecto a la demanda competencial planteada contra las actuaciones del Poder Ejecutivo relacionadas con la disolución del Congreso, ocurrida el 30 de setiembre de 2019.

17. Corresponde destacar que dichos pronunciamientos tienen calidad de cosa juzgada y son vinculantes para todos los poderes públicos, conforme con la Constitución y los artículos 81 y 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

18. A continuación, se revisará los problemas constitucionales analizados en aquellos procesos y que resultan relevantes para el desarrollo de la presente sentencia.

3.1. Caso de la cuestión de confianza y crisis total del gabinete (Sentencia 0006-2018-PI/TC)

19. En esta sentencia el Tribunal Constitucional realizó el examen de constitucionalidad formal y sustantivo de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

20. En aquella oportunidad, este órgano de control de la Constitución se pronunció sobre diversas temáticas relacionadas, entre otras, con: i) los límites a las atribuciones del Congreso en relación a la regulación de la cuestión de confianza, ii) la forma de gobierno y el principio de separación de poderes y iii) la cuestión de confianza y el balance de poderes.

- ***Sobre los límites de las atribuciones del Congreso en relación con la regulación de la cuestión de confianza***

21. En primer término, este Tribunal no pierde de vista que los aspectos desarrollados sobre esta institución se realizaron a propósito del análisis de los alcances y límites de las atribuciones de los congresistas para regular la cuestión de confianza, en el marco del Reglamento del Congreso.

22. En dicho caso se advirtió que la norma sometida a control en aquella oportunidad transgredió la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza, conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución, al establecer causales de improcedencia de dicha cuestión de confianza y entrar "en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria" (fundamento 41).

23. Tal conclusión tuvo como premisa la idea de que, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites previstos en la Constitución y que, por consiguiente, deberá respetarlos, en forma y contenido, al momento de expedir una ley (fundamento 42).

24. Precisamente, esto último está relacionado con el respeto a las cláusulas constitucionales relativas al sistema de gobierno y al principio de separación de poderes.

- ***Sobre el sistema de Gobierno peruano y el principio de separación de poderes***

25. Estos dos aspectos, que configuran el régimen político peruano, fueron objeto de pronunciamiento por este Tribunal con ocasión de determinar los contornos constitucionales de las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Congreso (Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).

26. Respecto al modelo peruano, este Tribunal destacó la base presidencial de su sistema de Gobierno, en la medida que el presidente de la República es jefe de Estado y de Gobierno, elegido por el voto de la ciudadanía, lo que supone que no puede ser nombrado o removido discrecionalmente por el Congreso de la República (fundamento 53).

27. No obstante, en el constitucionalismo peruano se han incorporado diversas instituciones desarrolladas en el parlamentarismo, conformando un sistema político con rasgos propios, lo que ha incidido también en una configuración particular del principio de separación de poderes.

28. En lo que aquí interesa, este Tribunal sostuvo que la separación de poderes y el régimen político establecido en la Constitución suponen "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" (fundamento 49 de la sentencia bajo análisis).

29. Asimismo, este Colegiado estableció ciertos rasgos que identifican a lo que se denominaría "el núcleo duro del *principio de separación de poderes"*, previsto en el artículo 43 de la Constitución. Dichos rasgos fueron abordados en el fundamento 56 de la sentencia bajo análisis.

30. Entre ellos se encuentran, en primer término, el *principio de separación de poderes propiamente dicho*, que se refiere a la autonomía funcional y a la distribución de diferentes competencias de los tradicionalmente denominados poderes del Estado, así como atribuciones de los órganos constitucionales autónomos. Así, y en virtud de este principio, se reconoce la división de poderes, como también se prevén formas razonables para la resolución de las controversias o tensiones que eventualmente surjan entre tales poderes y órganos (fundamento 56).

31. Asimismo, otro principio de gran relevancia es el de *balance de poderes*, que da cuenta de la existencia de mecanismos de coordinación, de control recíproco y equilibrio entre dichos sujetos constitucionales. Precisamente, y en lo que aquí interesa, este Tribunal sostuvo 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" (fundamento 56).

32. En cuanto al *principio de cooperación entre poderes*, este Tribunal destacó la orientación finalista o teleológica del ejercicio de las competencias y atribuciones de los poderes y órganos constitucionales, que no es otra que el cumplimiento de los fines del Estado y la concreción de los principios y mandatos constitucionales, considerando especialmente aquellos recogidos, entre otros, en los artículos 1, 3, 38, 43, 44 y 45 de la Norma Fundamental.

33. Especialmente, en relación con esto último, corresponde destacar el principio de "lealtad constitucional", que "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" (fundamento 56).

34. De otro lado, del principio de separación de poderes emana también *el principio de solución democrática*, que debe orientar la superación de los entrampamientos institucionales, crisis políticas o conflictos en las relaciones entre los poderes públicos. Así, este principio presupone que, tanto en el diseño de las relaciones a darse dentro de un sistema de gobierno, como en el decurso de dichas relaciones, debe tenderse o hacerse prevalecer los mecanismos de diálogo para la resolución de las controversias.

35. Por último, este Tribunal sostuvo, como corolario, en el fundamento 57 de la sentencia bajo comentario, que, a propósito de las eventuales modificaciones que pueden establecerse en dicha temática, esto es, reformas constitucionales y legales

sobre "principios que identifican nuestra forma de Gobierno y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado", no se puede, en cambio, desnaturalizar tales principios o vaciarlos de contenido.

- ***Regulación abierta de la cuestión de confianza y balance de poderes***

36. Ahora bien, las referencias anteriores al principio de separación de poderes son especialmente relevantes para comprender la naturaleza, objeto, alcances y funcionamiento de la cuestión de confianza, como facultad constitucional del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo.

37. En efecto, en lo tocante a la cuestión de confianza, este Tribunal sostuvo que se trata de "una institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo" y que "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*" (fundamento 61, énfasis añadido).

38. Asimismo, este Tribunal sostuvo que existen dos situaciones distintas relacionadas con la cuestión de confianza: i) la cuestión de confianza *obligatoria* y ii) la cuestión de confianza *facultativa* (fundamentos 64-67). Mientras que la primera tiene como sustento normativo el artículo 130 de la Constitución, la segunda a su vez, tiene como fundamento constitucional a sus artículos 132 y 133. Todas estas normas pasan a ser transcritas a continuación:

Cuestión de confianza obligatoria

> **Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
>
> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Cuestión de confianza facultativa

> **Artículo 132.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.
> (…)
> La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.
>
> **Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

39. En cuanto a la cuestión de confianza *obligatoria*, esta debe ser comprendida como aquella solicitud de un voto de confianza al Congreso de la República, para que dicho Congreso respalde la política general del gobierno expresada por el presidente del Consejo de Ministros, acto que debe producirse en todos los casos en que se conforme un nuevo gabinete (fundamento 66).

40. En cambio, la cuestión de confianza *facultativa* es aquella que puede plantear tanto el presidente del Consejo de Ministros, a nombre de dicho Consejo, como cualquiera de las ministras o ministros de Estado, de manera individual (fundamento 67).

41. Asimismo, este Tribunal ha precisado en dicha sentencia las consecuencias que se desprenden de la denegatoria de la confianza *facultativa* en los escenarios planteados por el artículo132 (último párrafo) y 133 de la Norma Fundamental.

42. Conforme con el artículo 132 *in fine* de la Constitución, la denegatoria de la confianza comporta la renuncia obligatoria del ministro que la solicitó a título individual (fundamento 70). Por otra parte, del artículo 133 se desprende que, en caso de ser rehusada la cuestión de confianza, se produciría la "crisis total del gabinete", que trae como consecuencia la renuncia de todos los ministros que lo integran (fundamento 71).

43. Luego de explicitar la tipología y supuestos de la cuestión de confianza según los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución, este Tribunal desarrolló razones jurídico-constitucionales de carácter medular para el análisis de la presente controversia.

44. Así, en el fundamento 72 de la sentencia bajo análisis, este Tribunal sostuvo, en relación con el artículo 133, que *dicha disposición, no establece supuestos para la cuestión de confianza facultativa*, a diferencia de lo que sucede con la cuestión de confianza obligatoria, regulada en el artículo 130.

45. De hecho, en el fundamento 73 de la sentencia bajo análisis, este Tribunal Constitucional hizo referencia al debate constituyente de 1993, donde se sostuvo que:

> 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).
>
> Y que:

> 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 [...]. (Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento, Lima, t. III, p. 1373).

46. Asimismo, conviene destacar especialmente los fundamentos 74 al 76 de la sentencia 00006-2018-PI/TC, toda vez que contienen consideraciones relevantes para lo que aquí se analiza. En dichos fundamentos este Tribunal sostuvo que:

> 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. (Énfasis añadido).

47. Tales fundamentos fueron algunas de las razones de la decisión *(ratio decidendi)* que sustentaron la declaratoria de la inconstitucionalidad del texto "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", establecido en el artículo único de la norma objeto de control en aquella oportunidad.

48. En base a todo lo aquí reseñado, el Tribunal declaró 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.

3.2. Caso de la disolución del Congreso (Sentencia 0006-2019-CC/TC)

49. Posteriormente, este Tribunal resolvió el conflicto competencial planteado por el presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo, cuyas pretensiones estaban relacionadas con: i) el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y ii) el acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

50. A continuación, este Tribunal dará cuenta de diversos aspectos desarrollados en dicha sentencia, las cuales se consideran relevantes para dilucidar la presente controversia.

- ***Carácter discrecional de la cuestión de confianza***

51. Este Tribunal sostuvo, en primer término, que la naturaleza y los límites de la cuestión de confianza en nuestro ordenamiento jurídico deben ser examinados a partir de nuestro especial sistema de gobierno (fundamento 96), que ya se ha analizado *supra*.

52. Considerando la peculiaridad o carácter *sui generis* del régimen político peruano, este Tribunal se pronunció respecto a la cuestión de confianza, identificándola como una atribución discrecional del Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo que se ejerce en el ámbito de las relaciones entre dicho Gobierno Nacional y el Congreso o Poder Legislativo. En cuanto a dicha discrecionalidad, se estableció que:

> *La pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada*. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la *norma normarum* diseñara esos casos hipotéticos, *la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada* (fundamento 107, énfasis añadidos).

53. Así pues, este Tribunal ha dejado sentado que la cuestión de confianza debe su configuración a las disposiciones de la Norma Fundamental que a ella se refieren. Precisamente, se ha destacado que en dicho marco constitucional no se ha previsto cuáles son los supuestos en que pueda presentarse la cuestión de confianza, lo que encuentra sentido en la regulación abierta de esta institución con efectos esencialmente políticos.

54. Sin perjuicio de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que, como ocurre con toda facultad conferida por la Constitución a un poder constituido, la cuestión de confianza y su contrapeso, la censura ministerial, deben ser usadas con una alta cuota de prudencia y no de un modo indiscriminado (fundamento 113).

55. Por ello, este Tribunal exhortó al Congreso y al Gobierno a velar por el ejercicio de dichas facultades respecto de asuntos que revistan un considerable impacto para la administración y el desarrollo de la sociedad peruana (fundamento 114).

- ***Posibilidades y límites de las materias sometidas a cuestión de confianza***

56. Debemos, en primer lugar, tener presente que son diversas las materias que pueden enmarcarse dentro del ámbito de competencias del Ejecutivo o Gobierno Nacional y que son susceptibles de ser sometidas a la confianza del Congreso de la República.

57. Tal fue el caso del supuesto analizado en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, donde se sostuvo que la presentación de un proyecto de ley sobre la reforma de la ley orgánica de este Tribunal Constitucional, relacionado con el procedimiento para la selección de sus magistrados, se encontraba "dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional", concluyendo, así, que en relación con dicho extremo de la demanda, no se había producido ninguna lesión a la Constitución (fundamento 184).

58. Sin embargo, esta regulación abierta no indica que se pueda hacer cuestión de confianza respecto de toda materia o de forma ilimitada. Es más, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 00006-2019-CC/TC que:

> Distinto sería el escenario si es que el planteamiento de la cuestión de confianza fuera sobre materias que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Para este Tribunal, estos supuestos, sin ánimo de exhaustividad, son los siguientes:
>
> i. que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);
>
> ii. que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,
>
> iii. que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público (fundamento185).

59. Con relación al primer supuesto, este Tribunal resolvió que:

> (…) el Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la identidad de la Constitución peruana. No sería válido, por

ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona (fundamento 190).

60. En cuanto al segundo escenario, este Tribunal precisó que:

> (…) no sería viable, desde el punto de vista constitucional, que, por ejemplo, se plantee una cuestión de confianza con el propósito que una denuncia constitucional, que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada. Del mismo modo, no se podría exigir que el Congreso de la República designe, para su Mesa Directiva, a legisladores que ostenten un perfil cercano al del Jefe de Estado. La Constitución dispone que el órgano encargado para esa labor es el Poder Legislativo. Permitir lo contrario supondría alterar considerablemente el equilibrio de poderes (fundamento 192).

61. No obstante, este Tribunal también ha expuesto sobre este tema que:

> (…) esto no quiere decir que se impida la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para que el Poder Legislativo ejerza sus competencias respecto de cuestiones que incidan sobre asuntos o aspectos que conciernen, también, al Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, el Gobierno podría hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso de la República que sea necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso con ese mismo propósito obtener una delegación de competencias legisferantes (…) (fundamento 193).

62. Finalmente, respecto al tercer supuesto, este Tribunal consideró que:

> (…) no se podrá presentar cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley. La idea es que, en estos casos, el Poder Ejecutivo brinde una prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno (…) (fundamento 194).

63. Asimismo, sobre el ejercicio de la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley, este Tribunal ha destacado que:

> Si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el Presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación de cualquier proyecto de ley, es evidente que se despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es precisamente la deliberación (…) (fundamento 196).

64. En especial, respecto a los proyectos de ley de reforma constitucional, este Tribunal ya ha desarrollado algunas consideraciones jurídicas, pertinentes para el análisis que nos ocupa.

65. Así, este Colegiado ha indicado que "el mismo Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución" (fundamento 197).

66. Desarrollando esta idea, expuso que:

> En primer lugar, el Congreso de la República debe evaluar la inserción de mecanismos de votación cualificados para los casos en los que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional. En el escenario actual, puede que, con una mayoría no necesariamente cualificada, el Congreso de la República termine por brindar la confianza respecto de algún proyecto de reforma constitucional; pero, una vez debatido el proyecto, se advierta que no existe la mayoría especial que exige la Constitución para una reforma de sus contenidos. En estos casos, aunque se haya brindado —a través de un acto de votación— la confianza respectiva, lo cierto es que, al menos en la práctica, no se podría materializar la propuesta planteada. En efecto, lo que ocurrirá es que el Poder Ejecutivo asuma que ha operado, en los hechos, un supuesto de denegación. A fin de evitar estos escenarios, este Tribunal considera que el Poder Legislativo debe examinar en qué medida se deben exigir mayores consensos a fin de otorgar la confianza en esta clase de escenarios (fundamento 198).

