



Revista Derecho del Estado

ISSN: 0122-9893

ISSN: 2346-2051

Universidad Externado de Colombia

CAMPOS BERNAL, HEBER JOEL

La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano***

Revista Derecho del Estado, núm. 56, 2023, Mayo-Agosto, pp. 131-161

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n56.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337675205005>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UNEM redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano***

The (In)organic Constitution: A Reflection about the Tensions and Inconsistencies of the Peruvian Political Regime

RESUMEN

Este artículo versa sobre la Constitución orgánica del Perú. En ese sentido, analiza sus características más salientes y, a partir de ello, llama la atención sobre sus inconsistencias prácticas, producto de un proceso de hibridación que se remonta a los inicios del constitucionalismo peruano. Asimismo, el texto discute críticamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano sobre la Constitución orgánica. En particular, incide en las sentencias emitidas por este colegiado en los casos de la cuestión de confianza y la disolución constitucional del Congreso. Por último, plantea algunas medidas que deben implementarse en el corto y mediano plazo para fortalecer la institucionalidad democrática del país.

PALABRAS CLAVE

Constitución orgánica, cuestión de confianza, disolución constitucional del Congreso, presidencialismo híbrido.

* Profesor ordinario, de pregrado y posgrado, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). Doctorando de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; abogado y magíster en Ciencias Políticas y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy de la Universidad de Génova. Contacto: hcampos@pucp.pe ORCID ID: 0000-0003-0501-2687.

** El autor agradece el apoyo brindado por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica de la PUCP (CICAJ) para la elaboración del presente trabajo de investigación.

*** Recibido el 17 de agosto de 2021, aprobado el 30 de enero de 2023.

Para citar el artículo: Campos Bernal, H. J. *La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, N.º 56, mayo-agosto de 2023, 131-161.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.N56.05>

ABSTRACT

This article is about the organic Constitution of Peru. In this sense, this article shed light on the most outstanding characteristics of this part of the constitution and from there it claims about its inconsistencies, due to the hybrid process promoted since the origins of the peruvian constitutionalism. Furthermore, this article discuss critically the peruvian constitutional court's jurisprudence about the organic Constitution. In particular, it insists on the decisions ruled by this corporation linked to the question of confidence and to the dissolution of the Parliament. Finally, this article proposes some measures that have to be implemented in the short and mid term in order to strengthen the democratic institutionality of the country.

KEYWORDS

Organic Constitution, question of confidence, constitutional dissolution of Parliament, hybrid presidentialism.

SUMARIO

1. Planteamiento del problema. 2. La Constitución orgánica: cuestiones fundamentales. 2.1. El diseño político de la Constitución de 1993. 2.2. La narrativa jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la Constitución orgánica. 2.3. ¿División de poderes, balance de poderes o diálogo entre poderes? 3. El problema de la cuestión de confianza facultativa y la disolución del Congreso. 3.1. El punto de partida: normas inconsistentes que nunca se han aplicado. 3.2. La omisión del Tribunal Constitucional: una reconstrucción del razonamiento desarrollado por este en torno al caso de la disolución del Congreso. 3.3. ¿Por qué pensar la Constitución orgánica como un espacio para el enfrentamiento entre poderes y no para el diálogo constructivo entre poderes? 4. Hacia una revisión crítica de la Constitución orgánica peruana: la agenda pendiente. Conclusiones. Referencias.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación versa sobre los problemas que afronta la Constitución orgánica del Perú¹. Esta, a diferencia de la Constitución dogmática, ha permanecido durante mucho tiempo al margen de los debates políticos y académicos.

1 Nuestro análisis se centrará, sin embargo, en la parte relativa a las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento. Estas constituyen el corazón de la Constitución orgánica del Perú y son, además, las que, de forma más saliente, han estado expuestas a discusiones y controversias políticas y constitucionales en los últimos años.

Recién en los últimos años, y en gran medida por los enfrentamientos entre el Parlamento y el Ejecutivo, se ha empezado a prestar atención a sus alcances y límites. Así, en la actualidad es posible identificar dos corrientes o tendencias doctrinales en torno a ella. La primera plantea la necesidad de avanzar cambios de fondo, a través, por ejemplo, de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La segunda, por su parte, sostiene que si bien dichos cambios son necesarios, estos deben traducirse en reformas parciales, no en un cambio total de la Constitución².

Lo cierto es que, sin perjuicio del mecanismo por el que se opte, es urgente repensar el diseño orgánico de la norma suprema peruana. Este diseño mantiene muchas de las figuras que fueron creadas en los albores de la República para darle contenido a la promesa de la vida peruana³. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la existencia de un Parlamento con facultades de fiscalización y control políticos, o la de un Ejecutivo con amplias potestades para impulsar políticas públicas que satisfagan las demandas ciudadanas. Pero al mismo tiempo se hallan figuras que hemos importado, a veces acriticamente, de otros países que poseen sistemas de gobierno distintos al nuestro. Esto dio origen a lo que algunos autores denominan como “el presidencialismo atenuado”⁴. Según ellos, el sistema de gobierno del Perú es de base presidencial, pero con injertos del sistema parlamentario, lo cual implica que cuando el Presidente cuenta con mayoría en el Congreso (absoluta o relativa) sus funciones y competencias constitucionales se optimizan, pero cuando no la tiene estas se atenúan. La razón se halla en el hecho incontestable, a la luz de la experiencia histórica, de que cuando el Presidente cuenta con un amplio respaldo político en el Congreso resulta inmune a los embates y críticas de la oposición, pero cuando ocurre lo contrario se convierte en víctima de los ataques de los partidos que compitieron contra él en las elecciones.

Este axioma parece haberse presentado en todos los casos en los que el Presidente no controlaba el Parlamento. En todos ellos el desenlace fue, o que el Presidente fue separado del cargo por un golpe militar, o que fue vacado o tuvo que renunciar ante el acoso de la mayoría congresual. Pero también se presenta en todos los casos en los que el presidente contaba con un amplio respaldo. En estos, la ausencia de controles y contrapesos institucionales

2 López, L. *Cuestión de (des)confianza*. Lima: Ediciones LP, 2019, 141 ss.

3 García Belaúnde, D. *Evolución constitucional del Perú*. En *Constitución peruana: historia y dogmática*. Lima: Adrus, 2016, 35 ss.; Sobrevilla, N. *Batallas por la legitimidad: constitucionalismo y conflicto político en el Perú del siglo XIX (1812-1860)*. En *Revista de Indias*. Vol. LXIX, n.º 246.

4 Eguiguren, F. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*. Lima: Palestra, 2021; García Belaúnde. *Evolución constitucional del Perú*, cit.; Hakansson, C. *El neopresidencialismo*. Lima: Yachay Legal, 2021.

eficaces fue la regla, y tuvo como correlato, lamentablemente, hechos de corrupción y abusos de poder⁵.

Es cierto que cada una de estas experiencias presenta características particulares que solo se pueden entender en su contexto histórico, pero también lo es que en todas ellas la correlación de fuerzas entre el Congreso y el Ejecutivo jugó un rol decisivo. El presidencialismo atenuado parece, por tanto, ser el responsable de nuestros más graves desvaríos políticos. ¿Por qué entonces optamos por un sistema de gobierno, en apariencia, tan inconsistente y disfuncional como este?

La respuesta que daremos a esta pregunta pone el acento en dos aspectos: i) en la dimensión histórica y cultural de las instituciones políticas, y ii) en la falta de un debate amplio, plural y robusto que permita, justamente, aminsonar los perjuicios de un diseño político de estas características. Al final, ambas variables se complementan. Precisamente porque no contamos con una cultura política sensible al diálogo democrático es que hemos construido instituciones que no confrontan sus orígenes con una visión crítica. Repensar nuestra Constitución orgánica resulta, por ende, una excelente oportunidad para cuestionar los problemas de nuestra convivencia política, pero desde una perspectiva que sea armónica con las responsabilidades que todos debemos asumir en la construcción de una sociedad bien ordenada.

La presente investigación se organiza de la siguiente manera: en la primera parte describe las principales características de la Constitución orgánica del Perú, tomando como referencia el diseño político de la Constitución actual; aquí se tendrá presente la narrativa jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Constitucional (TC), corporación que, con todas sus limitaciones, ha contribuido en los últimos años a dar sentido a muchas de nuestras instituciones (in)orgánicas y ha permitido canalizar los conflictos políticos, sobre todo, entre el Congreso y el Gobierno, pese a las críticas que también ha recibido por ello. En la segunda parte concentra la atención en discutir las implicancias de la cuestión de confianza facultativa y la disolución constitucional del Congreso; ambas figuras han dado origen a los problemas mencionados arriba, y representan un aspecto distintivo de nuestro constitucionalismo político. En la última parte hace una revisión somera de nuestra agenda pendiente y llama la atención sobre los retos que deberemos afrontar en el futuro.

5 “En las relaciones ejecutivo-legislativo debemos notar que cuando el Presidente de la República ha contado con mayoría parlamentaria, su predominio ha sido incluso mayor que en un presidencialismo estadounidense. A la inversa, cuando ha carecido de ella se han producido periodos de inestabilidad política, así como la suspensión, o derogación, de una constitución. De esta manera, las relaciones de los órganos constitucionales tienden a polarizar la práctica política sobre la base del uso abusivo de la legislación delegada o los decretos de urgencia, o por el contrario, por el excesivo fortalecimiento del control parlamentario”. *Ibid.*, 231.