67. Asimismo, también se han desarrollado las siguientes consideraciones sobre la posibilidad de ejercer cuestión de confianza:

> (…) Por otro lado, aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, debe precisarse que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irrogue competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, trasgrediendo con ello la forma de Estado, la forma de Gobierno o el sistema político constitucionalmente dispuesto. Es importante precisar, en todo caso, que es muy distinta la supresión total de una competencia asignada a un órgano estatal a la posibilidad -que se ha presentado en este caso- de solicitar transparentar un proceso de elección, sin desconocer la atribución brindada a otra entidad del Estado (fundamento 200).

68. Para concluir con estas referencias a la Sentencia 00006-2019-CC/TC, debe tenerse presente que este Tribunal dejó establecido que:

> *Los supuestos que aquí se han abordado no pretenden ser taxativos. De hecho, ya la realidad política ha demostrado lo poco recomendable que sería establecer escenarios específicos en los que la confianza puede ser (o no) presentada*. De hecho, cuando este Tribunal, en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad del artículo 86.e) del Reglamento del Congreso, que regulaba los supuestos en los que no se podía presentar la cuestión de confianza, ello lo hizo precisamente *considerando el principio de equilibrio de poderes* y el de autonormatividad parlamentaria (fundamento 201) (énfasis añadido).

- ***Otorgamiento y rechazo de la cuestión de confianza obligatoria o facultativa***

69. Por otro lado, en la sentencia bajo análisis, este Tribunal también se pronunció respecto al otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza, según se trate del supuesto previsto en el artículo 130 de la Constitución, relativo a la cuestión de confianza obligatoria; o de lo establecido en los artículos 132 y 133 de la Norma Fundamental, respecto a la cuestión de confianza facultativa.

70. Con respecto al primer supuesto analizado por este Tribunal, a través del cual el presidente del Consejo de Ministros presenta la política general de su gestión y las principales medidas que esta requiere, este Colegiado ha subrayado que, dado el especial carácter de dicho momento y en razón de su finalidad, que busca dar inicio a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Gobierno Nacional y Congreso), la forma por la que se manifiesta la aprobación o la denegatoria de la confianza es *el acto de votación en el Pleno del Congreso* (fundamento 129) (énfasis añadido).

71. En este supuesto, este Tribunal indicó que, difícilmente en este escenario se podría considerar la validez de una aceptación o denegatoria tácitas de la confianza. Antes bien, para este Colegiado quedó claro que el acto expreso que refleje la voluntad congresal será la votación parlamentaria (fundamento 132).

72. En el segundo supuesto señalado, en cambio, concurre "un amplio espectro de medidas", sobre las que se puede solicitar la confianza por parte del Consejo de Ministros (fundamento 133), como ya se explicitó en los fundamentos previos.

73. Al respecto, este Tribunal dejó sentado que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza facultativa requiere, en principio, de una votación expresa; sin embargo, advirtió lo siguiente:

> Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor, de la confianza *pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad*. En realidad, *las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República* (fundamento 136) (énfasis añadido).

74. Entonces, la amplitud del espectro de posibilidades que pueden ser sometidas a la consideración del Congreso, a través de la cuestión de confianza, comporta la pertinencia de no establecer "reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza" (fundamento 137).

75. A título ilustrativo, este Tribunal mencionó el caso en el que el Congreso de la República, formalmente, otorgue la confianza y, sin embargo, en la realidad no adopte medidas que exterioricen o sean conformes con dicha aprobación expresada en la votación. Así las cosas, este Tribunal valoró la posibilidad de que "incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada" (fundamento 137).

76. En tales supuestos excepcionales, resultaría razonable admitir la validez de una denegatoria a la cuestión de confianza que no sea de carácter formal, sino tácita. Esto último incluye la facultad de interpretar el sentido de la decisión del Congreso respecto al otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza.

77. Precisamente, este Tribunal no descartó, sino que validó, la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, en algunos supuestos excepcionales y limitados, pueda determinar que la confianza le ha sido denegada, aun cuando a través de una votación parlamentaria esta formalmente hubiese sido otorgada (fundamento 211).

78. En relación con el caso concreto que se analizaba entonces, este Tribunal explicó que "pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados" (fundamento 218).

79. El Tribunal Constitucional concluyó que la interpretación realizada por el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, en relación con la denegatoria de la confianza, había sido conforme a la Constitución (fundamentos 218 y 222).

80. En todo caso, dicha facultad excepcional del Poder Ejecutivo de determinar que se le ha denegado la confianza, pese a una votación parlamentaria formalmente aprobatoria, no debe ser entendida como "el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República" (fundamento 141) o como una posibilidad de actuación ilimitada, al margen de la Constitución y sus principios dimanantes o exenta del control que pueda realizar este Tribunal, según corresponda.

3.2.1. Aclaración de la Sentencia 00006-2019-CC/TC

81. En el auto de aclaración de fecha 28 de mayo de 2020 este Tribunal desarrolló algunas consideraciones, relacionadas con el pronunciamiento emitido en la Sentencia 00006-2019-CC/TC. En la parte resolutiva de dicho auto se estableció:

> 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.

82. Algunos aspectos de la sentencia objeto de aclaración fueron abordados a propósito del desarrollo de la "necesidad de precisar la forma en que deben analizarse los pedidos de cuestiones de confianza vinculados con proyectos de ley" (fundamentos 14 al 28).

83. Así, este Tribunal sostuvo que:

> (…) 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 (fundamento 17).

84. Con relación al primer supuesto, este Tribunal Constitucional indicó expresamente que:

> (…) 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 (fundamento 18).

85. Respecto al segundo caso, este Tribunal destacó lo siguiente:

> (…) 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 (fundamento 19).

86. Con relación al tercer escenario, este Tribunal ha precisado que:

> (…) 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/TC. 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 (fundamento 20).

87. Por otro lado, este Tribunal ha indicado también que:

> (…) 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 este 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 (fundamento 21).

88. Así las cosas, corresponde destacar que:

> (…) 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 (fundamento 22).

89. Finalmente, este Tribunal dejó establecido que:

> 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 (fundamento 23).

90. Considerando los criterios vinculantes desarrollados previamente, este Tribunal realizará el correspondiente examen de constitucionalidad de la ley impugnada en la demanda, tanto desde una perspectiva "de forma" como "de fondo".

§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA NORMA IMPUGNADA (SOBRE EL ÓRGANO COMPETENTE, TRÁMITE Y PLAZO)

91. A continuación, este Tribunal evaluará si la ley objeto de control ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal (sobre el cumplimiento del órgano competente, trámite correspondiente y plazo habilitado para actuar). Sobre el particular, cabe recordar que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser directa o indirecta, total o parcial; y, por la forma o por el fondo.

92. En el presente caso, se cuestiona que el contenido normativo de la ley impugnada haya sido aprobado a través de una ley ordinaria y no a través de una ley de reforma constitucional, ocupándose así de una materia que la Constitución reserva directamente a este tipo de leyes.

93. Asimismo, en esta controversia también se cuestiona que el Congreso de la República haya excedido las competencias que la Constitución le confiere en el ámbito de la interpretación de leyes, conforme a su artículo 102.1 (supuesto "c").

94. Precisamente, en el ámbito de la expedición de leyes, este Tribunal ha indicado que, 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).

95. 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 en cada caso en particular.

96. Y es que 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. 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-PI/TC, fundamento 5).

97. 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", cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.

98. 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.

99. En ese orden de ideas, se dejó establecido 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 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).

100. Adicionalmente, este Tribunal ha precisado que se produce una violación indirecta cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a control 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.

101. 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.

102. 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 ley cuestionada.

103. Así pues, para el presente caso, dicho parámetro está compuesto por el Reglamento del Congreso de la República, que regula las competencias del legislador en el procedimiento de aprobación de las leyes.

4.1. Sobre la aprobación del contenido material de la ley impugnada a través de una ley ordinaria y no a través de una ley de reforma constitucional

104. En primer término, respecto al análisis de este alegado vicio de inconstitucionalidad formal, este Tribunal estima necesario determinar si lo regulado en la ley impugnada establece o no una modificación o alteración de lo dispuesto en el texto constitucional respecto de la cuestión de confianza.

105. Para ello, es importante precisar que la ley cuestionada se refiere a la denominada cuestión de confianza facultativa.

106. Así, al realizar una comparación entre el texto constitucional y lo dispuesto por la ley impugnada, se aprecia lo siguiente:

Criterio	Constitución	Ley 31355
Titularidad de la cuestión de confianza	-Ministros (art. 132) -Presidente del Consejo de Ministros (art. 133)	-Ministros -Presidente del Consejo de Ministros (art. único)
Materias	-No las regula	-Son de competencia del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno (art. único)
		Se excluye: • La aprobación o no aprobación de reformas constitucionales • Las materias que afecten los

Límites materiales	-No los regula	procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso • Las materias que afecten los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos constitucionalmente autónomos (art. único)
Exigencias para determinar si se ha aprobado o rechazo la cuestión de confianza	-No las regula	Requiere: • Conclusión del debate • Votación conforme al Reglamento del Congreso • Comunicación mediante oficio del resultado al Poder Ejecutivo
Momento desde que surte efectos lo decidido por el Congreso	-No lo regula	-Desde la comunicación mediante oficio del resultado al Poder Ejecutivo
Titularidad de la facultad para interpretar lo decidido	-No la regula	-Solo el Congreso de la República

107. Con base en lo anterior, este Tribunal aprecia que la ley impugnada ha establecido o regulado aspectos de la cuestión de confianza que no se encontraban previstos por el constituyente; y que, conforme a lo desarrollado *supra*, han sido objeto de interpretación por parte de este Tribunal en sentencias que tienen carácter de cosa juzgada y resultan vinculantes.

108. Dicho en otros términos, la ley impugnada ha establecido determinadas regulaciones respecto a la cuestión de confianza facultativa, como las materias a las que puede referirse, sus límites, las exigencias para determinar si se aprobó o no la cuestión de confianza, el momento desde que surte efectos lo decidido por el Congreso, así como la competencia exclusiva de este último para determinar el sentido de la decisión.

109. La cuestión que se debe resolver en este punto es si dicha regulación constituye una modificación o alteración de lo establecido en los artículos 132 (último párrafo) y 133 de la Constitución, que debió introducirse por medio del proceso de reforma, o si se trata de aspectos cuyo desarrollo fluye o emana del marco delimitador de la Norma Fundamental respecto a la institución de la cuestión de confianza facultativa, de conformidad con la interpretación ya realizada por este Tribunal Constitucional.

110. En primer término, este Tribunal aprecia que la ley impugnada tiene la finalidad, en principio, de incidir en la institución de la cuestión de confianza facultativa. Debe entonces tenerse presente que, en relación a las leyes de desarrollo constitucional, este Tribunal ha indicado en su jurisprudencia que estas remiten al concepto de ley como fuente jurídica, que comprende, como se ha establecido en casos anteriores, a:

> las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, *las leyes de desarrollo constitucional* y las que tienen una denominación asignada directamente por la Constitución y cuyas diferencias no radican en su jerarquía ni en el órgano que las expide (…) (Sentencia 00008-2005-PI/TC, fundamento 9) (énfasis añadido).

111. Ahora bien, en cuanto a la definición leyes de desarrollo constitucional, debe tenerse presente que el constituyente se ha referido a ellas de forma explícita, en la Octava Disposición Final y Transitoria, señalando que:

> *Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional.*
>
> Tienen prioridad:
>
> 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. Y
>
> 2. Las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos (énfasis añadido).

112. Sin embargo, con este concepto no se hace referencia "a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de leyes, que tienen como elemento común constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador" (Sentencia 00005-2003-AI/TC, fundamento 38).

113. Ello significa que la Constitución, al referirse a este tipo de leyes, "no ha creado una categoría normativa especial entre las fuentes que tienen dicho rango" (Sentencia 00005-2003-AI/TC, fundamento 38).

114. En ese entendido, este Tribunal ha indicado que las denominadas leyes orgánicas forman parte del contenido "natural" de esta categoría de fuentes, "en tanto que mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y de otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución" (Sentencia 00005-2003-AI/TC, fundamento 38).

115. De igual manera, se ha establecido que las leyes ordinarias "a las que se les ha encomendado la tarea de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas", tales como las que demandan los artículos 7 y 27 de la Constitución, forman parte del mencionado contenido (Sentencia 00005-2003-AI/TC, fundamento 38).

116. Además, este Tribunal aprecia que las leyes de desarrollo constitucional pueden ser orgánicas u ordinarias y que, en todo caso, se trata de desarrollos legislativos llevados a cabo por el legislador en el marco de la Constitución.

117. En el caso concreto de la ley que aquí se analiza, se observa que busca regular lo que el Ejecutivo o Gobierno Nacional puede o no puede hacer a través de la cuestión de confianza facultativa. Para ello, establece limitaciones en su ámbito material y supedita el sentido de lo decidido sobre la confianza a una votación parlamentaria.

118. Entonces, puede concluirse que dicha ley contradice la regulación abierta que es propia de esta institución, conforme este mismo Tribunal Constitucional ya ha desarrollado en las Sentencias 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-CC/TC.

119. De este modo, corresponde subrayar que la regulación establecida por la ley sometida a control restringe el escenario de actuación del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional para plantear la cuestión de confianza, e incorpora un contenido material que añade aspectos no previstos en la Constitución y que contraviene el mandato general de no tasar la cuestión de confianza facultativa, según la jurisprudencia antes citada.

120. En este escenario, este Tribunal entiende que la Ley 31355 tiene un alcance que excede la esfera de competencias del legislador y despliega efectos concretos en las posibilidades de actuación del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, pues establece supuestos y condiciones de limitación en el ejercicio de la cuestión de confianza facultativa.

121. La incorporación al ordenamiento jurídico de materias o exigencias establecidas en la ley implican la modificación del marco constitucional que configura la cuestión de confianza facultativa. No obstante, la ley impugnada no ha sido aprobada a través del mecanismo de la reforma constitucional e, incluso, la reforma constitucional, como ya se puso de relieve, no puede alterar el balance entre poderes.

122. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido, en anteriores ocasiones, que en un Estado constitucional la reforma parcial de la Constitución requiere de un procedimiento especial que respete las cláusulas de identidad de dicha Norma Fundamental, que puede reconfigurar la regulación vigente, pero sin eliminar el necesario balance entre los poderes.

123. En mérito a todo lo expuesto hasta aquí, este Tribunal entiende que la ley impugnada ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal, razón por la cual corresponde estimar la demanda en el referido extremo.

4.2. Sobre el alegado exceso en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República, establecidas en el artículo 102.1 de la Constitución, en la expedición de la ley impugnada

124. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal se pronunciará a continuación sobre el segundo vicio de inconstitucionalidad formal alegado por la parte demandante, en el sentido de que la expedición de la ley sometida a control implica un exceso en el ejercicio de las competencias del Poder Legislativo, previstas en el artículo 102.1 de la Norma Fundamental.

125. A este respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo con el referido artículo 102.1 de la Constitución, son atribuciones del Congreso de la República: "Dar leyes y resoluciones legislativas, así como *interpretar*, modificar o derogar las existentes" (énfasis agregado).

126. Así pues, al legislador le compete no solo la expedición de normas legales, como las leyes propiamente dichas y las resoluciones legislativas, sino la facultad de interpretarlas, modificarlas parcialmente o derogarlas.

127. En cuanto a la interpretación normativa que realiza el legislador, este Tribunal ha sostenido en anteriores ocasiones que, efectivamente, "corresponde a este poder del Estado interpretar una norma anterior mediante una norma nueva, a cuyo efecto debe seguir el procedimiento parlamentario exigido para la norma interpretada en materia de iniciativa, *quórum* de votación, publicación, etc.". (Sentencia 00002-2006-AI/TC, fundamento 21).

128. En cuanto a la definición de una norma interpretativa, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 00002-2006-AI/TC que tales normas "son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el Legislador, generalmente utiliza palabras como 'interprétese', 'aclárese' o 'precísese'" (fundamento 20).

129. A ello añadió que ambas normas -la interpretada y la interpretativa- "se refieren a la misma regulación y, en consecuencia, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada" (Sentencia 00002-2006-AI/TC, fundamento 20).

130. De lo anterior, se desprende que la finalidad principal de una norma interpretativa es la eliminación de la ambigüedad de las normas jurídicas que son objeto de interpretación.

131. Específicamente, los requisitos que debe cumplir la norma interpretativa de una ley, y que la diferencian de una norma innovativa, ya fueron desarrollados por este Tribunal en diversas sentencias (Cfr. por ejemplo, las sentencias 00002-2006-PI/TC y 00018-2007-PI/TC, entre otras).

132. Ahora bien, la discusión que aquí se plantea se refiere a la interpretación de disposiciones constitucionales, lo que nos sitúa en el ámbito de lo que pueden hacer los diferentes intérpretes vinculantes de la Constitución peruana vigente y sus correspondientes alcances o efectos.

133. A este respecto, este órgano de control de la Constitución se ha pronunciado respecto a la interpretación constitucional, desde la perspectiva, en primer término, de quién o quiénes se encuentran legitimados para llevar a cabo dicha labor.

134. Así, considerando la fuerza normativa que caracteriza al texto constitucional y sus efectos vinculantes, para todos los poderes públicos y privados, todos estamos llamados a respetar, cumplir la Constitución y el ordenamiento (artículo 38).

135. Naturalmente, ello presupone la realización de interpretaciones a sus disposiciones que, como es sabido, contemplan, en su mayoría, regulaciones amplias e incluso indeterminadas jurídicamente, posibilitando así la fuerza viva de la Norma Fundamental, y su naturaleza dinámica y abierta al presente y futuro a un proyecto de sociedad y de país en común.

136. Ahora bien, en el ámbito de ese amplio espectro de intérpretes de la Constitución, cabe distinguir entre la interpretación que realizan los ciudadanos, en su vida diaria, ejerciendo la autonomía de su voluntad, y la que llevan a cabo los poderes públicos, al desempeñar sus funciones y competencias regladas o reguladas jurídicamente.

137. En lo que toca a este segundo grupo de intérpretes, pueden establecerse a su vez distinciones, relacionadas con la naturaleza de dichas funciones o competencias y con el alcance del producto de la interpretación o sentido interpretativo al que se ha arribado.

138. Entre dichos poderes públicos que interpretan la Constitución se encuentra, qué duda cabe, el legislador, intérprete vinculante ordinario de dicha Constitución. Sobre esto último, este Tribunal ha establecido precisamente que:

> Entre la pluralidad de intérpretes de la Constitución, destaca el Poder Legislativo, pues al realizar el principio democrático y desarrollar los derechos fundamentales, entre otras competencias, interpreta permanentemente la Norma Fundamental (Sentencia 00005-2007-PI/TC, fundamento 27).

139. Ahora bien, esa interpretación política y democrática de la Constitución, es pasible de ser revisada por la interpretación judicial, que realiza en principio el juez(a) ordinario(a) y, especialmente, la interpretación que lleva a cabo el juez(a) de un

Tribunal constitucional como intérprete vinculante de cierre de la Constitución en un Estado determinado.

140. Sobre la interpretación que realizan los jueces y juezas, este Tribunal ha enfatizado que:

> (…) tal norma suprema ha establecido que los intérpretes especializados de esta sean los jueces ordinarios (artículo 138: en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera), y que en definitiva, como Supremo Intérprete de la Constitución se encuentre el Tribunal Constitucional (artículo 201: el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, artículo 204: la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial y al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto, entre otros) (Sentencia 00005-2007-PI/TC, fundamento 25).

141. Luego de lo señalado, conviene destacar la posición que ocupa el Tribunal Constitucional como órgano de cierre de la interpretación constitucional, al ejercer las competencias que la Constitución y su ley orgánica (LOTC) le han conferido.

142. En dicho ámbito, este Tribunal ejerce diversas competencias interpretativas del texto constitucional que, a su vez, están estrechamente vinculadas con las competencias de control que ejerce respecto de las actuaciones de los demás poderes públicos.

143. Tal es el caso del control de constitucionalidad de las leyes y de las normas con rango de ley, conforme a lo establecido en el artículo 200.4 de la Constitución. En lo que respecta al control de las leyes y normas con rango de ley expedidas por el legislador, debe tenerse en consideración que:

> Ciertamente, la interpretación realizada por el Legislador y materializada en una ley es obligatoria. Sin embargo, teniendo en consideración que conforme a los aludidos artículos 201 y 204, el Tribunal Constitucional expulsa las leyes que resulten incompatibles con esta, entonces la constitucionalidad de tales normas recién se verá confirmada o rechazada cuando el Tribunal Constitucional las examine mediante el proceso de inconstitucionalidad. Si bien en la cotidiana actividad del Parlamento se interpreta la Constitución, tal interpretación no puede estar desvinculada de aquella interpretación de los intérpretes especializados de la Norma Fundamental y específicamente de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, pues es este el órgano al que en definitiva se le ha encargado el "control de la Constitución (…)" (artículo 201) (Sentencia 0005-2007-PI/TC, fundamento 28).

144. Por lo tanto, el legislador sí es un intérprete vinculante de la Constitución, cuya labor se expresa, precisamente, en las normas que expide, con base al ejercicio de sus competencias legislativas.

145. Ahora bien, esa interpretación que realiza del texto constitucional no puede alterar, modificar, contravenir o desnaturalizar los mandatos constitucionales, como

tampoco, según lo indicado *supra*, los pronunciamientos vinculantes ya emitidos por este Tribunal Constitucional,

146. Este Tribunal considera que interpretar la Constitución en el ejercicio de las correspondientes competencias legislativas es una facultad con la que cuenta el legislador democrático, por lo que llevarla a cabo, en principio, no contraviene lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Constitución.

147. Un aspecto sustancialmente distinto es si, en el ejercicio de dicha facultad de interpretación, el legislador ha vulnerado la Constitución o desconocido la interpretación vinculante de dicha Norma Fundamental, que haya previamente realizado este Tribunal. Precisamente, este aspecto será dilucidado con ocasión del examen de constitucionalidad de la ley impugnada que se desarrollará a continuación.

§5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SUSTANTIVA (SOBRE EL CONTENIDO Y OBJETIVO DE LA LEY OBJETO DE CONTROL)

148. Este Tribunal aprecia, en cuanto a este extremo de la demanda, que la ley enjuiciada es cuestionada por los demandantes por considerar que contraviene la configuración constitucional de la cuestión de confianza establecida en los artículos 132 (último párrafo) y 133 de la Constitución, y el principio de separación de poderes (específicamente, el principio de balance de poderes), lo que habría producido, a su criterio, la vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo y de este órgano de control de la Constitución.

149. Sin perjuicio de haber concluido previamente que la ley impugnada es inconstitucional por lo que habitualmente se consideran cuestiones formales, este Tribunal a continuación evaluará si el contenido y objetivo de dicha ley contraviene principios y valores fundamentales del orden constitucional, establecidos por la Norma Fundamental de 1993.

5.1. Sobre la alegada vulneración de los artículos 132 y 133 de la Constitución y del principio de separación de poderes

150. Este Tribunal considera, con base en lo desarrollado *supra*, que la regulación que la ley impugnada realiza de la cuestión de confianza facultativa difiere en aspectos sustanciales de su configuración constitucional.

151. Y es que, como ya lo ha dicho este mismo Tribunal, dicha configuración es abierta, y facilita así el cumplimiento de las funciones de dicha institución en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno Nacional y Congreso (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo).

152. Así pues, la ley impugnada no solo ha previsto un ámbito material para la cuestión de confianza facultativa, sino que, al hacerlo, ha establecido límites para su

ejercicio, lo que pone en entredicho las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional. Discrecionalidad que, como ya se ha establecido en pronunciamientos anteriores, no debe ser entendida como arbitrariedad ni como desvinculación con los parámetros constitucionales o convencionales.

153. Ahora bien, este Tribunal considera que la evaluación del auténtico alcance de tales divergencias y, con base en ello, la determinación de si estas han incurrido o no en vicios de inconstitucionalidad sustantivos, implica necesariamente, examinarlas a la luz del contenido normativo del principio de separación de poderes y, específicamente, contrastarlas con el marco de competencias que la Constitución ha conferido al Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional) y a este Tribunal Constitucional.

154. Precisado esto último, conviene recordar que el principio de separación de poderes, conforme fue analizado en la Sentencia 00006-2018-PI/TC, es una cláusula de identidad de la Constitución Política de 1993, que rige el reparto de poderes, facultades y atribuciones en el ámbito del Estado, entre todos los sujetos y órganos que lo integran.

155. Este principio es inseparable del sistema democrático en un Estado constitucional, bajo la consideración según la cual posibilita que cada poder cumpla la función a la que está llamado, sin interferencias, ni invasión de competencias, pero, también, favoreciendo las relaciones, interacciones y mecanismos institucionales de cooperación y colaboración que pueden llevarse a cabo en el desarrollo de sus funciones, al servicio de la ciudadanía y el interés público.

156. Así pues, este Tribunal, ha desarrollado, como ya se precisó previamente, cuál es el contenido normativo de dicho principio, así como sus diversas manifestaciones en la actualidad, entre las que se encuentra el balance de poderes.

157. En relación con el principio de balance de poderes, corresponde destacar la idea de control y equilibro entre ellos. Tal y como ya ha sido evidenciado *supra*, el fundamento 56 de la Sentencia 00006-2018-PI/TC es lo suficientemente claro al establecer que tanto la regulación, como el ejercicio e interpretación de los mecanismos relativos a la coordinación, control recíproco o de equilibrio de poderes, deben ser respetuosos del balance que ha pretendido establecer la Norma Fundamental de 1993.

158. Como consecuencia de lo expuesto, toda regulación o desarrollo normativo, actuación, puesta en práctica o interpretación relacionada con tales mecanismos no puede alterar y, menos aún, desnaturalizar dicho balance, que identifica a la distribución del poder bajo el vigente orden jurídico-constitucional.

159. Lo recientemente dicho tiene vital relevancia, debido a que únicamente en dicho marco es que pueden entenderse a cabalidad los contornos constitucionales de las relaciones entre los llamados poderes del Estado (e incluso entre éstos con los

órganos constitucionales autónomos), y más específicamente, que debe comprenderse las relaciones entre los diferentes Gobiernos y los Congresos en nuestra realidad jurídica-política.

160. Respecto a lo indicado, lo que corresponde señalar es, como se ha afirmado antes, que esta no es la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional peruano se refiere a este tema. Por el contrario, y precisamente atendiendo a su función moderadora del poder y pacificadora de conflictos, este órgano colegiado ha tenido la oportunidad de pronunciarse y de esclarecer algunas cuestiones referidas a este tema con anterioridad.

161. Así, ha señalado, por ejemplo y en primer lugar, el valor de la separación de poderes dentro del marco del constitucionalismo contemporáneo. Efectivamente, este Tribunal Constitucional ha recordado que la separación de poderes es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en tal sentido, se encuentra encaminada a garantizar que los "poderes" y órganos constitucionalmente autónomos del Estado puedan ejercer sus competencias o atribuciones. Asimismo, busca evitar cualquier trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que derive de un eventual ejercicio abusivo o incontrolado del poder político.

162. Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse hoy en día —a diferencia de lo que tal vez se concibió en algún momento— como una división tajante entre las funciones del Estado, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado y los distintos organismos constitucionalmente autónomos. Deber ser más bien considerada en clave de equilibrio entre órganos, de controles recíprocos, de frenos y contrapesos. Pero no solo ello, también con base en relaciones de lealtad, coordinación y de cooperación entre esas entidades.

163. Precisamente, el análisis de esta controversia implica responder a la interrogante de si lo regulado por la Ley 31355 resulta compatible con el control recíproco y equilibrio que implica el principio de balance de poderes, como principios orientadores del ejercicio de la cuestión de confianza, en el ámbito de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o, dicho de otra manera, el Gobierno Nacional y el Congreso.

164. A este respecto, es importante considerar que tal principio no es solo exigible, dada su naturaleza constitucional, sino que, además, constituye un mandato que los poderes públicos deben observar, con base en las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano, entre las que se encuentran aquellas provenientes del sistema interamericano, interpretadas por la Corte IDH.

165. Y es que actualmente, resulta claro que nos encontramos en un escenario no solo de constitucionalización sino también de convencionalización, dentro de los cuales

se enmarca la necesaria labor de los jueces constitucionales para tener mayores alcances acerca de los parámetros establecidos tanto en la Constitucional como en los tratados, declaraciones y jurisprudencia del sistema de protección regional de derechos humanos.

166. Corresponde recordar en este punto que los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana (CDI) establecen que:

> Artículo 3:
>
> Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; *y la separación e independencia de los poderes públicos.*
>
> Artículo 4:
> Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. *La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado* a la autoridad civil legalmente constituida y *el respeto al estado de derecho* de todas las entidades y sectores de la sociedad *son igualmente fundamentales para la democracia* (énfasis añadido).

167. En ese entendido, es pertinente tener también en consideración lo desarrollado por la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-28/21, de fecha 7 de junio de 2021, sobre "la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

168. Con relación a la separación de poderes, la Corte IDH ha dejado establecido en el fundamento 80 de la referida opinión consultiva, que:

> (…) la separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.

169. Asimismo, la Corte IDH ha precisado que "la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad" (fundamento 81). De igual forma, ha destacado que "la separación de poderes, el pluralismo político y la realización de elecciones periódicas son también garantías para el efectivo respeto de los derechos y las libertades fundamentales" (fundamento 83).