2. LA CONSTITUCIÓN ORGÁNICA: CUESTIONES FUNDAMENTALES

Nuestro sistema de gobierno se caracteriza por ser de base presidencial, pero con injertos del sistema parlamentario⁶. Eso significa que si bien responde, en esencia, al esquema del presidencialismo, cuenta con algunas pocas instituciones propias del modelo parlamentario que dan pie al siguiente escenario:

- i) Cuando el Presidente cuenta con mayoría en el Congreso, puede gobernar sin (muchas) limitaciones; pero,
- ii) Cuando no cuenta con mayoría en el Congreso, puede perder el cargo ya sea por obra de la presión ciudadana o del propio Congreso.

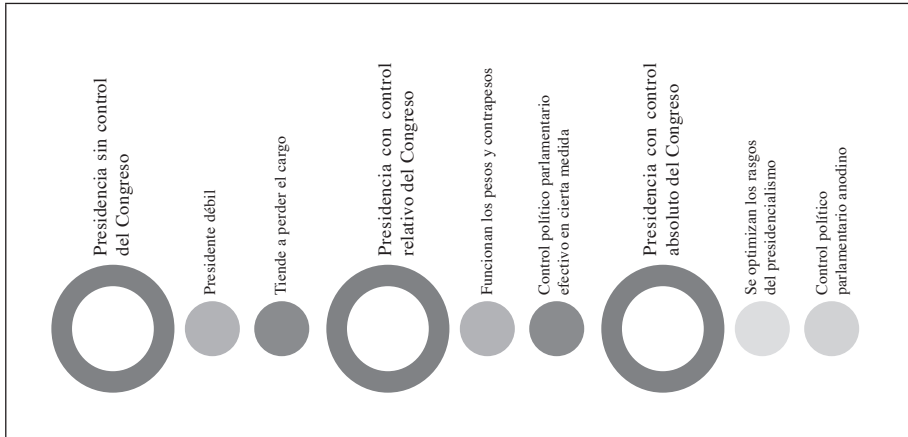
Ese parece haber sido el sino del Perú durante gran parte del siglo xx. El escenario i), por ejemplo, se presentó con los casos de Alan García, entre 1985 y 1990, y de Alberto Fujimori, sobre todo, entre 1995 y 2000⁷. Del mismo modo, el escenario ii) se presentó con los casos de José Luis Bustamante y Rivero en 1948, de Fernando Belaúnde Terry en 1968 y, más recientemente, de Pedro Pablo Kuczynski en 2018 y Martín Vizcarra en 2020. Estos escenarios son, por tanto, los casos extremos, en los que nuestro diseño orgánico dio origen a situaciones de desgobierno e inestabilidad. Los casos intermedios son aquellos en los que el presidente no contó con mayoría absoluta en el

6 Esta observación está presente en la reflexión de prácticamente toda la doctrina nacional. Salvo algunos matices, en general existe un consenso unánime en el sentido de que nuestro sistema de gobierno, de base presidencial, fue objeto de diversos cambios, producto de las urgencias políticas y sociales del momento. Dichos cambios se dieron a partir de la incorporación de injertos del sistema parlamentario como el Consejo de Ministros, el voto de censura y la interpelación, la cuestión de confianza, obligatoria y facultativa, y más recientemente la disolución constitucional del Congreso. Véase Campos, M. *La parlamentarización del presidencialismo peruano*. En *Derechos fundamentales. Actas de las v Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Palestra, 2020; García Belaúnde, D. *Evolución y características del presidencialismo peruano*. En *Pensamiento Constitucional*. Año XIII, n.º 13; Eguiguren. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*, cit.; Hakansson. *El neopresidencialismo*, cit. Ahora bien, y en sintonía con la afirmación anterior, no se debe perder de vista que este proceso de hibridación se dio, muchas veces, en condiciones que no garantizaron un adecuado estudio y deliberación de los injertos propuestos. Ese sería el caso, sobre todo, de aquellos procesos constituyentes que no cumplieron con estándares mínimos de transparencia, pluralismo y publicidad, o de enmiendas constitucionales que fueron aprobadas sin advertir el denominado efecto red, es decir, el impacto que generaban en otra sección de la Constitución con la cual no se hallaban directamente relacionadas. Véase Gargarella, R. *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz, 2014; Albert, R. *Reforma y desmembramiento constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

7 No hay que olvidar que durante ese periodo Cambio 90-Nueva Mayoría, el partido del presidente Fujimori, contaba con 66 de 120 congresistas; es decir, estaba en condiciones de aprobar leyes ordinarias y orgánicas y evitar censuras ministeriales y otros mecanismos de control político para los cuales se requerían mayorías calificadas. Véase Pease, H. y Romero, G. *La política en el Perú del siglo xx*. Lima: PUCP, 2013, 365 ss.

Parlamento, pero sí relativa. En todos estos casos el Presidente pudo culminar su periodo, no obstante los embates y críticas de la oposición.

FIGURA 1



Fuente: elaboración propia.

A continuación presentaré los rasgos más significativos de nuestra Constitución orgánica. Para ese fin tomaré como referencia la narrativa jurisprudencial desarrollada por el TC en los últimos años, y discutiré las implicancias de pensar nuestras instituciones en armonía con el principio de división de poderes⁸. El punto que deseo poner en cuestión es que la racionalización de nuestra democracia política supone aceptar que la división de poderes no implica una separación rígida entre las distintas ramas estatales, sino la colaboración y el intercambio crítico entre ellas.

2.1. El diseño político de la Constitución de 1993

La Constitución de 1993 mantiene, en gran medida, el diseño orgánico de la Constitución de 1979. A este sumó algunas pocas instituciones, como la Defensoría del Pueblo, y replanteó otras, como la cuestión de confianza y la reelección presidencial. Según García Belaúnde, “[la Constitución de 1993] es una copia en un 65% [de los postulados de la Constitución de 1979] y repite el mismo ordenamiento, pero en demérito de ella”⁹. Estas instituciones presentan, además, el defecto de no haber contribuido al mejoramiento de las relaciones

8 Sartori, G. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016; Ackerman, B. *The New Separation of Powers*. En *Harvard Law Review*. Vol. 113, n.º 3, 2000.

9 García Belaúnde. *Evolución constitucional del Perú*, cit., 63.

entre el Ejecutivo y el Parlamento, ni haber fortalecido la gobernabilidad, a través de mecanismos de inclusión y participación política¹⁰.

En el siguiente cuadro se presentan las principales innovaciones de la parte orgánica de la Constitución de 1993, en contraste con las previstas por la Constitución de 1979.

CUADRO 1

	Constitución 1993	Constitución 1979
Congreso unicameral o bicameral	Unicameral	Bicameral
Cuestión de confianza obligatoria y potestativa	Prevé la cuestión de confianza obligatoria y potestativa. No se prevé sobre qué materias puede versar la cuestión de confianza facultativa.	Prevé solo la cuestión de confianza potestativa. El Presidente del Consejo de Ministros tiene la obligación de concurrir al Congreso a exponer su programa de gobierno y las políticas y medidas de su gestión, pero ello no comporta un voto del Parlamento. No se prevé sobre qué materias puede versar la cuestión de confianza facultativa.
Disolución del Congreso	El Presidente puede disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros. No se puede disolver el Congreso durante el último año de su periodo.	El Presidente puede disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a tres consejos de ministros. No se puede disolver el Congreso durante el último año de su periodo.

Fuente: elaboración propia, con base en Eguiguren, F. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*. Lima: Palestra, 2021, 41-43.

Como se desprende del cuadro anterior, la Constitución de 1993 no se distingue, de forma relevante, de la Constitución de 1979¹¹. En términos estrictos, la única gran diferencia radica en que aquella eliminó la Cámara de Senadores y esta, en armonía con la tradición político constitucional de nuestro país,

10 Existe un amplio consenso en la comunidad académica acerca de la ausencia de novedades importantes en la parte dogmática y orgánica de la Constitución de 1993. Ello parece ser producto de la improvisación del Congreso Constituyente Democrático y de la ausencia de un real momento constituyente que impulsara la creación de esta norma suprema. Como señala Eguiguren: “Tampoco el Perú necesitaba de una nueva Constitución, pues ningún sector político o académico había formulado tal planteamiento; a lo más, podían establecerse algunas reformas puntuales para corregir ciertas deficiencias advertidas en la aplicación y vigencia de la Carta de 1979”. Eguiguren. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*, cit., 40.

11 Bernales, E. *El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979*. En *La Constitución diez años después*. Lima: Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, 144 ss.

la mantuvo¹². En lo que respecta a la cuestión de confianza –obligatoria y potestativa¹³– no existen mayores cambios, excepto que la Constitución actual obliga al Parlamento a pronunciarse sobre la política general del Gobierno expuesta por el Presidente del Consejo de Ministros. Consideramos que esta suerte de voto de investidura no solo es anacrónica, sino que deteriora la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento¹⁴.