170. Ahora bien, la idea de equilibrio de poderes que está implícita en el ya referido principio de separación de poderes, también ha sido destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así pues, ha establecido que "la separación e independencia de los poderes públicos supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos" (fundamento 82).

171. En buena cuenta, este sistema es el denominado modelo de "frenos y contrapesos", el cual "no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias" (fundamento 82).

172. Antes bien, como enfatiza la Corte en dicho fundamento "el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias".

173. Por otra parte, este Tribunal tiene en cuenta que con fecha 10 de diciembre de 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un pronunciamiento público en el que destaca que, "conforme a la Carta Democrática Interamericana, la separación de poderes y el acceso al poder con sujeción al Estado de Derecho son elementos esenciales de la democracia representativa"[5].

174. Indicado lo anterior, este Tribunal determinará a continuación si las competencias del Poder Ejecutivo, y las de este órgano de control de la Constitución, han sido vulneradas por la ley impugnada.

5.1.1. Sobre la alegada vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional

175. En relación con este aspecto de la controversia, este Tribunal emitirá pronunciamiento respecto de la incidencia del contenido material de la ley impugnada en el ejercicio de las facultades del Gobierno Nacional sobre la cuestión de confianza facultativa, a fin de determinar si se trata de una regulación compatible o no con la Constitución y con la interpretación vinculante que este Tribunal ha realizado respecto a dichas facultades.

176. A este respecto, este Tribunal analizará la constitucionalidad del artículo único de la Ley 31355 y de sus disposiciones complementarias finales primera y segunda.

[5]Cfr. Comunicado de Prensa de la CIDH, de fecha 10 de diciembre de 2021. Disponible en: http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/335.asp

5.1.1.1. Análisis de constitucionalidad del artículo único de la Ley 31355

177. En primer término, debe recordarse que la normativa ahora impugnada ha sido expedida en un periodo de tiempo en el que es evidente la existencia de confrontación continua y profunda por parte de dos de los poderes en nuestro país: Ejecutivo-Legislativo (Gobierno Nacional-Congreso), tal y como había sido descrito en la sentencia del Expediente 0006-2019-PCC (fundamentos 75-97 sobre las fricciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el periodo 2016-2019), tensión que aún se mantiene vigente ,y sobre el cual este Tribunal en más de una ocasión exhortó a que ambos órganos estatales usen los conductos más drásticos de sanción, esto es, la censura y los pedidos de confianza, solamente para asuntos que revistan un considerable impacto para la administración y el desarrollo de la sociedad peruana (fundamento 114).

178. Incluso sobre esto caben algunas interrogantes a saber, entre otras, si resulta idóneo regular la cuestión de confianza limitando las materias susceptibles de conformar la política general de gobierno en un escenario de confrontación de poderes del Estado, o determinar qué situaciones o hechos pueden formar parte de la política general de gobierno y susceptibles a someterse a cuestión de confianza. Sobre esto último, ya este Tribunal afirmó que no es viable establecer una lista taxativa debido al carácter político y a la discrecionalidad con la que actúa el Ejecutivo en estos casos.

179. En segundo término, este Tribunal estima necesario considerar lo dispuesto en los artículos 132 y 133 de la Constitución, antes citados, junto con lo establecido en sus artículos 118.3 y 119, que disponen lo siguiente:

> Artículo 118: Atribuciones del Presidente de la República
>
> Corresponde al Presidente de la República:
> (…)
> 3. Dirigir la política general del Gobierno.
> (…)
>
> Artículo 119:
>
> La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

180. Con relación a lo anterior, este Tribunal aprecia que el artículo único de la ley impugnada mantiene la titularidad de la cuestión de confianza facultativa en el ámbito de las atribuciones de los ministros de Estado y del presidente del Consejo de Ministros, lo cual es conforme, respectivamente, con los artículos 132 y 133 de la Constitución y, en segundo término, con lo desarrollado por este Tribunal en el ámbito de la comprensión de la cuestión de confianza.

181. Así pues, como ya se ha puesto de relieve previamente, este Tribunal se refirió a dicha institución para dar cuenta de su utilización, relacionada con "un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera" (fundamento 75) o con "los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande" (fundamento 76) (Sentencia 0006-2018-PI/TC).

182. Por su parte, la ley impugnada, como ya se indicó anteriormente, ha establecido que la cuestión de confianza "conforme al último párrafo del artículo 132 y 133 de la Constitución", es decir, la cuestión de confianza *facultativa*, "está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo", a lo que añade, "relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno".

183. Por lo expuesto, este Tribunal considera que la referencia a "la concreción de su política general de gobierno" solamente debe ser comprendida dentro del alcance abierto que la Constitución ha establecido y bajo los términos interpretados por este Tribunal en su jurisprudencia.

184. Ello es así además porque la citada "concreción", "realización", "ejecución" y "administración" de la política general de gobierno requiere precisamente para su concreción que previamente un determinado gobierno encuentre el campo adecuado y necesario para diseñar y elaborar el conjunto de políticas priorizadas que deban desarrollarse a través de las políticas nacionales durante el periodo que dure dicho gobierno, pero además pensando en orientar objetivos a fin de lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible del país a largo plazo, esto es, dentro del marco de las políticas de Estado.

185. Lo dicho incluye un ámbito normativo adecuado para lograr las metas y objetivos trazados como política general de gobierno y política de Estado, entre ellos, alcanzar un escenario jurídico eficaz, sea en el marco constitucional o legal, a través de las necesarias reformas que se requieran para lograr aquellos objetivos.

186. Ahora bien, la ley impugnada no solo ha delimitado el ámbito material de la cuestión de confianza facultativa, explicitado en un sentido positivo, sino que, además, ha establecido supuestos de limitación para el ejercicio de la cuestión de confianza que, a continuación, se detallan:

    i. La aprobación o no aprobación de reformas constitucionales

    ii. Las materias que afecten los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso

    iii. Las materias que afecten los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos constitucionalmente autónomos.

187. Frente a ello, cabe precisar que la Constitución no ha establecido expresamente limitaciones al ámbito material de la cuestión de confianza. Ello sí ha sido precisado en la jurisprudencia de este Tribunal, como es el caso de la Sentencia 00006-2019-CC/TC, antes analizada.

188. En dicha sentencia, este Tribunal precisó, sin ánimo de exhaustividad, los supuestos en los cuales el planteamiento de la cuestión de confianza comprometería el principio de separación de poderes y las relaciones entre el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional y el Poder Legislativo o Congreso. Tales supuestos, a los que ya se ha hecho referencia *supra*, son, a modo enunciativo:

> i) cuando el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución;
>
> ii) cuando el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que sea competencia de otro órgano estatal;
>
> (iii) cuando el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice sobre materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público (Sentencia 0006-2019-CC/TC, fundamento185).

189. En cuanto a este último supuesto, cabe precisar que este Tribunal, en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, sostuvo que es constitucionalmente admisible ejercer la cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley de reforma a la Constitución, bajo las consideraciones y alcances ahí establecidos y que se indicaron *supra*.

190. A ello debe añadirse que, en el auto de aclaración de la Sentencia 00006-2019-CC/TC, este Tribunal ha destacado, en buena cuenta, la importancia de los criterios fijados en la sentencia antes aludida.

191. Así las cosas, este Tribunal aprecia que el primer límite establecido en la ley impugnada, sobre la imposibilidad de someter a cuestión de confianza la aprobación o no aprobación de reformas constitucionales resulta contrario a la Constitución y, específicamente, al marco de sus principios de organización y distribución del poder, interpretados por este Tribunal en su jurisprudencia.

192. El primer límite impuesto por el artículo único de la Ley 31355 supone una restricción absoluta de una materia que, sin embargo, en sí misma no se encuentra proscrita por la Constitución y que este Tribunal entiende se halla en el marco de lo constitucionalmente posible, conforme a las consideraciones desarrolladas en sus sentencias. En efecto, ni siquiera se ha dejado margen de duda, ni excepción alguna en la que sea posible someter a cuestión de confianza alguna reforma constitucional en la que el Ejecutivo o Gobierno Nacional considere necesario para concretizar

algún contenido de la política general de gobierno que este acorde con el bienestar de las personas y de los intereses generales del país.

193. Además, se proscribe, sin fundamento razonable y constitucional la facultad del Gobierno Nacional de impulsar reformas constitucionales como parte de su deber de llevar a cabo la política general de gobierno en la medida en que es posible, tal y como la experiencia en nuestro país así lo ha demostrado (en el año 2018 se sometió a cuestión de confianza 4 proyectos que fueron aprobados por el Congreso y luego sometidos a referéndum el 9 de diciembre del mismo año), máxime cuando en algunos casos a lo planteado les corresponde considerarse incluido dentro de lo constitucionalmente necesario realizar algunas reformas, no solo para adaptar las nuevas realidades a nuestro marco jurídico-político, sino también para tener expedito y el "terreno" listo para lograr el bienestar de la ciudadanía en nuestro país y en pro de los intereses generales a través del diseño, la elaboración y posterior implementación de las políticas públicas que forman parte de la política general de gobierno. Por todo lo expuesto, corresponde estimar la demanda en el referido extremo.

194. En relación con el segundo y tercer límite, antes detallados, este Tribunal aprecia que ambos comparten un denominador común: la interdicción del ejercicio de la cuestión de confianza respecto de materias que afecten procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes de diversos sujetos constitucionales, como es el caso del Congreso y de los órganos constitucionales autónomos.

195. Al respecto, este Tribunal aprecia que tales límites han sido redactados con una textura amplia y abierta, que incluso podría conllevar a sostener, bajo una interpretación restrictiva, que el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional no podría ejercer la cuestión de confianza facultativa sobre proyectos de ley o, específicamente, sobre proyectos de ley de reforma constitucional, pese a que tales posibilidades no se encuentran prohibidas por la Constitución, bajo la interpretación realizada por este Tribunal.

196. Evidentemente, ello en nada enerva la consideración básica, según la cual el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, al ejercer dicha facultad, no puede menoscabar, desnaturalizar o suprimir las competencias del Congreso o condicionar el sentido de su voluntad institucional, de arraigo democrático, conforme a los criterios vinculantes desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal. Lo mismo cabe sostener respecto de las decisiones que adopten los órganos constitucionales autónomos en el ámbito de sus atribuciones.

197. Precisamente, conviene recordar que este Tribunal, tanto en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, como en el correspondiente auto de aclaración, ha destacado importantes consideraciones que expresan, en lo fundamental, cómo entiende que debería ejercer esta facultad del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional de someter a cuestión de confianza los proyectos de ley, incluyendo los de reforma constitucional, respecto a tales materias, sin contravenir la Constitución.

198. Así, este Tribunal ha aportado tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo (Gobierno Nacional y Congreso) criterios que permitan en la práctica racionalizar el ejercicio de sus respectivas funciones, sin desconocer principios básicos de organización y distribución del poder, como el principio de separación de poderes, ni el marco de competencias y atribuciones que la Constitución ha conferido a cada uno.

199. Asimismo, en relación con otros procedimientos parlamentarios, distintos de la expedición de leyes, como la elección de altos funcionarios del Estado, este Tribunal también ha desarrollado importantes consideraciones que inciden en la conclusión de que lo prohibido al Gobierno Nacional es condicionar el sentido de lo que el Congreso pueda decidir, límite que aplica también a las decisiones que competan exclusiva y excluyentemente a otros poderes o sujetos constitucionales, según lo establecido en la Norma Fundamental.

200. Siendo ello así, no debe olvidarse que este Tribunal en la Sentencia 00006-2019-CC/TC antes referida concluyó que haber sometido a cuestión de confianza la reforma de la ley orgánica de este Tribunal respecto de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional no era, *per se*, contraria a la Constitución ni a las competencias del Congreso, con las consideraciones, alcances y matizaciones allí expuestos.

201. Ello evidentemente no significa dotar al Ejecutivo o Gobierno Nacional de un cheque en blanco para ejercer una facultad de modo arbitrario. Este Tribunal, precisamente, ha distinguido en diversos pronunciamientos la distinción que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad.

202. Este Tribunal entiende que la facultad de ejercer cuestión de confianza sí tiene límites, como toda institución o poder jurídicos, regulados por la Constitución. No obstante, tales límites materiales no son propiamente aquellos que el legislador ha previsto en la ley impugnada o, cuando menos, no bajo los términos en que han sido expresados, que pueden traer como consecuencia que en el ejercicio de la cuestión de confianza se entienda que determinadas materias han sido afectadas por el Ejecutivo o Gobierno Nacional, con todas las consecuencias y responsabilidades que ello conllevaría, pese que, en principio, desde la lectura desarrollada por este Tribunal en su jurisprudencia, dicha conclusión, según cada caso concreto, no sea eventualmente de recibo.

203. A tenor de lo expuesto, no debe olvidarse que según nuestro actual diseño constitucional, el ejercicio de la cuestión de confianza facultativa está relacionado con la posibilidad de optimizar las competencias del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional relacionadas con la política general del Gobierno, cuya dirección le corresponde, conforme al artículo 118.3 de la Constitución y, en dicho ámbito, con el marco de actuación con que cuentan los ministros o ministras para el cumplimiento de sus respectivas funciones, según su artículo 119.

204. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional insiste en la idea ya expresada en sus sentencias anteriores emitidas al respecto, en el sentido de que la naturaleza política de la cuestión de confianza y los escenarios en que esa se ejerce, restan idoneidad al establecimiento de supuestos específicos en los que la confianza pueda o no ser presentada.

205. Así, este Tribunal considera que la regulación abierta de la cuestión de confianza, realizada en el texto constitucional vigente, implica sostener que su limitación material debe ser la excepción y no la regla; y que, en todo caso, debe ceñirse a impedir la contravención manifiesta de cláusulas de identidad constitucional, como la separación de poderes, o a vulnerar las competencias de otros poderes o sujetos constitucionales.

206. Asimismo, la determinación de si el Ejecutivo o Gobierno Nacional ha excedido o no los límites de la cuestión de confianza, solo puede analizarse con propiedad a la luz de cada caso concreto.

207. A ello debe añadirse que, sobre la base de la idea de equilibrio de poderes, consustancial a la separación de poderes, el establecimiento de eventuales limitaciones a la cuestión de confianza no puede realizarse sin considerar su efecto o repercusión en la institución que es su contrapeso, como la censura ministerial.

208. Por ello, si se realiza una limitación en el ámbito de una institución que tiene una contraparte en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno Nacional y Congreso (Ejecutivo y Legislativo), ello requiere, en principio, que tales restricciones sean llevadas a cabo desde la posición de ambos poderes, en aras de salvaguardar el balance y equilibrio de poderes consustancial a la Constitución Política de 1993, medular en su identidad como Norma Fundamental, que establece los marcos de posibilidades y límites de actuación de los poderes públicos.

209. Así las cosas, este Tribunal concluye que la ley impugnada establece supuestos de limitación que no son compatibles con la Constitución, en la medida que contravienen la referida regulación abierta de la cuestión de confianza facultativa.

210. Por ello, corresponde declarar que la regulación de los límites de la cuestión de confianza previstos en el artículo único de la Ley 31355 es contraria a la Constitución.

5.1.1.2. Análisis de constitucionalidad de la Primera y Segunda Disposición Complementarias Finales de la Ley 31355

211. Por otra parte, la invocada vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional realizada en la demanda aborda también lo relativo a la expresión de la aprobación o desaprobación de la cuestión de confianza y, en

concreto, la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo interprete el sentido de la decisión del Congreso.

212. A este respecto, corresponde tener en consideración que dicho cuestionamiento está directamente relacionado con lo previsto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, según la cual, la decisión en torno a la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza corresponde exclusivamente al Congreso de la República, lo que se expresa a través de la votación que se lleve a cabo conforme al Reglamento del Congreso. A ello cabe añadir que, según esta disposición, dicha decisión surtirá efectos a partir de su comunicación mediante un oficio al Gobierno Nacional o Poder Ejecutivo.

213. Sobre ello, este Tribunal debe destacar que el constituyente no ha establecido disposiciones sobre tales materias, relacionadas con la forma en que se manifiesta la voluntad del Congreso, respecto a la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza. Sin embargo, este Tribunal sí ha dejado establecido en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, conforme se ha expresado *supra*, que si bien, en principio, lo que decida el Congreso respecto al ejercicio de la cuestión de confianza facultativa debe expresarse a través de la correspondiente votación que se lleve a cabo, también es cierto que la propia naturaleza abierta de esta institución política habilita la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional considere que se le ha negado la confianza.

214. Dicha posibilidad se sustenta en la consideración según la cual, no siempre una aprobación formal o expresa de la cuestión de confianza lleva aparejada una puesta en práctica conforme a dicha manifestación. Antes bien, y como lo puso de relieve este Colegiado en la referida Sentencia 00006-2019-CC/TC, es posible que la práctica parlamentaria exprese, en realidad, una denegatoria de la confianza al Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional.

215. En tales supuestos, este Tribunal entiende que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional determine que un pedido de confianza, solicitado al Congreso, ha sido denegado o rechazado, aun cuando formalmente el Congreso hubiese votado a favor de este, no se encuentra proscrita por la Constitución.

216. En ese entendido, tampoco resulta razonable que en todos los casos se supedite los efectos de lo decidido en votación por el Congreso a la comunicación mediante oficio al Gobierno Nacional, sobre el pedido de confianza.

217. Efectivamente, supeditar el surtimiento de efectos de dicha decisión a la aludida comunicación formal, supondría vaciar de contenido en la práctica a la cuestión de confianza porque bastaría el formal otorgamiento de esta, aunque luego no se adopte la decisión respecto de la que se planteara la referida cuestión.

218. Ello sin perjuicio de considerar las dificultades prácticas que dicho criterio plantearía para la correcta aplicación del artículo 134 de la Constitución, en relación

con los supuestos en los que el presidente de la República, conforme a la Norma Fundamental, está facultado a disolver el Congreso de la República. Sobre esta materia este Tribunal ya se ha pronunciado en las Sentencias 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-CC/TC.

219. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que la Primera Disposición Complementaria Final de la ley impugnada es inconstitucional.

220. Ahora bien, en relación con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, este Tribunal aprecia que esta solo prevé que los alcances de la ley impugnada carecen de "consecuencias o impactos retroactivos" y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

221. Sin embargo, en la medida que esta disposición tiene una evidente relación de conexidad con las disposiciones anteriores, corresponde también declararla inconstitucional.

5.1.2. Sobre la alegada vulneración de las competencias del Tribunal Constitucional

222. Por otra parte, en la demanda también se ha cuestionado la ley impugnada, por considerar que esta ha incorporado un contenido material contrario a lo establecido por este Tribunal en su jurisprudencia.

223. En primer lugar, debe tenerse presente que el artículo 201 de la Constitución ha establecido que "El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución". Además, el texto constitucional ha previsto que dentro de sus competencias exclusivas y excluyentes el conocimiento del proceso de inconstitucionalidad (artículo 202.1) y del proceso competencial (artículo 202.3).

224. En el caso específico del proceso de inconstitucionalidad, debe tenerse presente que según el artículo 103 de la Norma Fundamental: "La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad".

225. Por otra parte, en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se ha establecido que:

> El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad (…).

226. Asimismo, en el Nuevo Código Procesal Constitucional se ha previsto que los efectos de las sentencias, con calidad de cosa juzgada, emitidas en los procesos de inconstitucionalidad y competenciales, son vinculantes para todo el ordenamiento jurídico y para los poderes públicos, conforme se aprecia a continuación:

Proceso de Inconstitucionalidad

Artículo 80. Efectos de la sentencia fundada.
Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos (…).

Artículo 81. Cosa juzgada.
Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad (…) que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

Conflicto competencial

Artículo 112. La sentencia en los procesos competenciales y sus efectos.
(…) La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos.

227. En el presente caso, este Tribunal ha destacado dos sentencias en las que se ha pronunciado respecto a temáticas directamente relacionadas con la cuestión de confianza, según el orden constitucional estatuido por la Carta de 1993, como son: la Sentencia 00006-2018-PI/TC y la Sentencia 00006-2019-CC/TC.

228. Como ya se ha recalcado, tales sentencias básicamente han dejado establecido que la cuestión de confianza, dada su naturaleza política, no es susceptible de ser tasada, sino que, más bien, debe permanecer como institución de regulación abierta, conforme lo exigen las funciones constitucionales que cumple en el ámbito de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Gobierno Nacional y Congreso). Es más, en relación con el carácter "abierto" de la cuestión de confianza de la Sentencia 00006-2018-PI/TC ni siquiera hubo apartamiento alguno a través de los fundamentos de voto que ahí se emitieron.

229. Evidentemente, ello no significa considerar que la cuestión de confianza pueda ser ejercida al margen de la Constitución o contraviniendo principios fundamentales de la organización del Estado o afectando las competencias y atribuciones de otros sujetos constitucionales.

230. Ahora bien, conforme a lo analizado *supra*, este Tribunal ha determinado que tanto la expedición de la Ley 31355, como su contenido material, expresan la finalidad de restringir escenarios posibles para el ejercicio de la cuestión de confianza facultativa, contraviniendo en tal sentido la Constitución y la interpretación realizada por este Tribunal.

231. Dicha interpretación, realizada en el marco de un proceso de inconstitucionalidad y otro competencial, que ha contado con pronunciamientos sobre el fondo de ambas

controversias, es vinculante para todos los poderes públicos. Ello, evidentemente, incluye al legislador democrático.

232. Sin negar la calidad de intérprete de la Constitución que le asiste al legislador, este Tribunal estima pertinente reafirmar su posición como intérprete especializado y de cierre de la Constitución, cuyas sentencias no pueden ser desconocidas por los demás poderes públicos.

233. En el caso de los procesos de inconstitucionalidad, este Tribunal ha sostenido que:

> (…) las sentencias de inconstitucionalidad de una norma legal emitidas por el Tribunal Constitucional tienen una triple identidad: *fuerza de ley*, *cosa juzgada* y *vinculan a todos los poderes públicos*. La afirmación de que la sentencia de inconstitucionalidad de una ley, por su carácter de cosa juzgada, tiene efectos vinculantes u obligatorios para los poderes públicos, se deriva del carácter general que produce los efectos derogatorios de su sentencia (Sentencia 00005-2007-PI/TC, fundamento 42).

234. En tal sentido, este Tribunal ha concluido también que:

> La vinculación de los poderes públicos a las sentencias del Tribunal Constitucional tiene como finalidad no solo la eliminación de concretos conflictos jurídicos que también es función del valor de la cosa juzgada, sino ante todo tiene *una función interpretativa* en cuanto instrumento para asegurar la conformidad de los poderes públicos a los dictados constitucionales a través de su vinculación a la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional (Sentencia 00005-2007-PI/TC, fundamento 46, énfasis añadido).

235. Evidentemente, dicha interpretación tiene como objeto y parámetro al texto vigente de la Constitución de 1993. Sin embargo, el legislador democrático, respetando las exigencias del procedimiento de reforma constitucional, puede innovar el contenido de la Norma Fundamental.

236. Esto último, de ser el caso, y en el marco del control de constitucionalidad de las leyes, puede ser controlado por este Tribunal, a efectos de verificar que dicha reforma ha respetado los límites formales y materiales que la Constitución establece.

237. Por lo expuesto, se concluye que en el presente caso la ley impugnada se ha apartado de lo establecido por este Tribunal en su jurisprudencia, emitida en su calidad de órgano de control de la Constitución, según su artículo 201, y de órgano supremo de la interpretación y control de la constitucionalidad, conforme al artículo 1 de su Ley Orgánica.

§6. EFECTOS

238. Este Tribunal ha concluido que la Ley 31355 es inconstitucional, por lo que en aplicación de lo dispuesto en los artículos 204 de la Constitución y 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional, dicha ley quedará sin efecto al día siguiente de la

publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*. Asimismo, cabe precisar que esta declaración no tiene efectos retroactivos, conforme a lo establecido en tales disposiciones.

239. Ahora bien, este órgano de control de la Constitución advierte que con fecha 16 de noviembre de 2021, se ha publicado en el diario oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, "Resolución Legislativa del Congreso que optimiza el procedimiento de la Ley de Presupuesto y Leyes conexas, así como de la cuestión de confianza facultativa".

240. El artículo único de dicha resolución ha modificado, entre otros, el artículo 86 del Reglamento del Congreso, conforme se aprecia a continuación:

> Moción de censura y cuestión de confianza facultativa
> Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:
>
> […]
> c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. *La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente. El resultado dela votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes*.
>
> d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado. *Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento*. *El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artícul*o. *La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.*
>
> e) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente".

241. Con relación a lo anterior, este Tribunal aprecia que dicha resolución legislativa ha modificado los literales "c", "d" y "e" del Reglamento del Congreso, sobre la cuestión de confianza *facultativa*.

242. Este Tribunal advierte que determinadas modificaciones establecidas en los literales "c" y "d" están relacionadas directamente con el contenido de la ley declarada inconstitucional en el presente proceso. En efecto, en el literal "c" se recoge lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley 31355, respecto a lo siguiente:

   i) Que la cuestión de confianza se aprueba o rechaza a través de la votación, llevada a cabo luego del correspondiente debate y que

   ii) Surte efectos a partir de la comunicación, mediante oficio, del resultado de la votación al Ejecutivo o Gobierno Nacional.

243. Con respecto a esto último, dicha resolución precisa que la comunicación será realizada inmediatamente al presidente de la República y que el oficio correspondiente deberá ser firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes.

244. En lo relativo al literal "d", el legislador ha incluido, dentro de los supuestos del rechazo de plano, *a manera enunciativa*, (es decir, sin agotarlos), los siguientes:

   i) la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución;

   ii) la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional;

   iii) (la aprobación o no) de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o

   iv) (la aprobación o no de iniciativas) que condicione(n) el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

   v) El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

245. Ahora bien, el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional ha establecido que: "La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia".

246. Este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la declaración de inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia y ha interpretado sus alcances. Al respecto, ha sostenido que es él el órgano competente para declararla y que:

> (…) la etapa procesal para realizar dicho examen es al momento de sentenciar, siempre que se trate de una norma no invocada por el demandante y que la misma complemente, precise o concretice el supuesto o la consecuencia de la norma declarada inconstitucional (fundamento 77 de la Sentencia00045-2004-PI/TC; fundamento 8 de la Sentencia00017-2013-P1/TC, fundamento 11 del auto emitido en el Expediente 00023-2013-PI/TC y fundamento 3 del auto emitido en el Expediente00012-2014-PI/TC).

247. En el presente caso, se aprecia que la frase *La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente. El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes*, incorporada en la modificatoria del literal "c" del artículo 86 del Reglamento del Congreso, dispuesta por el artículo único de la Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, mantiene una relación de clara conexidad con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, declarada inconstitucional en la presente sentencia.

248. Por dicha razón, corresponde a este Tribunal declarar su inconstitucionalidad, por conexidad.

249. Asimismo, este Tribunal aprecia que el artículo único de la referida Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, que modifica el literal "d" del artículo 86 del Reglamento del Congreso, ha incorporado supuestos de rechazo de plano por la Mesa Directiva del Congreso que reproducen o reiteran lo dispuesto en el artículo único de la Ley 31355, declarado inconstitucional en la presente sentencia.

250. En dicha Resolución Legislativa se establece que:

> Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento. El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

251. En tal sentido, este Tribunal considera que la modificatoria del artículo "d" resulta conexa con la declarada inconstitucional en este caso y, por ende, corresponde declarar también su inconstitucionalidad.

252. Finalmente, cabe precisar que los restantes extremos de dicha resolución legislativa no han sido objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

III. FALLO

Por estas consideraciones, con el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo; en consecuencia, declara inconstitucional la Ley 31355, "Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú".

2. Declarar inconstitucionales, por conexidad, en aplicación del artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional:

2.1. La frase *La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente. El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes*, del artículo único de la Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, que modifica literal "c" del artículo 86 del Reglamento del Congreso;

2.2. La frase *Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento. El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza,* del artículo único de la Resolución Legislativa 0004-2021-2022-CR, que modifica el literal "d" del artículo 86 del Reglamento del Congreso.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Históricamente la lucha constante del Derecho ha sido sobre cómo dominar a la política. Contrariamente, los últimos tiempos son, en gran medida y de modo preocupante, del dominio de la política (de los votos) sobre el Derecho.

La falta de coherencia en los votos de los jueces solo genera inseguridad jurídica.

Este caso hace evidente la carencia de argumentos de tres magistrados del Tribunal Constitucional y una total desconexión de sus argumentos con los temas analizados en el mismo. Tengo la impresión de que acusando al Tribunal Constitucional (que ellos mismos integran) de ser el responsable de los problemas generados por el Covid 19: crisis de salud y económica, lo que pretenden hacer es encubrir su falta de coherencia en la toma de decisiones en casos de relevancia como el presente. No encuentro ninguna conexión lógica entre este caso, que versa sobre el control de la Ley 31355 que "desarrolla" la cuestión de confianza, respecto de lo que ellos muestran en su voto singular: cifras que exponen una tabla de desempeños sanitarios y económicos comparados, el monto de nuestro Producto Bruto Interno o los niveles de pobreza en el Perú. Para ellos, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la disolución del Congreso, "sentó las bases para la catástrofe sanitaria y económica experimentada en el Perú el 2020. Al no tener el contrapeso del Congreso, en efecto, la respuesta gubernamental al COVID-19 fue poco escrutada. Consecuentemente, nuestro desempeño sanitario y económico fue el peor del vecindario". Creo que no hace falta comentar en demasía estas expresiones. Son argumentos que no tienen ninguna relevancia para resolver el presente caso, más allá de tener conclusiones que tienen mucho de imaginación.