Ahora bien, en lo que respecta a la cuestión de confianza potestativa y la disolución del Congreso sí existen algunas sutiles diferencias que vale la pena resaltar. La primera tiene que ver con el hecho de que, a diferencia de la Constitución de 1979, la de 1993 sí ha estado expuesta a situaciones sociales y políticas que han motivado la aplicación de ambas figuras jurídicas¹⁵. Ese ha sido el caso, por ejemplo, de las cuestiones de confianza planteadas durante la gestión de los presidentes Kuczynski y Vizcarra, y el cierre del Congreso el 30 de septiembre de 2019. Y la segunda, que esto ha motivado la emisión de diversos pronunciamientos de la justicia constitucional que evidencian la urgente necesidad de su reforma.

12 Planas, P. *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. Lima: San Marcos, 1998.

13 Es importante precisar que en el sistema jurídico peruano se contempla la cuestión de confianza obligatoria y facultativa. La primera, según el artículo 130 de la Constitución, opera cuando el Presidente de la República designa a un nuevo Presidente del Consejo de Ministros, y este tiene la obligación de concurrir al Parlamento dentro de los 30 días siguientes a exponer la política general de gobierno. La segunda, en cambio, según el artículo 133 de la Constitución, opera cuando el Presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el gabinete plantea ante el Congreso una medida que tiene impacto en la gestión del Ejecutivo pero que requiere, necesariamente, del respaldo político del Congreso. En la STC Exp. 0006-2018-PI/TC, el TC sostuvo que la cuestión de confianza facultativa era de configuración abierta, vale decir, podía versar sobre distintas materias que impactaran en la gestión del Gobierno.

14 Respecto de este punto es pertinente llamar la atención sobre la propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Este grupo de trabajo, creado a instancia del presidente Martín Vizcarra, elaboró un diagnóstico bastante exhaustivo de los problemas del diseño político de nuestro país. Entre sus recomendaciones se halla, además del retorno a la bicameralidad y la regulación de los fondos de campaña de los partidos políticos, la eliminación del denominado voto de investidura. La razón por la cual la Comisión optó por esta alternativa fue porque, a su juicio, esta figura contribuía a “parlamentarizar” nuestro régimen político. Y ello, visto en perspectiva, es una de las causas de la inestabilidad política de nuestra democracia. Véase Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. *Informe Final. Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

15 Durante la vigencia de la Constitución de 1979 no se presentaron cuestiones de confianza y no se disolvió el Congreso producto de su eventual rechazo a tres presidentes del Consejo de Ministros. El uso de las cuestiones de confianza se usó de forma tímida durante el lapso que va de 1993 a 2016. Es recién en este último periodo político cuando su uso se torna decisivo. Así pues, durante el lustro 2016-2021 se presentaron alrededor de cinco cuestiones de confianza, de las cuales al menos tres fueron rechazadas, una a un ministro y las restantes a dos presidentes del Consejo de Ministros, lo cual motivó, posteriormente, el cierre del Congreso con base en lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución. Véase STC 0006-2019-PC/TC. Para un análisis político de la disolución del Congreso llevada a cabo en septiembre de 2019, véase AA.VV. 30-S. *Anatomía de una disolución*. Lima: Página Once, 2019.

En sintonía con lo anterior, vale la pena prestar atención a lo señalado por Eguiguren¹⁶, para quien el diseño de nuestra Constitución orgánica presenta una serie de anomalías y riesgos. El riesgo más importante radica en la debilidad del Presidente cuando no cuenta con mayoría en el Congreso, riesgo que disminuye cuando al menos cuenta con una mayoría relativa, pero se maximiza no solo cuando carece de dicho respaldo, sino cuando la oposición, en bloque, o a partir de una sola bancada o partido, concentra la mayor cantidad de votos posible¹⁷. Cuando ese escenario se presenta, la estabilidad del Gobierno se halla en cuestión. De poco sirven las invocaciones al diálogo o al consenso político. La experiencia demuestra que en escenarios de polarización política extremos el Gobierno tiene pocas posibilidades de mantenerse en pie.

Es por ello por lo que puede afirmarse que, en el Perú, usualmente, las relaciones políticas entre Gobierno y Parlamento han sido disfuncionales y desequilibradas. Así, cuando quien ejercía el Poder Ejecutivo contó con el respaldo de una mayoría en el Congreso, logró concluir su mandato, pero se instauró un régimen con concentración de poder y virtual ausencia de control y contrapeso parlamentario. En cambio, cuando el Ejecutivo no logró contar con el apoyo de una mayoría parlamentaria frecuentemente se suscitaron entre ambos órganos agudos enfrentamientos que generaron situaciones de crisis política¹⁸.

A continuación proseguiremos con el análisis de la Constitución orgánica vigente, pero a la luz de la narrativa jurisprudencial desarrollada por nuestro TC. Consideramos que este colegiado ha realizado, sobre todo en el último lustro, aportes relevantes para comprender las dificultades de nuestro diseño político, y por ende, para dar un cauce institucional a las tensiones o enfrentamientos entre los poderes del Estado.

2.2. La narrativa jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la Constitución orgánica

El TC ha emitido en los últimos 20 años diversas sentencias que desarrollan, de forma extensa, las características de nuestra Constitución orgánica. Entre las más destacadas se hallan: la STC 05854-2005-AA/TC (caso *Lizana Puelles*), la STC 0030-2005-AI/TC (caso *Barrera electoral*), la STC 0006-2018-PI/TC

16 Eguiguren. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*, cit., 44 ss.

17 Al respecto es pertinente tomar en cuenta las afirmaciones de Sartori. Según este autor, un problema que afecta el funcionamiento del presidencialismo en nuestra región es que se basa en “sistemas partidistas equivocados”, con partidos que además carecen de los medios para cumplir con sus promesas electorales. Citando a Mainwaring señala: “la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas”. Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., 125.

18 Eguiguren. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*, cit., 24.

(caso *Cuestión de confianza*), y la STC 0006-2019-PC/TC (caso *Disolución del Congreso*)¹⁹. Las dos últimas versan, de manera específica, sobre las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo y hacen un esfuerzo por explicar, en clave histórica, las motivaciones detrás de un sistema de gobierno tan peculiar como el que tenemos en la actualidad. Así, la STC 0006-2019-PC/TC, por ejemplo, afirma:

... la lógica inicial de los constituyentes peruanos fue la de evitar cualquier mecanismo de diálogo y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta cuestión, en todo caso, empezó a ser paulatinamente dejada de lado desde la Constitución de 1828. Y es que “[e]l mérito principal de la Constitución del 28 es haberse alejado, al organizar los Poderes, de los excesos opuestos en que cayeron las constituciones del 23 y el 26 [...] La una debilitaba demasiado al gobierno, la otra al Congreso. Era necesario un punto medio, una solución de equilibrio” [Villarán, Manuel Vicente (1962). *Páginas escogidas*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A., 49]. El balance que encontró este documento se fundamentó en el otorgamiento de potestades al Ejecutivo con las que no contó en el texto de 1823, como ocurrió con el caso de la iniciativa en materia legislativa a través de los ministros, la posibilidad de poder observar las leyes, e incluso el que pueda recibir por parte del Congreso de la República atribuciones excepcionales en caso de invasión o sedición. Del mismo modo, esta carta constitucionalizó el deber de los ministros de dar cuenta a las Cámaras del Congreso en relación con el estado de su respectivo ramo, así como de responder los informes que ellas pidieran. Se trataba, pues, del inicio de una lenta pero progresiva inserción de canales de comunicación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo²⁰.

Así pues, y de acuerdo con la explicación dada por el TC, en el Perú una de las preocupaciones más importantes que tuvieron los primeros constituyentes fue garantizar una relación armónica entre el Gobierno y el Parlamento. Esta no fue posible debido, entre otras cosas, al complejo proceso de independencia²¹. Pero a medida que las instituciones se fueron asentando, se

19 Es importante advertir, sin embargo, que estas sentencias no versan, necesariamente, sobre lo mismo. Así, la sentencia que emitió el TC en el caso *Lizana Puelles* trata sobre los métodos de interpretación constitucional y la Constitución como una norma jurídica vinculante. Su aporte a la comprensión de los contenidos orgánicos de la Constitución radica en la tesis según la cual la Constitución no puede interpretarse de forma aislada, sino en armonía con sus principios y valores últimos. Desde esta perspectiva es posible, por tanto, sostener que la optimización de la Constitución orgánica debe redundar en la optimización de los derechos fundamentales, en lo que corresponda. Las demás sentencias sí se refieren, de forma más evidente, a la Constitución orgánica. El caso *Barrera electoral* alude al sistema electoral proporcional de nuestro país y a la importancia de promover y preservar un sistema de partidos políticos consistente con los valores de la democracia política. Y los casos *Cuestión de confianza* y *Disolución del Congreso* se refieren a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso.

20 STC 0006-2019-PC/TC, fundamento 44.

21 Sobrevilla. *Batallas por la legitimidad*, cit.

propusieron arreglos institucionales que apuntaron a controlar los excesos de las autoridades políticas y a generar incentivos que hicieran posible el diálogo democrático. Esta posición es consistente con lo que tiempo después se conocería como la parlamentarización del presidencialismo peruano²²; vale decir, con la incorporación de figuras provenientes del sistema de gobierno parlamentario como una forma de limitar los excesos del Presidente. Lo que se buscaba con esta estrategia era evitar que el Ejecutivo ejerza un poder omnímodo sobre los otros poderes del Estado.