Y digo que hay falta de coherencia pues en un caso anterior (Expediente 00006-2018-PI/TC, FJ 75), denominado "caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete", el Tribunal Constitucional, por unanimidad (con el voto de los mismos tres magistrados a los que se alude antes), declaró inconstitucional un artículo del Reglamento del Congreso de la República, que modificó el procedimiento de cuestión de confianza, alegando el siguiente fundamento: "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". Sin embargo, hoy, en este caso, de la Ley 31355, sostienen que "nunca consideramos que la Constitución permitiera hacer cuestión de confianza sobre proyecto de ley de reforma constitucional ni sobre atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos". La falta de coherencia es más que evidente. Al principio dijeron que la cuestión de confianza era abierta, ahora dicen que ya no es abierta. ¿Por qué cambiaron?

No se sabe, porque incluso es posible que los jueces cambien de posición, pero siempre dando razones del cambio. Aquí no, sólo se dicen que nunca se dijo lo que se dijo y está escrito.

Todo juez y más aún si lo es del Tribunal Constitucional, que es el Supremo Intérprete de la Constitución, tiene la obligación de motivar sus decisiones, incluso cuando las cambia. No puede alegar simplemente "grande fue nuestra sorpresa cuando, al discutir la segunda sentencia, descubrimos que algunos colegas así lo creían". No se trata de sentirse sorprendidos. No se trata de lo que crean los colegas. Se trata de la interpretación de la Constitución. Se trata de la obligación de motivar. Al principio, dijeron, y está escrito, que la cuestión de confianza prevista en la Constitución peruana debe ser entendida de forma abierta y ahora dicen que no es abierta.

Pero no se trata sólo de las contradicciones de algunos jueces constitucionales o de que el Poder Legislativo busque reducir a su favor los contenidos de la Constitución. Se trata, y esta es la controversia principal del caso, de cómo se respeta el equilibrio de poderes que ha previsto la Constitución. Como lo voy a acreditar en seguida, **mediante la Ley 31355 el Poder Legislativo ha inclinado la balanza a su favor y ha roto el equilibrio puesto por la Norma Fundamental entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo**. Se ha obviado que el control del poder público mediante la separación de poderes o un sistema *checks and balances* que tenga por objeto asegurar la supremacía de la Constitución, es un objeto esencial de la Constitución"[6].

Por ello, considero que adicionalmente a los argumentos expuestos en la ponencia, que declara **FUNDADA** la demanda contra la Ley 31355, dicha ley es inconstitucional por las siguientes razones: 1) **por la falta de una deliberación prolija, responsable y rigurosa de las cláusulas contenidas en la Ley 31355**, dado que los proyectos fueron aprobados con una rapidez inusitada (en prácticamente un mes se aprobaron los cuatros proyectos de ley), a lo que debe agregarse que, en la misma fecha en que se sustentaron los dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Pleno del Congreso votó la aprobación del texto, a lo que se suma la exoneración de la autógrafa del trámite de la segunda votación; 2) **la aprobación de la Ley "interpretativa" 31355 supone una seria vulneración del principio de rigidez constitucional**, ya que el Congreso de la República pretende, a través de la introducción de una norma con rango de ley, alterar el diseño y equilibrio de los poderes establecido en nuestra Ley Fundamental; 3) **la Ley 31355 introduce una serie de restricciones al uso de la cuestión de confianza** que evidencian la falta de introducción de mecanismos de contrapeso, y **no introduce ninguna clase de reforma de los mecanismos que emplea el Poder Legislativo para ejercer presión y solicitar responsabilidades a nivel ministerial,** lo que vulnera el principio de separación y equilibrio de poderes; 4) la **Ley 31355 ha generado una alteración de la forma de gobierno** que no se deriva ni de la Constitución ni de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, 5) mediante la Ley 31355, **el Poder Legislativo inobservó la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional**.

[6] Starck, Christian (2011). Jurisdicción constitucional y derechos fundamentales. Madrid: Dykinson S.L, p. 78.

CUESTION PREVIA:

Antes de pronunciarme sobre la inconstitucionalidad de la Ley 31355 y teniendo en cuenta que en el presente caso se aplica el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021, es mi deber de jueza constitucional dejar constancia de que dicha ley es manifiestamente contraria a la Constitución y que cuando ha sido sometida a control del Tribunal Constitucional mediante un proceso de inconstitucionalidad [Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC], tres magistrados, en una motivación sin ningún sustento y tan sólo de tres párrafos, han hecho posible que dicha ley, pese a su inconstitucionalidad, se aplique sin ningún cuestionamiento.

En otras palabras, ***el poder de los votos y no el de las razones jurídicas*** ha caracterizado la historia de esta ley: el Poder Legislativo tenía los votos, así es que sin mayor deliberación e incumpliendo su propio reglamento, aprobó la ley. Luego, el Tribunal Constitucional, con tres votos que no tenían mayor justificación y alegando un argumento sin fundamento, convalidó dicho accionar del Poder Legislativo.

Serán la ciudadanía, la opinión pública o la academia, entre otros, los que emitirán su punto de vista crítico para que estas situaciones no se repitan. Un Código Procesal Constitucional, que se debería constituir en una de las leyes más importantes del ordenamiento jurídico peruano, dado que regula los procesos de defensa de los derechos fundamentales y el control del poder**, tiene hoy una versión que está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas.** Es claro que ello deslegitima el Estado de Derecho y en especial la justicia constitucional. Este nuevo código es inconstitucional, irrefutablemente, por vicios formales (más allá de los vicios materiales). Lo voy a exponer de modo breve:

La Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, por ser una **ley orgánica** (artículo 200 de la Constitución), no de debió ser exonerada del dictamen de comisión. El artículo 73 del Reglamento del Congreso regula las etapas del procedimiento legislativo así como la excepción para que la Junta de Portavoces pueda exonerar a algunas etapas de tal procedimiento, pero además, y esto es lo más relevante, establece de modo expreso que "**Esta excepción no se aplica a** iniciativas de reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal".

Asimismo, concordante con el artículo antes citado, el artículo 31-A, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República, regula, entre otras competencias de la Junta de Portavoces, "La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación", y luego, expresamente, establece que "**Esta regla no se aplica a** iniciativas de reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso".

Como se aprecia, el Reglamento del Congreso, en tanto norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, dispone que en los casos de leyes orgánicas, **la Junta de Portavoces no puede exonerar del envío a comisiones en ningún supuesto**.

En el caso de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de una proposición aprobada, éstas "**se tramitan como cualquier proposición**" [**de ley**] (artículo 79 del Reglamento del Congreso). Por tanto, ante las observaciones del Presidente de la República a una proposición de ley correspondía tramitarla como cualquier proposición de ley y, como parte de dicho trámite, enviarla a la respectiva comisión, resultando prohibido que la Junta de Portavoces exonere del trámite de envío a comisión cuando se trata de leyes orgánicas.

En el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, mediante sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se acordó exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, pese a que se trataba de una ley orgánica. Esta exoneración resultaba claramente contraria al propio Reglamento del Congreso y con ello al respectivo bloque de constitucionalidad, por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber incurrido en vicios formales. El Congreso de la República no respetó el procedimiento de formación de la ley que el mismo fijó.

Carece de fundamento el argumento de los tres magistrados que salvaron esta ley. Ellos sostienen que conforme al último párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso, el trámite de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República debe pasar a comisión sólo si fue exonerada inicialmente de dicho trámite, de modo que en el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora [antes de su primera votación], podía exonerarse a la autógrafa observada de dicho código. Este argumento de los tres magistrados es incorrecto pues dicho párrafo es aplicable sólo cuando se trata de leyes distintas a las leyes orgánicas o de reforma constitucional, entre otras.

Lo digo una vez más. En el caso de las leyes orgánicas la Junta de Portavoces del Congreso de la República está prohibida de exonerar el envío a comisiones. Las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa del Nuevo Código Procesal Constitucional debieron recibir un dictamen de la comisión respectiva y, por tratarse de una ley orgánica, no podían ser objeto de ninguna exoneración sobre el trámite a comisión.

Pese a la manifiesta inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional y atendiendo a que, formalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto de tres magistrados, ha convalidado, **en abstracto** y **por razones de forma**, dicho código, debo proceder a aplicarlo en el caso de autos, reservándome el pronunciamiento en los casos que por razones de fondo pueda realizar el respectivo control de constitucionalidad.

ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31355:

Seguidamente, como ya lo he adelantado antes, considero pertinente formular algunas consideraciones adicionales en relación con la demanda de inconstitucionalidad planteada. Por ello, me referiré a los siguientes puntos: i) las cláusulas impugnadas fueron aprobadas sin una previa deliberación rigurosa y necesaria; ii) las cláusulas cuestionadas contravienen el principio de rigidez constitucional; iii) las cláusulas impugnadas vulneran el principio de separación y equilibrio entre los poderes; iv) las cláusulas impugnadas insertan un desbalance en nuestra forma de gobierno; y v) las cláusulas impugnadas inobservaron la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional.

i) Las cláusulas impugnadas fueron aprobadas sin una previa deliberación rigurosa y necesaria

Un primer aspecto que deseo examinar en este voto es el relativo a la falta de una deliberación prolija, responsable y rigurosa de las cláusulas contenidas en la Ley 31355. Al respecto, estimo pertinente hacer recordar que la deliberación no solo se refleja como un requisito indispensable para que, en el marco de una sociedad democrática, las decisiones adoptadas por los poderes públicos se encuentren adecuadamente sustentadas, ya que también ella tiene como propósito el de legitimar y sustentar la existencia de una legislación de carácter racional. Se ha mencionado, sobre este punto, que "para que el procedimiento político asegure legitimidad, la discusión colectiva debe trascender la mera competencia por hacer prevalecer el autointerés de ciertos grupos y partidos políticos"[7].

En las últimas décadas, hemos asistido a distintos escenarios en los que, bajo el aparente desarrollo y uso de atribuciones otorgadas por las leyes fundamentales, los órganos de poder constituido han pretendido -de forma subrepticia- desequilibrar a su favor el esquema y diseño de la forma de gobierno. En efecto, en sociedades con democracia precarias -como ocurre en el caso peruano- suele ser recurrente el uso de mecanismos legales para desgastar el equilibrio de los poderes. Se trata de maniobras que bien pueden ser impulsadas por los órganos ejecutivos, pero que también pueden ser empleadas por órganos de carácter legislativo. Es este contexto -caracterizado por la constante erosión y perversión de las cláusulas constitucionales- el que ha generado la referencia a lo que se ha denominado en la doctrina como "constitucionalismo abusivo", el cual consiste o implica el "uso de los mecanismos de reforma constitucional -la reforma constitucional y la sustitución constitucional- para socavar la democracia[8]. Ahora bien, debo resaltar que, en este caso, la situación resulta ser considerablemente más grave, ya que la alteración del equilibrio de los poderes -aspecto que desarrollaré con posterioridad en este voto- ni siquiera proviene de alguna medida establecida a través de la reforma constitucional, sino que tiene como origen el accionar de un órgano con carácter de poder constituido que pretende alterar el diseño establecido por el poder constituyente.

[7] Gama, Leopoldo (2019). Derechos, democracia y jueces. Madrid: Marcial Pons, p. 201.
[8] Landau, David (2015). Derechos sociales y límites a la reforma constitucional. Bogotá: Universidad Externa de Colombia, pág. 17.

De similar forma, es importante mencionar que las constituciones contemporáneas no se limitan únicamente a establecer cuáles son los órganos básicos de los Estados, o a tutelar los derechos fundamentales de la ciudadanía, ya que también se caracterizan por predeterminar con mayor intensidad el ordenamiento al regular *in extenso* y a introducir los principios básicos relativos a la organización del poder público[9]. De este modo, cualquier propósito de alteración de cuestiones vinculadas -entre otras cosas- con la forma de gobierno no pueden ser emprendidas por la imposición o el uso irreflexivo de las prerrogativas o atribuciones que la norma fundamental otorga a los poderes del Estado -como podría ser, ciertamente, el hecho de aprobar leyes-, sino que requieren espacios importantes de deliberación e intercambio entre los poderes públicos y la propia ciudadanía para enriquecer las propuestas para la introducción de reformas. Es por ello que la existencia del control judicial de constitucionalidad de las leyes está orientada a operar "como una contrapeso a la tendencia de todas las fuerzas políticas a librarse de sus fuerzas competidoras en la mayor medida posible"[10].

En este caso, la notoria celeridad del trámite de la Ley 31355 refleja, sin margen de dudas, el notable déficit de deliberación respecto de medidas que pueden generar un notable desequilibrio en el sistema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo reconocido en la Constitución de 1993. De conformidad con la información brindada por la defensa del Congreso de la República, se puede apreciar el siguiente *iter* procedimental respecto del trámite de los proyectos 003-2021-CR, 006-2021-CR, 019-2021-CR y 036-2021-CR, los cuales pretendían regular los alcances de la cuestión de confianza:

- El proyecto de ley 003-2021-CR fue ingresado a la mesa de partes con fecha 5 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto del mismo año para estudio y dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

- El proyecto de ley 006-2021-CR fue ingresado a la mesa de partes con fecha 12 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto del mismo año para estudio y dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

- El proyecto de ley 019-2021-CR fue ingresado a la mesa de partes con fecha 12 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto del mismo año para estudio y dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

- El proyecto de ley 036-2021-CR fue ingresado a la mesa de partes con fecha 18 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto del mismo año para estudio y dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

[9] *Cfr*. De Otto, Ignacio (1999). Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona: Ariel, p. 29.
[10] Grimm, Dieter (2020). Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 354.

- Con fecha 8 de septiembre de 2021 se presentó el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, que recomendó la aprobación de los referidos proyectos de ley. Por su parte, el 13 de septiembre se presentó el dictamen en minoría, que recomendaba la no aprobación de los referidos proyectos.

- El 15 de septiembre de 2021, la Junta de Portavoces, con mayoría de sus miembros, aprobó la ampliación de la agenda para el análisis de estos proyectos.

- Con fecha 16 de septiembre, se sustentaron ambos dictámenes. Al finalizar el debate, el texto sustitutorio presentado por esta Comisión fue aprobado por 74 votos. Se presentó una solicitud para exonerar del trámite de la segunda votación, la cual fue también aprobada. Esta misma fecha se remitió la autógrafa de ley al Presidente de la República.

- Con fecha 6 de octubre de 2021, el Presidente de la República remite sus observaciones sobre la autógrafa de ley.

- El 10 de octubre se presenta el dictamen de la mayoría, que recomendó la aprobación de la autógrafa observada. El 19 de octubre se remite el dictamen en minoría y, en esa misma fecha, se sustentan en el Pleno del Congreso de la República ambos dictámenes. La insistencia del contenido de la autógrafa fue aprobada con 79 votos.

Advierto, de lo expuesto, que los proyectos fueron aprobados con una rapidez inusitada, al tratarse de temáticas considerablemente sensibles en relación con las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, en prácticamente un mes se aprobaron los cuatros proyectos de ley, a lo que debe agregarse que, en la misma fecha en que se sustentaron los dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Pleno del Congreso votó la aprobación del texto. De hecho, y con el evidente propósito de acelerar su implementación, se exoneró a la autógrafa del trámite de la segunda votación.

Del mismo modo, es preocupante que los dictámenes en minoría no reciban la atención que, en el contexto de una democracia deliberativa, deberían tener. Por ejemplo, en relación con los cuatro proyectos de ley, el dictamen en minoría formulado fue presentado con fecha 13 de septiembre de 2021. Sin embargo, el día 16 -esto es, tres días después- se insistió en aprobar el dictamen en mayoría. De similar forma, cuando se tramitaron las observaciones formuladas por el Presidente de la República, el dictamen en minoría se remitió con fecha 19 de octubre de 2021, y fue en esa misma fecha en que ambos dictámenes fueron sustentados, lo que culminó en la insistencia de la autógrafa de la ley.

Considero que el adecuado establecimiento de mecanismos de control y equilibrio al interior de toda sociedad democrática demanda que sea posible advertir la presencia de una suerte de tolerancia recíproca, y esto supone, indefectiblemente, que los grupos

parlamentarios deben moderarse al momento de desplegar sus prerrogativas institucionales[11]. No es posible garantizar una deliberación efectiva si es que los procedimientos para desperzonalizar los reclamos no son atendidos, ya que, en esos casos, "la representación es ejercida solamente como un mecanismo de decisión, en el que la mayoría gana y las minorías parlamentarias, así como la ciudadanía en general, se ven privadas de su derecho a participar y deliberar"[12].

De este modo, la celeridad en el trámite para la aprobación de la Ley 31355, así como la falta de debate respecto de las observaciones formuladas en los dictámenes en minoría se han caracterizado por un serio déficit deliberativo que no solo compromete la legitimidad relativa al procedimiento para la aprobación de normas, sino que, como ha ocurrido en este caso, ha generado un notable desequilibrio entre las articulaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

ii) Las cláusulas cuestionadas contravienen el principio de rigidez constitucional

Un segundo aspecto que deseo resaltar en este voto es el relativo a que la aprobación de la Ley 31355 supone una seria vulneración del principio de rigidez constitucional, ya que el Congreso de la República pretende, a través de la introducción de una norma con rango de ley, alterar el diseño y equilibrio de los poderes establecido en nuestra ley fundamental, lo que supone, indudablemente, inobservar la idea de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico.

Para comprender lo que implica la rigidez constitucional, Lucio Pegoraro ha señalado que "[u]na constitución rígida en sentido técnico-jurídico, o sea modificable sólo a través de los procedimientos pertinentes, puede ser más o menos rígida en un doble sentido: a) desde una perspectiva comparatista, los procedimientos previstos pueden ser más o menos complejos, más o menos fáciles o difíciles de recorrer; b) dentro de la misma constitución, es frecuente encontrar diferentes grados en los procedimientos de revisión, según la materia tratada, o en relación a supuestos particulares"[13].

Sobre ello, debe hacerse recordar que las constituciones contemporáneas -y entre ellas, claro está, la peruana- se caracterizan por introducir un sistema de reglas de competencia, el cual es un "signo distintivo del estado de derecho, del estado constitucional. Es evidente que la determinación de las funciones, de los órganos, la cual implica la idea de competencia, hace resaltar la supremacía de la constitución. Si la constitución determina la competencia de los órganos, entonces, necesariamente es superior a las disposiciones y mandatos de estos"[14]. No existe duda que las constituciones influyen notablemente en las democracias, y una de las formas en que lo hace es a través del establecimiento de

[11] Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). Cómo mueren las democracias. Barcelona: Ariel, pág. 17.
[12] Niembro, Roberto (2019). La justicia constitucional de la democracia deliberativa. Madrid: Marcial Pons, p. 250.
[13] Pegoraro, Lucio (2017). Teoría y modelos de la comparación. Ensayos de Derecho Constitucional Comparado. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, pp. 482 y 483.
[14] Tamayo y Salmorán, Rolando (1986). Introducción al estudio de la Constitución. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 252.

niveles importantes de estabilidad, por lo que se suele encargar de establecer un marco democrático para el funcionamiento de las instituciones políticas básicas[15].

Como se conoce, las constituciones tienen una pretensión estabilizadora y racionalizadora en las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía. Ahora bien, como hace recordar Konrad Hesse, estas intenciones o finalidades fracasan cuando a la constitución se le deja de considerar como vinculante. En este caso, en su escrito de contestación de demanda, el Congreso ha señalado que una de las finalidades de la regulación establecida en la Ley 31355 consiste en intentar equilibrar el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sobre ello, advierto que el Congreso de la República puede, ciertamente, hacer referencia a una serie de propósitos con la introducción de ciertas reformas. Sin embargo, cuando ello se efectúa inobservando los contenidos constitucionales de nuestra Ley Fundamental, queda entonces "abierto el camino por el que la Constitución pueda ser dejada de lado con solo invocar cualquier interés aparentemente más alto pero cuya superioridad será, con toda seguridad, puesta en cuestión. La idea básica de la Constitución escrita se ve entonces sustituida por una situación de inseguridad producida por una lucha constante de fuerzas y opiniones que en su argumentación no disponen de una base común de referencia"[16].

De hecho, en el ámbito del derecho constitucional comparado, existen diversas soluciones a la erosión a la que, constantemente, se ven expuestas las constituciones particularmente en sociedad con déficits democráticos. Una de ellas particularmente llamativa es la relativa al establecimiento de diversos niveles de rigidez al momento de diseñar una constitución. Se ha señalado que el propósito de esta clase de medidas es el de generar que sea más difícil "el cambio de disposiciones estructurales que son especialmente propensas a ser el blanco de los esfuerzos del constitucionalismo abusivo. También puede darse a las cortes el poder para denegar algunas de las reformas propuestas que resulten violatorias de los principios fundamentales del orden constitucional"[17].

En relación con el primer grupo de medidas, nuestro texto constitucional no ha reconocido -al menos no de forma expresa- la existencia de alguna cláusula pétrea, como sí se ha hecho en el caso de las Constituciones de 1839 y 1933. La incorporación de esta clase de cláusulas en nuestra historia constitucional ha obedecido, por lo general, a la necesidad de enfrentar determinadas circunstancias que, en su momento, habían puesto en jaque a la nación. Sobre ello, es importante recordar que las cláusulas pétreas de ambas constituciones tenían la finalidad de evitar episodios como los vividos en la época de la Confederación Peruano-Boliviana y en el Oncenio de Leguía.

El texto actual de 1993 no ha incorporado algún precepto similar, pero de ello no se puede desprender que no exista alguna preocupación especial en relación con determinados principios o bienes constitucionales. En ese sentido, el Tribunal ha señalado que "lo

[15] Dahl, Robert (2016). La democracia. Barcelona: Planteta, p. 145.
[16] Hesse, Konrad (2012). Escritos de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 48 y 49.
[17] Landau, David (2015). Derechos sociales y límites a la reforma constitucional. Bogotá: Universidad Externa de Colombia, pág. 22.

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"[18]. De esta afirmación se desprende que, si bien la Constitución de 1993 no ha incorporado expresamente niveles diferenciados de rigidez respecto de sus preceptos, de ello no puede concluirse que no existan elementos estructurales que resulta fundamental preservar.

En efecto, el Congreso de la República no podría argumentar -como, de hecho, lo ha señalado en el escrito de contestación a la demanda- que la Constitución cuenta con elementos y conceptos indeterminados, por lo que, en ejercicio de su facultad interpretadora, solo ha procedido a dotarlos de un contenido específico. Cuando el desarrollo de esta labor por parte del legislador ordinario tiene un importante impacto en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, la aprobación de esta clase de leyes solo genera un desequilibrio institucional y una clara intención de, bajo formas aparentemente legales, someter a otro de los poderes del Estado. La incorporación de esta clase de cláusulas demanda no solo de una reforma reflexiva, prolija y equilibrada, sino que además requiere el inicio de un diálogo entre ambos poderes del Estado para evitar que uno de estos intente, bajo la excusa de emplear atribuciones constitucionales, imponerse respecto del otro.

Ciertamente, no pretendo discutir que, en el marco de una sociedad abierta de intérpretes de la Constitución, el Congreso tiene muchas cosas importantes que decir sobre el significado de las cláusulas constitucionales. Sin embargo, cuando en el desarrollo de esa labor inobserva las interpretaciones y conclusiones efectuadas por el Tribunal Constitucional, también vulnera la noción de supremacía constitucional. Es precisamente el Tribunal Constitucional el órgano que, como intérprete final de la constitución, es el encargado de concluir si es que los comportamientos y conductas de los poderes públicos se enmarcan dentro de lo *constitucionalmente permitido*. Y es que, como bien hace recordar Pedro de Vega, "de poco serviría la proclamación política del principio de supremacía y el reconocimiento jurídico del concepto de rigidez, sin el establecimiento de los mecanismos sancionadores adecuados capaces de impedir su transgresión"[19].

En este caso, el propio Congreso de la República -a través de la Comisión de Constitución y Reglamento- ha admitido que la vía óptima para regular los aspectos relativos a la cuestión de confianza sería la reforma constitucional. Sin embargo, en virtud de consideraciones subjetivas -y que, por lo demás, representan una notoria inobservancia de los parámetros desarrollados por el Tribunal Constitucional- estimó que era pertinente efectuar estas regulaciones en una ley interpretativa. En efecto, en el dictamen que terminó por aprobar la ley impugnada en este proceso sostuvo que

> [e]videntemente, desde un punto de vista de contenido, la vía de la reforma constitucional podría ser considerada la óptima; sin embargo, el quiebre del principio constitucional de equilibrio de poderes generado por el Tribunal Constitucional en menoscabo de las funciones del Congreso de la República justifica que, con el fin de restablecer el orden constitucional

[18] STC 0006-2018-PI, fundamento 49.
[19] De Vega, Pedro (2011). La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos, p. 41.

> quebrado, se pueda evaluar una opción que, desde un punto de vista de oportunidad, permita corregir estos excesos con la urgencia que lo amerita […][20].

En este caso, pese a que el Tribunal ya precisó los alcances de la cuestión de confianza -así como la forma en que ella podía ser interpretada-, el Congreso de la República ha ignorado este entendimiento de la constitución que fue establecida por su intérprete final. No tengo dudas que, como en toda democracia, dicho poder del Estado puede discrepar de las conclusiones que formula el Tribunal Constitucional, pero ello desde ningún punto de vista lo faculta para que, a través del uso de mecanismos propios de un poder constituido, pueda deliberadamente inobservar sus pronunciamientos. Es precisamente el control de constitucionalidad el que, como modo de reacción inserto por los propios órganos de creación y aplicación del Derecho, consigue formalizar y hacer inmediatamente operativa la primacía de la Constitución sobre las leyes[21].

De este modo, la Ley 31355 ha vulnerado la Constitución, ya que, de forma subrepticia, pretende modificarla -a través del uso de una supuesta "ley interpretativa"- acudiendo a un mecanismo distinto al de la reforma constitucional y caracterizado, como ya se precisó, por un notable déficit deliberativo.

iii) Las cláusulas impugnadas vulneran el principio de separación y equilibrio entre los poderes

La división de poderes se encuentra inexorablemente vinculada a la idea de la supremacía de la constitución. Se ha sostenido, sobre ello, que "[t]odo tipo de división de poderes presupone la prioridad de aquel Derecho que distribuye las diferentes materias o funciones del poder público. A su vez, la división de poderes, organizada en función de estos principios, garantiza la supremacía de la norma constitucional. Por lo tanto, el control del poder público mediante la separación de poderes o un sistema *checks and balances* que tenga por objeto asegurar la supremacía de la Constitución, es un objeto esencial de la Constitución"[22].

Ahora bien, para entender, en su verdadera dimensión, en qué medida la Ley 31355 -adoptada por el Congreso de la República- supone una serie afectación del balance y equilibrio de poderes, resulta fundamental efectuar algunas consideraciones a propósito de la forma de gobierno que se desprende de la Constitución de 1993. El Tribunal Constitucional ya ha señalado, en la sentencia sobre la disolución del Congreso, que nuestra forma de gobierno es peculiar y autóctona, y que, en esa medida, no puede ser encajada en los clásicos modelos del presidencialismo estadounidense o de los parlamentarismos propios de la Europa continental. Ahora bien, a ello deseo agregar que, por lo general, en América Latina existe, por razones culturales e históricas, un considerable acercamiento a los modelos presidencialistas. Sin embargo, en varios de los

[20] Dictamen de fecha 8 de septiembre de 2021, aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, p. 71.
[21] *Cfr*. Blanco Valdéz, Roberto (2006). El valor de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial, p. 133.
[22] Starck, Christian (2011). *Ibid.* p. 78.

países de la región ello ha ido de la mano con la inserción de mecanismos de control en manos del órgano legislativo.

Sobre ello, ha señalado Giuseppe de Vergottini que, en América Latina, las formas de gobierno son considerablemente complejas, y que, de hecho, una importante cantidad de textos constitucionales de la región se apartaron del modelo norteamericano al disponer de formas de colaboración entre los poderes propio del gobierno parlamentario y, en particular, mecanismos de responsabilidad política del mismo presidente ante la asamblea respectiva[23]. Algunos autores hacen referencia a una suerte de "parlamentarismo presidencial", en el que el jefe del Ejecutivo, "sería a la vez Jefe de Estado y jefe de Gobierno y sería elegido por sufragio universal. El Parlamento podría acusarle, pues sería responsable, pero a cambio el Jefe del Estado podría actuar sobre él mediante la cuestión de confianza y la disolución"[24].

En líneas generales, esta suerte de presidencialismo latinoamericano se ha visto recurrentemente expuesto a una considerable cantidad de tensiones y conflictos entre los poderes del Estado. Sobre ello, se ha señalado que "cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de la gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad […]"[25].

Precisamente una de las funciones de todo ordenamiento o régimen constitucional radica en la ordenación de las instituciones de gobierno, lo que supone la atribución de poder a uno o más órganos, cuyas estructuras y competencias se suelen establecer en las cláusulas de la Ley Fundamental. Esto implica reconocer una voluntad unitaria del poder, "diviendo y coordinando sus diversos elementos"[26]. En el caso concreto de la posibilidad de introducir, a través de normas con rango de ley, restricciones a la facultad del Poder Ejecutivo de interponer una cuestión de confianza, el Tribunal ya ha señalado de forma enfática que si ella

> 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)[27].