Ese sería el caso, por ejemplo, de la figura del Consejo de Ministros. Según el TC,

... no puede dejar de resaltarse que el Consejo de Ministros también fue creado para evitar la concentración de las funciones ejecutivas en manos del Presidente de la República. De ahí que, de manera sucesiva, se desarrollarían, tanto en las leyes como en las constituciones, distintas materias que requerirán que el mandatario obtenga la aprobación del Consejo de Ministros. Ciertamente, este órgano no estaba diseñado para velar o paralizar la iniciativa presidencial, pero sí ha generado la necesidad de encontrar espacios de debate y consensos al interior del Poder Ejecutivo²³.

Este proceso de presidencialismo híbrido no fue deliberado. Surgió como una respuesta a nuestra compleja historia política en la que resaltan, sobre todo durante el siglo XIX, los caudillos militares²⁴. Durante el siglo XX se empiezan a discutir escenarios alternativos, uno de ellos referido a dotar de algunas herramientas de contrapeso político al Ejecutivo para moderar los excesos del Parlamento. Ese parece ser el caso de las constituciones de 1979 y 1993. Ambas, a diferencia de sus antecesoras de 1920 y 1933, incorporaron modificaciones a la cuestión de confianza con el objeto de permitir que el Presidente pueda disolver el Congreso cuando no sea posible garantizar la gobernabilidad política²⁵.

En efecto, dichas modificaciones a la cuestión de confianza surgieron producto de las experiencias de los gobiernos de los presidentes Billinghurst, Bustamante y Rivero, y Belaúnde. Estos, al no contar con una mayoría congresual significativa, fueron apartados de sus cargos, previa intervención de las fuerzas militares. Los constituyentes de 1979 y 1993 estaban convencidos de que si estos gobernantes hubiesen contado con herramientas de contrapeso

22 Campos. *La parlamentarización del presidencialismo peruano*, cit.

23 STC 0006-2019-PC/TC, fundamento 54.

24 García Belaúnde, D. *Evolución y características del presidencialismo peruano*. En *Pensamiento Constitucional*. Año XIII, n.º 13, 96 ss.

25 Cairo, O. *La cuestión de confianza en el Derecho constitucional peruano*. En *Pensamiento Constitucional*. N.º 23, 2018, 41 ss.

político más efectivas no habrían sido derrocados²⁶. Sin embargo, la experiencia demostraría que esta afirmación no es del todo acertada.

Según el TC,

... las tensiones políticas han sido moneda frecuente en nuestra vida republicana. Y ello independientemente de si la fórmula adoptada por los distintos constituyentes diera preeminencia al Ejecutivo y al Legislativo. El buen manejo de las instituciones, finalmente, depende de la madurez y la responsabilidad de las personas que ostentan altos cargos en la administración pública. Con cierto nivel de pesimismo, sostenía Francisco García Calderón en 1907 que, en el Perú, “[s]e ensayó la dictadura y la confederación, el despotismo de las asambleas y el despotismo militar. Pero no existía nada seguro en este tanteo hacia lo desconocido” [García Calderón, Francisco (2001). “El Perú Contemporáneo”. *Obras Escogidas* I. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 153]²⁷.

Como veremos más adelante, el uso de la censura ministerial y la cuestión de confianza facultativa es infrecuente en nuestra tradición política. Este escenario cambia recién hacia los últimos años, producto de la conformación política del Parlamento. Antes del periodo 2016-2021, nunca se disolvió constitucionalmente el Congreso, ni se produjeron tantas censuras ministeriales que activaran la crisis del gabinete. Por tanto, el que se invoque ahora de ordinario estas figuras político constitucionales resulta no solo algo pernicioso, sino contrario a lo que Levitsky y Ziblatt²⁸, pensando en la política norteamericana, denominan las reglas no escritas de la convivencia democrática.

El TC, consciente de este potencial riesgo, planteó estándares para dotar de sentido al principio de división de poderes. De acuerdo con este colegiado, figuras como la censura o la cuestión de confianza debían pensarse en armonía con dicho principio jurídico. Y debían servir, justamente, para evitar desenlaces como los que vivimos hace poco. Si tanto el Gobierno como el Parlamento hubiesen comprendido su rol histórico, más allá de sus predecibles y razonables diferencias políticas, habrían encontrado el modo de arribar a acuerdos que dotaran de estabilidad al país.

26 “Las dos únicas experiencias democráticas (1945-1948 y 1963-1968) que no contaron con mayorías parlamentarias tuvieron serios problemas de gobernabilidad y acabaron abruptamente en sendos golpes de Estado. Se demostró así que los elementos parlamentarios que tenían entonces más de cien años en funcionamiento no operaban si es que el Ejecutivo carecía de mayoría o apoyo parlamentario. Es decir, no existía la suficiente cultura política como para permitir que el ganador en la contienda electoral pudiese gobernar sin sobresaltos, sino que por el contrario se utilizaron las herramientas constitucionales que existían de corte parlamentario para debilitar el Gobierno y de paso prepararse un buen lugar para la próxima contienda electoral”. García Belaúnde. *Evolución y características del presidencialismo peruano*, cit., 104-105.

27 STC 0006-2019-PC/T, fundamento 74.

28 Levitsky, S. y Ziblatt, D. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel, 2018, 139 ss.

Por eso resulta clave el análisis que llevó a cabo el TC sobre los rasgos de identidad del principio de división de poderes. Según esta alta corte, en el fundamento 56 de la sentencia en el expediente 0006-2018-PI/TC, este principio debía comprenderse en atención al siguiente contenido normativo:

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

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

- Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión de confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

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

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse

alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo.

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

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

[...]

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

De esta manera, la forma de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias²⁹.

Queda claro que para el TC el principio de división de poderes no puede ser entendido, de forma exclusiva, como separación rígida entre los mismos. Este principio implica la separación de poderes, en lo que respecta a la autonomía e independencia que deben poseer las distintas ramas del Estado para cumplir con sus funciones y competencias constitucionales, pero eso no supone que dichas tareas se deban llevar a cabo con prescindencia de ningún tipo de vínculo o relacionamiento entre ellas. En el caso de los poderes políticos –el Congreso y el Ejecutivo– este hecho se torna, incluso, más relevante. Estos, a diferencia de la rama judicial, poseen una legitimidad popular de origen,

29 STC 0006-2018-PI/TC, fundamento 56.

lo cual los lleva a actuar de forma coordinada para honrar los compromisos electorales con base en los cuales fueron elegidos por el pueblo.

De ahí que reviste particular importancia el principio de cooperación. Según este, los poderes estatales actúan con la finalidad de optimizar sus funciones constitucionales. Es decir, actúan bajo la premisa de que sus acciones redundarán en beneficio de la población, y no en el de uno u otro poder, individualmente considerado. Cooperar significa, en este contexto, sumar para la realización de un objetivo común que, en el caso de nuestro país, consiste en la protección más amplia de los derechos fundamentales y en la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas³⁰.

¿Y qué sucede cuando este compromiso no puede ser honrado? Pues se entra en un escenario de tensión y conflicto. Cuando ello sucede los poderes estatales deben estar en condiciones de autoimponerse límites, pero, al mismo tiempo, de imponérselos a los demás. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el caso de los mecanismos de control político por parte del Congreso en relación con el Gobierno, pero, a su vez, es lo que sucede con el caso de la observación de las autógrafas de ley o con la cuestión de confianza, por parte del Gobierno en relación con el Congreso. El balance de poderes tiene como propósito disuadir a las ramas, sobre todo políticas, del Estado de avasallar a las otras con las que, eventualmente, podrían entrar en conflicto³¹.

En el caso del Perú, estas potestades disuasivas no son proporcionales. Dependen de la coyuntura social y política por la que atravesamos. Por ejemplo, si en un determinado periodo el Gobierno cuenta con una mayoría abrumadora en el Congreso, difícilmente este último podrá actuar como un contrapeso efectivo de los excesos del primero; pero del mismo modo, cuando el Gobierno carece de dicho respaldo político, el Parlamento puede llegar, si logra una coalición suficiente para ello, a destituir ya sea a los ministros o al propio Presidente. Un ejemplo de lo primero es lo que sucedió en el Perú durante el periodo 1995-2000. En dicha oportunidad, el partido del presidente Fujimori, Cambio 90-Nueva Mayoría, contaba con más de la mitad de las curules del Parlamento, por lo que este carecía de incentivos para investigarlo o limitar sus facultades. Un ejemplo de lo segundo sucedió durante el periodo 2016-2021, cuando el Gobierno no contaba con mayoría en el Congreso, y un solo partido, Fuerza Popular, aglutinaba alrededor del 55% de los congresistas. Los hechos saltan a la vista: en cinco años, el Perú tuvo cuatro presidentes, se rechazaron dos cuestiones de confianza, se censuró a varios ministros y se disolvió el Congreso.