De este modo, introducir a través de una ley una serie de restricciones al uso de la cuestión de confianza -la cual se presenta, en nuestro modelo, como una herramienta de contrapeso que suele emplear el Poder Ejecutivo, supone una seria vulneración del principio de

[23] De Vergottini, Giuseppe (1985). Derecho Constitucional Comparado. Madrid: Espasa-Calpe, S.A, p. 125.
[24] Burdeau, Georges (1981). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Madrid: Editorial Nacional, p. 224.
[25] Nohlen, Dieter y Garrido, Antonio (2020). Presidencialismo comparado: América Latina. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 35.
[26] Sánchez Agesta, Luis (1968). Derecho Constitucional Comparado. Madrid: Editorial Nacional, p. 32.
[27] STC 00006-2018-PI, fundamento 74.

separación y equilibrio de poderes. Debo agregar que esto se ha producido en el marco de un irreflexivo y apresurado intento de reducir las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, pero que no se han planteado con la misma intensidad respecto del Congreso de la República. Ello genera que el sistema establecido en la Constitución de 1993 se vea afectado por actos emanados de uno de los actores involucrados, el cual es, en este caso, el Poder Legislativo. Así, la implementación de restricciones no previstas en la Constitución, así como la falta de introducción de mecanismos de contrapeso han supuesto una vulneración del principio de equilibrio de poderes.

iv) Las cláusulas impugnadas insertan un desbalance en nuestra forma de gobierno

El Tribunal Constitucional ha señalado que, en nuestro modelo, existen dos formas de articular la cuestión de confianza. Por un lado, se le emplea en el acto de investir al Presidente del Consejo de Ministros, lo que supone que es el Congreso de la República el que, finalmente, confirma o revoca la composición de dicho órgano; o, en todo caso, a través de una libre iniciativa ministerial, la cual suele surgir, por lo general, a propósito de un notorio escenario de tensión que, eventualmente, puede conducir a problemas de gobernabilidad.

De esto se desprende que, si bien en los modelos latinoamericanos el Presidente de la República suele ostentar un importante elenco de facultades, no por ello se le debe considerar en todos los escenarios como un poder incontrolable o que merme las atribuciones del órgano legislativo. Sobre ello se ha destacado que, paradójicamente, "de la centralidad presidencial no debe deducirse que los poderes del Congreso sean escasos, antes bien, el Parlamento de los Estados Unidos es, posiblemente, el Parlamento más influyente del mundo. El Congreso dispone de poderes importantes […]"[28]. La cita se refiere al modelo estadounidense, pero sus consideraciones bien podrían ser extrapoladas a la forma de gobierno reconocida en la Constitución de 1993. En efecto, en nuestro modelo constitucional el Poder Legislativo no solo es el autorizado de nombrar a funcionarios de un importante rango de la estructura estatal, sino que, además, se encuentra facultado a emplear diversos mecanismos de control que son propios de sistemas parlamentarios, como ocurre con la interpelación y la censura.

En ese contexto, la cuestión de confianza surge, en nuestro modelo, como una herramienta de exigencia de responsabilidad que ejerce el Congreso de la República frente al Consejo de Ministros. Se trata, como se mencionó a propósito del modelo presidencial latinoamericano, de una figura que, si bien tiene corte parlamentario, ha sido introducida en una forma de gobierno predominantemente presidencialista, y permite generar un importante nivel de equilibrio en el desarrollo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. De hecho, en los modelos parlamentarios se suele considerar que el "voto de desconfianza" es el "mecanismo principal que el sistema parlamentario tiene para la materialización de la responsabilidad […] es el voto de desconfianza, que, en caso de

[28] Martínez, Manuel y Uribe, Ainhoa (2018). Teoría del Estado y de las formas políticas: Sistemas Políticos Comparados. Madrid: Tecnos, p. 282.

prosperar […], tiene como consecuencia ya sea la dimisión del gobierno […], o la disolución del Parlamento, y la consiguiente convocatoria a nuevas elecciones […][29].

La institución de la cuestión de confianza es reconocida, expresamente, en la Constitución de 1920. Al respecto, el artículo 133 disponía que "[n]o pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales algunas de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza". Sobre este episodio ha hecho recordar Manuel Vicente Villarán que

> [a]l reunirse la Asamblea Nacional de 1919, la práctica de la censura por una Cámara con efectos decisivos, había tomado la consistencia de costumbre más poderosa que la ley. La Comisión de esa Asamblea que preparó el proyecto de la Constitución de 1920, propuso sin explicaciones el siguiente artículo: "No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza". En esos términos fue aprobada sin debate por 72 votos contra 2 […]. Así quedó elevado el voto político contra los Ministros, por primera vez de modo durable, a la categoría de un precepto de la Constitución. Su antiguo carácter de sanción motivada por faltas del Ministro en el ejercicio de su cargo, fue alterado, adquiriendo la naturaleza de un acto subjetivo de desconfianza[30].

En el caso del texto constitucional de 1933, el artículo 174 reconocía que "[l]a no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza". Otro precepto relevante de este texto constitucional lo es, sin duda alguna, el contenido en el artículo 167, según el cual "[e]l Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo". Sobre ello, Landa Arroyo hace recordar que

> [e]l objeto de la presentación del programa no era solamente dar a conocer al Congreso la política general del gobierno, sino que a juicio del constituyente Clemente Revilla era: "conferirle (al Congreso) la grave atribución de aprobarla o desaprobarla al ser informado de ella, y en este último caso, impedir que el Gabinete entrase en funciones obligándolo a dimitir". Sin embargo, dicha exposición debía llevarse a cabo no solo ante la Cámara de Diputados, sino también ante el Senado Funcional, que nunca se llegó a instalar; motivo por el cual, jamás se hizo exigible que se sometería al voto la exposición del Presidente del Consejo, incluso ante la Cámara de Diputados[31].

La Constitución de 1979 contenía un precepto similar al de la carta anterior, ya que el artículo 226 establecía que "[l]a desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza". En el caso de la Constitución vigente, el Tribunal ha señalado que

> 75. […] 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

[29] Gamas, José (1976). Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 87.
[30] Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, pp. 163 y 164.
[31] Landa, César (2020). La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano. En: Anuario Parlamento y Constitución. Cortes de Castilla - La Mancha, Número 21, p. 50.

> 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 referida institución y alterando la separación de poderes[32].

De este modo, el Tribunal declaró que la introducción de reformas en el Reglamento del Congreso orientadas a limitar la cuestión de confianza resultaba contraria al principio de equilibrio de poderes. Esto obedece a que instituciones como la cuestión de confianza permiten al Poder Ejecutivo de reaccionar frente a la presencia de alguna tensión que haya podido ser planteada o iniciada por el Congreso de la República. Este órgano, a su vez, puede exigir responsabilidad al Ejecutivo mediante el uso de la interpelación y de la censura. Se trata, en buena cuenta, de un diseño planteado por el constituyente en virtud del cual tanto el Ejecutivo y el Legislativo pueden ejercer un control de forma recíproca, y esto supone, evidentemente, que cualquier alteración de estas herramientas tenga que tener un impacto indefectible en nuestra forma de gobierno.

En este caso, la Ley 31355 inserta una serie de modificaciones a la cuestión de confianza y, sin embargo, no ha planteado o introducido alguna clase de reforma de los mecanismos que emplea el Poder Legislativo para ejercer presión y solicitar responsabilidades a nivel ministerial. De hecho, en los últimos años también se ha advertido un uso reiterado de la figura de la vacancia por incapacidad moral. En mi voto formulado de forma conjunta con el magistrado Carlos Ramos Núñez en el expediente 00002-2020-CC, precisamos que no se podía interpretar la Constitución peruana en el sentido que se tratara de una herramienta que, por el peso de los votos, pudiera generar que el Congreso se imponga frente al Ejecutivo cuando este último no tuviera una importante representación en el órgano legislativo. De manera específica, sostuvimos que

> no cualquier cuestionamiento efectuado en contra del Presidente de la República puede ser catalogado, por la simple imposición de los votos, como una razón válida desde la Constitución para poder solicitar su vacancia. Esta apreciación no solo se deduce de las constantes preocupaciones que los propios constituyentes, en diversos momentos históricos, demostraron por un eventual uso arbitrario de esta figura, sino que además encuentra una especial lógica en el régimen político que es posible desprender de la Ley Fundamental[33].

De este modo, y pese a ser de conocimiento por parte del Poder Legislativo que también se han presentado escenarios de un uso desmedido de sus atribuciones reconocidas en la Constitución de 1993, este órgano no ha aprobado ninguna reforma que permita generar un nivel de equilibrio con el Poder Ejecutivo, lo cual ha generado que, incluso a la fecha en que se expide esta sentencia, exista un notorio escenario de tensión y conflicto entre

---

[32] STC 00006-2018-PI, fundamento 75 y 76.

[33] Voto de la magistrada Ledesma Narváez y del magistrado Ramos Núñez en el expediente 00002-2020-CC, fundamento 55.

ambos poderes del Estado. Al respecto, el Tribunal ya ha precisado que "cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total 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"[34].

Por lo expuesto, la Ley 31355 ha generado una alteración de la forma de gobierno que no se deriva ni de la Constitución ni de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

v) Las cláusulas impugnadas inobservaron la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional

He sostenido en este voto que la expedición de la Ley 31355 ha supuesto, entre otras cosas, una manifiesta vulneración de la noción de rigidez constitucional. En este apartado también deseo enfatizar que la normatividad impugnada ha inobservado los parámetros que, en su rol de intérprete final de la Constitución, ha desarrollado el Tribunal Constitucional.

La labor de interpretar una norma de características tan especiales como lo es, sin duda, la Constitución, se encuentra estrechamente conexa con la noción misma del control de constitucionalidad. De este modo, ciertamente el Congreso de la República puede aprobar leyes que, de cierto modo, puedan desarrollar sus preceptos (los cuales, por lo general, son ambiguos e indeterminados), pero de ello no se puede concluir que sus interpretaciones puedan inobservar los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional, órgano que, en nuestro modelo, es el intérprete final de la Constitución de 1993. Como bien hace recordar Pedro Cruz Villalón, la interpretación constitucional suele desarrollarse por múltiples agentes, pero es precisamente el Tribunal Constitucional el que brinda una interpretación que es de carácter supremo[35], y esto obedece a que es función de este órgano el de constituirse como entidad de cierre de la justicia constitucional en el orden interno.

En efecto, el margen de interpretación del Congreso de la República respecto de los preceptos constitucionales se agota en los escenarios en los que el Tribunal Constitucional hubiese establecido un sentido final de lo dispuesto en nuestra Ley Fundamental. Ello, desde ningún punto de vista, supone desconocer el rol primario que ostenta el Poder Legislativo cuando expida leyes, solo supone que ese marco de actuación tiene como límite lo expresamente ordenado o proscrito en nuestra jurisprudencia. Sobre ello, Joseph Raz ha señalado que "es generalmente aceptado que las interpretaciones están sujetas a una evaluación objetiva, es decir, que algunas son defendibles y otras no lo son"[36]. En efecto, las interpretaciones ajenas a lo desarrollado por este Tribunal no pueden ser consideradas como válidas, ya que ellas son de obligatoria observancia para todos los

[34] STC 00006-2018-PI, fundamento 24.
[35] Cfr. Cruz Villalón, Pedro (1987). La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 29.
[36] Raz, Joseph (2013). Entre la autoridad y la interpretación. Madrid: Marcial Pons, p. 358.

poderes públicos, tal y como se ha establecido en el Código Procesal Constitucional del 2004 y en el Nuevo Código Procesal Constitucional.

En relación con este punto, es necesario señalar que los Tribunales Constitucionales tienen un importante papel en el asentamiento de nuevos regímenes constitucionales, o en la consolidación de democracias en una situación de precariedad, como ocurre en la actualidad en el escenario peruano. En efecto, defender la supremacía de la Constitución, así como los efectos de los fallos de su intérprete final, resulta vital para evitar que nuestra Ley Fundamental se vea expuesta al inevitable riesgo de interpretaciones interesadas o a situaciones de grosero incumplimiento de sus preceptos[37].

La observancia de los preceptos constitucionales y de las interpretaciones que, sobre ellos, ha efectuado el Tribunal Constitucional permite un importante nivel de cohesión y estabilidad en el marco de sociedades caracterizadas por su heterogeneidad. A ello puedo agregar que, en los casos en los que la política se desarrolla en un escenario de constante conflicto y tensión entre los poderes públicos -los cuales no han hecho mucho por poner fin a esta incertidumbre, los fallos que expide este supremo intérprete de la Constitución suponen el inicio de lo que debería ser un diálogo inter-institucional. En efecto, no considero que los fallos del Tribunal Constitucional sean necesariamente el fin de una discusión sobre la forma en que deben articularse las relaciones entre los poderes públicos. Antes bien, pueden ser el inicio de la inserción de reformas que, considerando nuestros problemas y necesidades, puedan culminar con las constantes pugnas en el poder.

De este modo, se advierte una seria erosión a la democracia cuando el Congreso de la República no solo discrepa de las interpretaciones efectuadas por el Tribunal Constitucional, sino que las inobserva de forma abierta y deliberada. Esta intención se menciona expresamente en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de fecha 8 de septiembre de 2021, en el que menciona que, uno de los "beneficios" de la aprobación de los proyectos de ley que pretendían regular la cuestión de confianza, era que esto le permitiría al Tribunal Constitucional "enmendar su errada interpretación respecto de la posibilidad de que existan diversas formas y órganos que puedan ser quienes decidan si el Congreso aprobó o no una cuestión de confianza"[38]. De hecho, este mismo dictamen también menciona que uno de los propósitos de esta propuesta radica en evitar "decisiones interpretativas del Tribunal Constitucional"[39].

Como he enfatizado en este voto, aunque el Congreso de la República pueda discrepar de las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional, esto desde ningún punto de vista autoriza que este órgano del Estado pueda adoptar leyes con el propósito de hacer prevalecer su propio entendimiento de la Ley Fundamental. No tengo ninguna duda que los fallos de las autoridades jurisdiccionales pueden ser criticados y sometidos a deliberación -como ocurre en cualquier sociedad democrática-, pero ignorar la condición

[37] *Cfr.* Ahumada, Marian (2005). La Jurisdicción Constitucional en Europa. Navarra: Editorial Aranzadi, p. 51.
[38] Dictamen de fecha 8 de septiembre de 2021, aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, p. 79.
[39] Ibídem, p. 78.

que ostenta el Tribunal de órgano de cierre de la justicia constitucional podría generar escenarios futuros en los que no se respete el contenido de sus decisiones, con todas las lamentables consecuencias que ello genera en una sociedad democrática. No en vano ha mencionado el *justice* Robert Jackson en *Brown v. Allen*, refiriéndose a la condición de los fallos de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, que "no somos la última instancia porque seamos infalibles, sino que somos infalibles sólo porque somos la última instancia".

Una afirmación similar puedo formular en relación con los fallos del Tribunal Constitucional peruano.

S.

LEDESMA NARVÁEZ