Quizá por ello tenga sentido prestar atención al principio de solución democrática. Este tiene por objeto canalizar, institucionalmente, las diferencias

30 De Vega, P. *Constitución y política*. Lima: Palestra, 2020, 185 ss.

31 Waldron, J. *Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, 45 ss.

entre los poderes del Estado. Si estas diferencias no pueden resolverse por la vía del diálogo y el consenso, deben resolverse por la vía de las reglas establecidas para ese fin. Lo que se busca, precisa el TC, es que las crisis políticas no tengan como correlato la emergencia de gobiernos autocráticos y dictatoriales. Este es uno de los aspectos menos comprendidos de nuestra Constitución orgánica y menos desarrollados de nuestra práctica constitucional. Es así como, cuando se discutió el sentido de la cuestión de confianza, por ejemplo, el acento estuvo puesto en qué poder del Estado contaba con mayor legitimidad política para imponer sus condiciones al otro, y no en cómo lograr que el conflicto se resolviera en sintonía con la voluntad popular.

2.3. *¿División de poderes, balance de poderes o diálogo entre poderes?*

La Constitución orgánica del Perú rechaza la idea de la separación rígida entre poderes. Y reconoce, por el contrario, que estos deben actuar de forma armónica y cooperativa, con la finalidad de satisfacer las demandas y necesidades de la población³². Cuando esta política de diálogo democrático no resulta posible, surgen los conflictos y las tensiones políticas y se generan incentivos para que un poder avasalle al otro. Por tal motivo, la Constitución le otorga a cada uno de ellos herramientas de contrapeso para evitar que ese desenlace destructivo se produzca. Sin embargo, en el caso del Perú dichas herramientas no han funcionado de manera idónea. Dependiendo de la fortaleza o debilidad del Gobierno (o del Congreso) pueden cumplir con su cometido, o bien pueden dar origen a situaciones de anomalía política, en las que la gobernabilidad y la estabilidad democrática entran en cuestión. En esos casos, la Constitución prevé algunos mecanismos que permiten que dichas tensiones políticas se resuelvan con base en la voluntad popular. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando el Presidente disuelve el Congreso y debe convocar a elecciones para elegir a uno nuevo, o cuando el Congreso vaca al Presidente, y, en la eventualidad de que quien lo reemplace sea el titular de este poder del Estado, debe convocar a nuevas elecciones para elegir a su sucesor.

32 Pervive en el constitucionalismo político del Perú, al igual que en el de Iberoamérica, un compromiso favorable a los ideales de la Ilustración decimonónica: división de poderes, principio de legalidad y soberanía popular. En el caso puntual de la división de poderes, esta puede ser entendida, como señala Salazar, en atención al proceso de formación de los Estados liberales, de la siguiente manera: "Históricamente la doctrina de la separación de los poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las funciones estatales. Según esta doctrina, el Estado realiza tres funciones: a) legislativa (producción de normas generales), b) jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esas normas), c) ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones)". Salazar, P. *La democracia constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013, 90.

Ahora bien, considero que este esquema, siendo racional, genera algunos problemas que tienen su origen en una comprensión de la división de poderes que presupone el conflicto (y por ende, se centra en su solución), pero que deja de lado el cómo evitarlo. Nuestra Constitución orgánica, de hecho, incorpora elementos que, dependiendo de la coyuntura política, alientan el conflicto. Ese sería el caso, por ejemplo, de figuras como la vacancia por incapacidad moral permanente, o la censura de ministros. Lo mismo podemos decir del caso de la cuestión de confianza como herramienta de contención de la mayoría parlamentaria y que puede tener impacto en el trámite de las leyes. No hemos reflexionado sobre cómo evitar estas disonancias, las cuales, sobre todo en países como el Perú, con una profunda debilidad institucional, resultan trágicas.

Según el profesor Roberto Gargarella, en América Latina el conflicto se asumió como necesario para dotar de sentido a las relaciones entre las ramas políticas del Estado. Esto no fue producto de un diseño consciente, deliberado, tendiente a promover la deliberación pública y la inclusión ciudadana, sino un rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo histórico. En sus propias palabras:

El sistema de frenos y contrapesos creado en el siglo XVIII, en cualquiera de sus dos versiones principales (ya sea en la más “pura” de los Estados Unidos o en la “desbalanceada” de América Latina) fue poco favorable a la cooperación política y el diálogo. Es más, lejos de alentar la cooperación, buscaba contener la confrontación; antes que promover el diálogo, procuraba canalizar la agresión, y en lugar de favorecer la ayuda y el aprendizaje mutuos, trataba de impedir la destrucción entre unos y otros.

Por eso, fue pródigo en la creación de elementos defensivos y ofensivos más que en la instalación de mecanismos para el diálogo: el veto presidencial; la posibilidad de eliminar una norma del sistema o de contener sus efectos sobre un caso concreto; los bloqueos mutuos entre el Presidente y las Cámaras; los mecanismos de freno y “enfriamiento” de cada Cámara sobre la otra y los juicios políticos cruzados no hacen más que reflejarlo³³.

Para contrarrestar el impacto de un diseño político de estas características tendríamos que repensar nuestro sistema de gobierno, poniendo el énfasis en la importancia de la cooperación y la lealtad constitucional, antes que en la separación y el balance de poderes. Afirmar esto no significa que estos últimos no sean relevantes, sino que su impronta debe ser evaluada a la luz

33 Gargarella, R. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. En Gargarella, R. (comp.), *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014, 136-137.

del diálogo democrático, y no del conflicto político latente³⁴. Un cambio como este, sin duda, implica una reingeniería constitucional muy ambiciosa. Se tendrían que eliminar algunos elementos de nuestro constitucionalismo político muy arraigados, como el de la elección simultánea del Presidente y del Congreso; o armonizar otros que fueron modificados con base en coyunturas históricas puntuales, como el Parlamento unicameral o el denominado voto de investidura. Ahora bien, y tal como veremos a continuación con el caso de la cuestión de confianza facultativa, lo más importante es comprender que el diálogo democrático depende de la buena fe de los agentes políticos –partidos y sociedad civil– y de la consolidación de nuestras instituciones³⁵. El diseño orgánico por sí solo no mejorará la calidad de nuestro debate público, pero sí, al menos, generará incentivos para que estos otros elementos exógenos florezcan en un terreno más fértil.

3. EL PROBLEMA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA Y LA DISOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

En las líneas que siguen me referiré al caso de la cuestión de confianza y la disolución constitucional del Congreso. Ambas figuras constitucionales funcionan como armas disuasivas para evitar, justamente, el avasallamiento de un poder político sobre el otro. Desde la vigencia de la Constitución de 1979, en la que, por primera vez, se incorporó la figura de la disolución del Congreso, nunca se presentó un escenario de crisis y tensión política que motivara su aplicación. Este recién aparecerá durante el último lustro, cuando Pedro Pablo Kuczynski asuma la Presidencia de la República sin contar con una bancada significativa en el Congreso. Peor aún, sin contar siquiera con la posibilidad de crear una coalición política que le permita, al menos, aprobar sus iniciativas más urgentes. Este hecho motivó una escalada de ataques y amenazas por parte de la oposición que tuvo como desenlace su vacancia en marzo de 2018. Tras ello, quien asumió el cargo en su reemplazo fue el vicepresidente en funciones, Martín Vizcarra. Este, a diferencia, de Kuczynski, utilizó de forma audaz las herramientas de contención política que la Constitución le otorgaba. El resultado fue la disolución del Congreso en septiembre de 2019 y el llamado a nuevas elecciones parlamentarias en enero de 2020.

¿Este desenlace era inevitable?, ¿era posible arribar a acuerdos con la oposición que hicieran posible una convivencia democrática con base en un plan de acción o agenda política mínimos? El Gobierno de ese entonces consideraba que no. De hecho, el presidente Vizcarra, dos meses antes de la

34 Ackerman, B. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa, 1998, 69-70.

35 Tushnet, M. *Por qué la Constitución importa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012, 29 ss.

disolución del Congreso, presentó un proyecto de ley de reforma constitucional ante la representación nacional con la finalidad de acortar su mandato y el de los parlamentarios a abril de 2020. Esta medida apuntaba a superar la crisis que ya para ese entonces era permanente, y a darle la oportunidad al pueblo de reconfigurar el mapa político del país. Por su parte, la oposición sostenía que el Gobierno no había hecho los esfuerzos necesarios para mejorar su relación con el Congreso. En su opinión, aquel, por el contrario, “quemó los puentes” que hubiesen hecho posible garantizar la estabilidad que el país requería en ese momento. Al margen de quién tenía la razón, lo cierto es que durante el lapso que duró la crisis política no solo se aplicaron figuras constitucionales que estaban “dormidas”, sino que se pusieron a prueba las vías institucionales de la democracia. Esta experiencia sirvió, además, para desnudar las limitaciones de nuestro diseño orgánico y su inoperancia cuando factores extra institucionales –como un sistema de partidos consolidado– se hallan ausentes³⁶.

3.1. El punto de partida: normas inconsistentes que nunca se han aplicado

En el Perú, tal como sucede en muchos países de América Latina, existen cláusulas constitucionales que durante mucho tiempo se han mantenido al margen de la discusión pública³⁷. Este es el caso, por ejemplo, de la cuestión de confianza facultativa y de la disolución constitucional del Congreso. Ninguna de ellas cuenta con antecedentes relevantes en nuestra práctica constitucional. Y, tal como veremos más adelante, presentan serias inconsistencias en relación con las demás normas que hacen parte de la Constitución orgánica.

Pensando en el caso de la cuestión de confianza facultativa es posible advertir, entre otros, los siguientes problemas. Por un lado, la Constitución no prevé en qué casos puede ser válidamente invocada. Y por el otro, no establece qué consecuencias se derivan de su rechazo u omisión tácita. En efecto, según el artículo 133 de la Constitución: “El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza ante el Congreso”. Esta norma, sin embargo, no precisa en qué supuestos y bajo qué circunstancias dicha autoridad puede interponer un pedido como este ante la representación nacional. Del mismo modo, la Constitución no prevé qué sucede si el Congreso otorga la confianza pero posteriormente la rechaza, de manera tácita, ya no a través de sus votos, sino de sus actos. Un escenario parecido ocurre con el caso del artículo 134 de la Constitución. Esta norma señala, de

36 Comisión de Venecia. Opinion on Linking Constitutional Amendments to the Question of Confidence. Opinion No. 964/2019; Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso*. Lima, 2019.

37 Gargarella, R. *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz, 2014, 261 ss.

manera escueta: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros”, pero no precisa qué ocurre durante el interregno parlamentario. Apenas agrega en su artículo 135 que en dicho periodo el Gobierno legisla mediante decretos de urgencia.

El TC, en su STC 0006-2018-PI/TC, contribuyó a aclarar los términos de este debate. Precisó que, de acuerdo a nuestro sistema de gobierno, “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”³⁸. Sin embargo, no señaló si eso implicaba que la cuestión de confianza facultativa podía versar sobre proyectos de ley de reforma constitucional. Más adelante, en su STC 0006-2019-PC/TC, resolverá este punto al sostener que, “aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, ello solamente será válido en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia (sea exclusiva o compartida) del Poder Ejecutivo”³⁹.

Pero, ¿qué implica que un proyecto de ley se vincule con una función ejecutiva?, ¿en qué medida una ley de reforma constitucional que, en principio, supone el ejercicio de una potestad constituyente por parte del Congreso, podría relacionarse con una competencia del Gobierno?, ¿lo relevante es el ejercicio de dicha potestad constituyente o el producto de esta? El TC no responde a estas interrogantes. Y no lo hace, presumo, porque en cierta medida el propio marco constitucional no le da margen para ello. Así pues, el problema parece ser no solo de tipo interpretativo, sino, y fundamentalmente, de las limitaciones propias de un diseño constitucional inorgánico⁴⁰.

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

38 STC 0006-2018-PI/TC, fundamento 75.

39 STC 0006-2019-PC/TC, fundamento 199.

40 Una variable de este problema es la relativa a la denegación tácita o fáctica de la cuestión de confianza. ¿Qué sucede en aquellos casos en los que el Congreso, con sus votos, aprueba la confianza solicitada por el Gobierno, pero con sus actos la rechaza? Ese sería el caso, por ejemplo, de una cuestión de confianza recaída sobre un proyecto de ley ordinario. El Congreso la aprueba, digamos con la mayoría absoluta de sus integrantes, pero, posteriormente, cuando dicha iniciativa llega al Pleno para su aprobación final (lo cual, razonablemente, podría suceder semanas o meses después), la archiva: ¿diríamos razonablemente que en ese momento operó el rechazo de la cuestión de confianza, pese a su otorgamiento previo?, y si no es así, ¿diríamos entonces que es válido aprobar la cuestión de confianza, sin perjuicio de su rechazo ulterior?, ¿no sería eso vaciar de contenido una figura que tiene por objeto servir de contrapeso al poder del Parlamento sobre el Ejecutivo? La Constitución no dice nada al respecto.

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 planteada⁴¹.

Lo mismo podríamos decir de las consecuencias de la disolución del Congreso. La Constitución tampoco prevé sobre qué materias puede legislar o no el Ejecutivo durante el interregno, ni establece qué rol le corresponde asumir a la Comisión Permanente en dicho periodo. Quizá el problema resida en que esta figura aparece con la Constitución de 1979, en la que el Parlamento era bicameral. Ahora bien, la Constitución de 1993 eliminó la Cámara de Senadores y redujo el número de congresistas, y asimismo le otorgó las funciones que antes asumía la Cámara Alta a la Comisión Permanente, pero sin tomar en consideración que ambos órganos cumplen funciones estructuralmente distintas.

Ahora bien, lo anterior no significa que abogemos por una Constitución de detalle. De hecho, consideramos que es prudente que aquella mantenga cláusulas abiertas que permitan que los actores políticos puedan resolver sus diferencias y arribar a acuerdos con base en la negociación y el respeto por las vías institucionales de la democracia. Sin embargo, y pensando de manera específica en el caso de la cuestión de confianza y la disolución constitucional del Congreso, lo que advertimos no es un esfuerzo deliberado de los constituyentes por garantizar un margen de discreción amplio a los representantes del Gobierno y del Legislativo para que se pongan de acuerdo, sino una omisión –técnica y política– motivada, en parte, por la presencia de aquello que Gargarella denominaba con acierto como “constituciones de mezcla”, esto es, “constituciones que ‘mezclan’ de modo ‘impropio’ instituciones provenientes de modelos constitucionales diferentes. La ‘mezcla’ sería ‘impropia’ en la medida que ella implique combinar instituciones provenientes de modelos diferentes en aspectos que se encuentran en tensión entre sí”⁴².

En el acápite siguiente analizaremos cómo opera en la práctica una “Constitución de mezcla” como la nuestra, y lo haremos a partir de la sentencia que emitió el TC para resolver, precisamente, la demanda que interpuso el Congreso en contra del Ejecutivo por considerar que este vulneró sus competencias al ordenar la disolución de aquel con base en una aplicación indebida de la cuestión de confianza facultativa.

41 STC 0006-2019-PC/TC, fundamento 198.

42 Gargarella. *La sala de máquinas de la Constitución*, cit., 298-299.

3.2. La omisión del Tribunal Constitucional: una reconstrucción del razonamiento desarrollado por este en torno al caso de la disolución del Congreso

El Congreso interpuso una demanda competencial en contra del Ejecutivo con el objeto de que el TC ordenara la nulidad de su disolución. El argumento principal del Congreso fue que el Gobierno hizo uso, de manera irregular, de la cuestión de confianza facultativa prevista en el artículo 133 de la Constitución y, por consiguiente, el Presidente disolvió inconstitucionalmente dicho poder del Estado. Según el Congreso, el Gobierno incurrió en este error por lo siguiente:

- Primero, porque no existe en nuestro sistema jurídico la figura de la denegatoria tácita o fáctica de la cuestión de confianza, y
- Luego, porque dicha figura en ningún caso puede versar sobre una competencia exclusiva y excluyente del Congreso como es la elección de los magistrados del TC.

Como se sabe, el 30 de septiembre de 2019 el Presidente del Consejo de Ministros de ese entonces, Salvador del Solar, asistió al Pleno del Congreso de la República con el objeto de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación de un proyecto de ley para modificar la Ley Orgánica del TC. Y, de manera complementaria, para que el Parlamento, que en ese momento sesionaba para elegir a los nuevos magistrados del TC, suspendiera dicho proceso y lo reiniciara tras la aprobación del proyecto de ley mencionado.

El Congreso permitió que del Solar sustentara su cuestión de confianza, pero tras escucharlo prosiguió con la elección de los magistrados del TC. Tras ello, el Presidente de la República, Martín Vizcarra, interpretó que la cuestión de confianza formulada por el Presidente del Consejo de Ministros fue denegada en los hechos (de manera fáctica) por cuanto, si bien posteriormente el Congreso se pronunció a favor de esta, su contenido fue dejado de lado al haberse elegido a al menos un magistrado del TC aquel día.

El TC tenía, por tanto, que responder a dos preguntas complejas: primero, si era válido interpretar que una cuestión de confianza podía ser rechazada (o aprobada) de manera tácita por el Congreso; y segundo, si aquella podía versar sobre una competencia exclusiva del Congreso como es la elección de los magistrados del TC. A ello abonaba el hecho de que no existiera ninguna fuente expresa que regulara ambos supuestos, y que no existieran antecedentes jurisprudenciales relevantes, ni en la experiencia local ni comparada, al respecto (salvo la STC 0006-2018-PI/TC que el propio TC emitió en 2018 y en la que sostuvo que la cuestión de confianza era una figura jurídica de “textura abierta”).

Sobre lo primero, el TC sostuvo que si bien la regla era que la cuestión de confianza debía ser aprobada o rechazada mediante un pronunciamiento expreso del Congreso, cabían excepciones. Estas eran las que se presentaban, por ejemplo, cuando la cuestión de confianza versaba sobre un acto o medida auto aplicativa:

No queda ninguna duda [de] que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales –como el presentado en este caso–, sea posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada⁴³.

En esa misma línea, el TC resalta:

Esta clase de prácticas, en las que el rechazo o aceptación del pedido de confianza se advierte con los hechos desplegados por el órgano legislativo, no han sido ajenas a la dinámica política peruana. En agosto del año 2012, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, acudió ante el Pleno del Congreso con la finalidad de obtener facultades delegadas en distintas materias. Para ello decidió plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto vinculado con la implementación de una nueva estructura salarial y pensionaria en las Fuerzas Armadas y Policiales. Pese a los reiterados pedidos de los congresistas –quienes solicitaron el retiro de la cuestión presentada–, el Poder Legislativo decidió brindar las facultades solicitadas, pese a que, formalmente, no se votó para aceptar o denegar la confianza que había sido planteada. En aquella oportunidad, los hechos demostraron que el Congreso de la República compartía la línea trazada por el Poder Ejecutivo⁴⁴.

Sobre lo segundo, el TC sostuvo que resultaba legítimo plantear una cuestión de confianza con el objeto de suspender el proceso de selección de magistrados de dicha corporación. Desde su punto de vista, esta medida se relacionaba con una de las funciones del Ejecutivo. De manera específica, con la prevista en el artículo 118, inciso 9, que a la letra señala: “Corresponde al Presidente de la República: [...] Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”. Asimismo, el TC sostuvo que este pedido no solo recaía en cabeza del Gobierno, sino que provenía también de la sociedad civil y de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos:

No se advierte, en ese sentido, que el pedido planteado por el Presidente del Consejo de Ministros fuera sobre alguna cuestión ajena a lo desarrollado en la STC 0006-2018-PI/TC. En efecto, si se toma en consideración que según el ar-

43 STC 0006-2019-PC/TC, fundamento 137.

44 *Ibid.*, fundamento 139.

título 118, inciso 9, de nuestra Constitución, le corresponde al Presidente de la República “cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”, resulta coherente y legítima la preocupación del Poder Ejecutivo en que el supremo intérprete de la Constitución —como órgano jurisdiccional que es— esté integrado por miembros elegidos a través de un procedimiento dotado de la transparencia indispensable a fin de garantizar la legitimidad de las sentencias y resoluciones que, precisamente, está llamado a cumplir y hacer cumplir⁴⁵.

Ahora bien, las respuestas dadas por el TC a las dos preguntas planteadas por el Congreso en su demanda competencial contra el Ejecutivo no estuvieron exentas de críticas. Algunos consideraron, por ejemplo, que la denominada denegatoria fáctica de la cuestión de confianza no era consistente con el principio de división de poderes. Según estos especialistas, ello rompía el equilibrio de poderes y le otorgaba al Ejecutivo la potestad de interpretar, de forma arbitraria, el sentido de las decisiones del Congreso⁴⁶.

Por nuestra parte, consideramos que la sentencia del TC contribuyó a esclarecer los alcances de una figura constitucional que durante mucho tiempo se mantuvo “dormida”. En efecto, esta sentencia permitió “racionalizar” el uso de la cuestión de confianza en armonía con el principio de división de poderes. Asimismo, hizo posible que se evidenciaran las lagunas e inconsistencias que mantiene nuestra Constitución orgánica. Estas, como acabamos de ver, responden a un problema, antes que teórico o interpretativo, de diseño de nuestras instituciones. Por ello se debe poner énfasis en garantizar, por un lado, la independencia y autonomía de los poderes estatales, y por el otro, en resaltar el rol que deben cumplir los actores políticos para la consolidación de la democracia. Esto último comprende tanto a las organizaciones políticas como a la sociedad civil. Sin su participación activa, el diseño, por muy óptimo que sea, no estará en condiciones de promover la gobernabilidad y la estabilidad democrática del país.

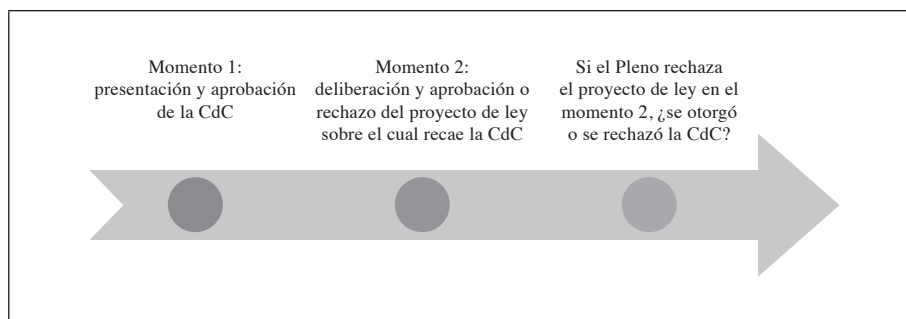
Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que el TC incurrió en una omisión en esta sentencia. Esta se relaciona con la posibilidad de que la cuestión de confianza facultativa pueda versar sobre proyectos de ley en general, y sobre proyectos de ley de reforma constitucional en particular. Según el TC, en principio, no hay problema con que el Gobierno plantee una cuestión de confianza que apunte a ese fin. Lo relevante es que dichas iniciativas se relacionen con alguna de las funciones o competencias del Ejecutivo. El problema, sin embargo, surge cuando advertimos que existe un desfase temporal entre el momento en que se plantea una cuestión de confianza para la aprobación de un proyecto de ley (digamos, momento 1) y el momento en el que éste es aprobado finalmente por el Pleno del Congreso (digamos, momento 2).

45 *Ibid.*, fundamento 217.

46 Delgado, C. *La src Exp. n.º 00006-2019-CC/TC y el constructo hechizo de la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza*. En *Gaceta Constitucional*. T. 146, febrero, 2020, 115 ss.

Si la cuestión de confianza se debe debatir y votar en la misma sesión en que se plantea o, a lo más, en la siguiente, ¿en qué momento se delibera sobre las ventajas o desventajas del proyecto de ley sobre el que recae? Una explicación posible es que el momento 1 incluye el momento 2, es decir, que la deliberación de la cuestión de confianza comprende, de manera directa, la deliberación del proyecto de ley; pero si eso es así, entonces ya no tendría sentido volver a debatir sobre lo mismo, esto es, ya no tendría sentido volver a debatir sobre las bondades de una iniciativa legal que, inevitablemente, tendría que ser aprobada. Otra explicación posible es que en realidad el momento 1 y el momento 2 son autónomos. Sin embargo, si esta alternativa es correcta, nada garantiza que el resultado de ambos momentos sea el mismo. Puede suceder que el Congreso otorgue su confianza al Ejecutivo en el momento 1 pero rechace posteriormente su iniciativa en el momento 2. En ese escenario, la consecuencia sería que se aprobaría la cuestión de confianza, pero no su contenido (en este caso un proyecto de ley), con lo cual, en los hechos, esta figura no podría actuar como un contrapeso adecuado del poder que, a su turno, ejerce el Congreso a través de sus mecanismos de control político.

FIGURA 2

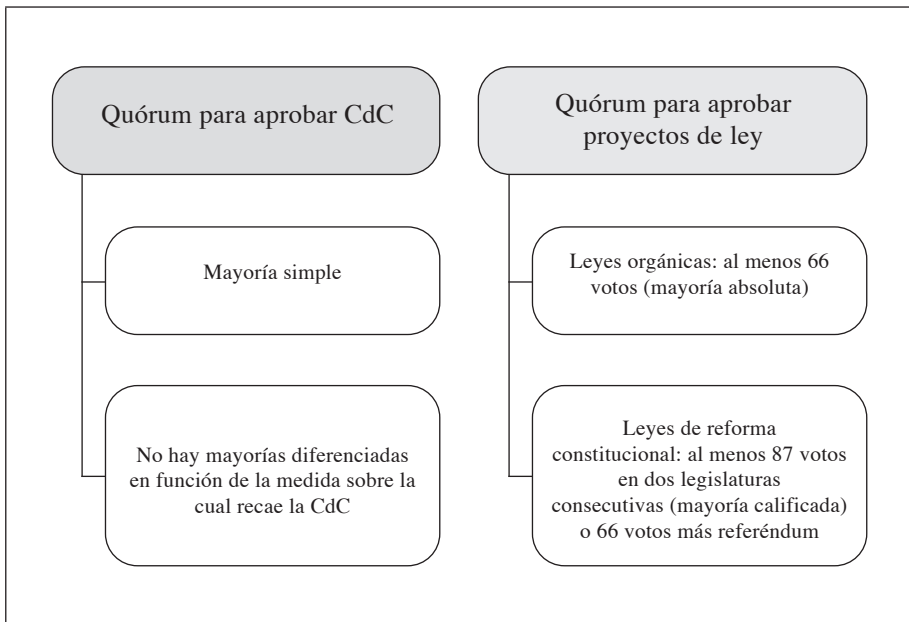


Fuente: elaboración propia.

El escenario anterior se agrava cuando pensamos en el caso de los proyectos de ley de reforma constitucional. Estos, a diferencia de los proyectos de ley ordinarios, se aprueban con base en un quórum especial previsto en el artículo 206 de la Constitución, en un caso con una mayoría calificada de dos tercios en dos legislaturas consecutivas, y en el otro con una mayoría absoluta y referéndum. El problema surge cuando advertimos que la cuestión de confianza puede ser aprobada con mayoría simple, esto es, con alrededor de 66 votos, pero para aprobar un proyecto de ley de reforma constitucional se requieren al menos 87 votos en un caso y 66 en el otro. ¿Qué ocurre si el Congreso aprueba una cuestión de confianza en el momento 1 con, digamos 60 votos, pero no logra obtener los 87 o los 66 votos mínimos para aprobar

una iniciativa de reforma constitucional en el momento 2?, ¿también debe interpretarse que el Congreso actuó con deslealtad constitucional? El TC en su sentencia no resuelve esta interrogante que, como hemos visto, involucra dos aspectos significativos: la calidad de la deliberación durante el trámite legislativo y cómo valorar los compromisos adoptados por el Congreso cuando hay mayorías o quórumos que se superponen.

FIGURA 3



Fuente: elaboración propia.

3.3. ¿Por qué pensar la Constitución orgánica como un espacio para el enfrentamiento entre poderes y no para el diálogo constructivo entre poderes?

A partir de lo dicho, es posible advertir que el problema con figuras como la cuestión de confianza y la disolución constitucional del Congreso trasciende el texto de la Constitución. En nuestra opinión el problema es, sobre todo, de diseño institucional, pero también de tipo interpretativo. De hecho, es posible sostener, con base en el análisis que hemos realizado, que lo segundo es una consecuencia directa de lo primero. Es difícil dotar de sentido a las disposiciones normativas de la Constitución si el diseño con base en el cual se estructura nuestra Constitución orgánica presenta graves inconsistencias. La razón de este problema se puede hallar en nuestro proceso de formación

histórica. Pero también en nuestra débil práctica constitucional. Repensar estas variables resulta, por tanto, urgente, de cara a promover un escenario que garantice el diálogo democrático y la protección efectiva de nuestros derechos fundamentales.

Una de las críticas que hemos formulado al diseño institucional de nuestra democracia pasa por la comprensión del principio de división de poderes como contrapeso o balance de poderes. Hemos sostenido que dicho rasgo de identidad acentúa la presencia de armas defensivas o de contención política; las cuales no son, en lo absoluto, favorables a la política del diálogo democrático⁴⁷. Nuestra estrategia constituyente en este punto ha sido (en consonancia además con la tradición constitucional latinoamericana del siglo XIX) dotar de armas defensivas a los poderes del Estado para que, de ese modo, desincentiven a los otros poderes de usarlos contra ellos. El problema con nuestra Constitución vigente es que dichas armas defensivas se tornan más o menos destructivas en función de la coyuntura política por la que atravesamos. Así, por ejemplo, cuando el Presidente es fuerte, el Congreso apenas puede convencerlo de no cometer excesos, pero cuando sucede lo contrario, es probable que el Presidente pierda el cargo.

Un diseño de estas características deja un margen muy estrecho para el diálogo y el intercambio racional de puntos de vista con base en la optimización del interés público. Los poderes estatales, en lugar de promover la inclusión y la participación política de todos, se preocupan por evitar que los demás poderes ejerzan, de forma indiscriminada, su autoridad sobre ellos. Poseen incentivos para sospechar, no para cooperar. Y esto, que en principio puede ser considerado hasta un componente de la política partisana, se agrava cuando se presenta una conformación política asimétrica, en la que un partido controla el Gobierno pero otro (o una coalición de partidos) controla el Congreso. No es una conformación usual, pero dada la crisis de nuestro sistema de partidos, no debemos descartar que se torne frecuente.

¿Qué hacer frente a ello? Primero, repensar críticamente nuestra Constitución orgánica. Durante mucho tiempo hemos perdido de vista la importancia que reviste, incluso para la vigencia de nuestros derechos fundamentales, el diseño de nuestras instituciones políticas. Así como advertir las inconsistencias que presenta, las cuales, insistimos, no son solo interpretativas, sino culturales e históricas. Luego, dar cuenta de la necesidad de incorporar instituciones que promuevan el diálogo, antes que el enfrentamiento. La estrategia de las armas defensivas no parece cumplir con esa premisa. Quizá resulte por ello necesario abrogar figuras como la cuestión de confianza obligatoria o la vacancia por incapacidad moral permanente, y acotar otras como la cuestión de confianza facultativa o el juicio político (que actualmente resulta, por lo

47 Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021, 267 ss.

menos en el caso del Presidente, anodina, durante el tiempo que ejerce el cargo). Finalmente, debemos ser conscientes de la urgencia que reviste llevar adelante este proceso de reflexión político constitucional. Y del papel que, necesariamente, deben cumplir en dicho proceso la sociedad civil organizada, los partidos políticos y, en general, los ciudadanos comprometidos con la promoción de la democracia.

4. HACIA UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN ORGÁNICA PERUANA: LA AGENDA PENDIENTE

Hay una agenda pendiente que debe abordarse en el corto y mediano plazo. En el corto plazo consideramos que es imperativo pensar en la reforma de la cuestión de confianza para dotarla de mayor predictibilidad y, por ello mismo, de mayor consistencia con las competencias que ejerce el Ejecutivo. Dicha reforma debe apuntar a prohibir que esta verse sobre medidas que tengan como efecto la limitación o reducción de derechos, sobre el modelo republicano de gobierno, y sobre la reforma total de la Constitución. Estas medidas deben discutirse en espacios en los que se exprese la voluntad constituyente originaria, no derivada. La cuestión de confianza involucra la política ordinaria, no la política constituyente. Asimismo, consideramos que la cuestión de confianza debe habilitar a la disolución del Congreso solo por una vez (como lo preveía la Constitución de 1979) y que durante el interregno parlamentario el Gobierno, expresamente, debe estar impedido de aprobar materias que en situaciones normales requieren de una votación calificada del Congreso (esto es, leyes orgánicas, leyes de reforma, etc.).

En la misma línea, consideramos que se debe eliminar la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, y en su lugar se debe reformar el artículo 117 de la Constitución para que el Presidente pueda ser sometido durante su mandato a juicio político por haber incurrido en delitos graves o en actos que sin ser delitos comprometan seriamente la dignidad del cargo. De esta manera se definiría un camino institucional coherente para destituir a un jefe de Estado que sería armónico no solo con el principio de mayoría, sino con el derecho al debido proceso que opera también en sede parlamentaria.

Por último, a mediano plazo consideramos necesario el retorno del Congreso bicameral. Esta medida contribuiría a mejorar la deliberación política al interior del Parlamento, y permitiría que existan mayores y mejores espacios de reflexión e intercambio políticos. Lo anterior, sin embargo, debe ir acompañado de dos acciones complementarias: la eliminación del voto preferencial y el fortalecimiento de los partidos políticos. Estas medidas ayudarían a que la Constitución orgánica se nutra de un proceso de inclusión y participación ciudadana amplio, y a que, poco a poco, la actuación de nuestros líderes políticos se torne más predecible.

CONCLUSIONES

En el presente artículo hemos querido discutir el sentido de la Constitución orgánica peruana tomando en cuenta sus rasgos de identidad y la narrativa jurisprudencial desarrollada, esencialmente, por el Tribunal Constitucional en los últimos años. Desde ese punto de vista, hemos podido advertir que nuestra Constitución orgánica presenta figuras e instituciones incoherentes, y que ello responde a un proceso de hibridación impulsado por las urgencias políticas y sociales del momento.

Hemos podido advertir, asimismo, que tanto la cuestión de confianza facultativa como la disolución constitucional del Congreso acentúan el principio de balance o contrapeso de poderes, en lugar del principio de cooperación y colaboración entre poderes. Y que ello ha tenido un impacto negativo en la forma como el Gobierno y el Parlamento han superado sus diferencias políticas.

Hemos planteado también algunas observaciones puntuales al razonamiento seguido por el TC en el caso de la disolución del Congreso. A nuestro modo de ver, el TC deja abierta la discusión sobre cómo abordar el déficit de deliberación cuando la cuestión de confianza versa sobre un proyecto de ley, y el desfase intertemporal que se presenta a causa del momento en que se aprueba la cuestión de confianza y el momento en que se aprueba la iniciativa legislativa –ordinaria o de reforma– sobre la que recae.

Por último, hemos llamado la atención sobre la necesidad de repensar críticamente nuestra Constitución orgánica. Y en ese entendido, hemos identificado algunas medidas que deben ser implementadas en el corto y mediano plazo para fortalecer la institucionalidad democrática del país. Entre estas se encuentran: la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria, la modificación de los términos de la cuestión de confianza facultativa, la eliminación de la vacancia por incapacidad moral permanente, la incorporación de nuevos supuestos que habiliten al juicio político del presidente, el retorno a la bicameralidad, la eliminación del voto preferencial y la creación de incentivos que redunden en la formación de un sistema de partidos políticos auténticamente representativo.

REFERENCIAS

Ackerman, B. *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa, 1999.

Ackerman, B. *The New Separation of Powers*. En *Harvard Law Review*. Vol. 113, n.º 3, 2000.

Albert, R. *Reforma y desmembramiento constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

Albert, R. *The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism*. Boston College Law, Research Paper 190, March 1, 2010.

- Bernales, E. *El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979*. En *La Constitución diez años después*. Lima: Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989.
- Breyer, S. *Cómo hacer funcionar nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Cairo, O. *La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano*. En *Pensamiento Constitucional*. N.º 23, 2018.
- Campos, M. *La parlamentarización del presidencialismo peruano*. En *Derechos fundamentales. Actas de las v Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Palestra, 2020.
- Comisión de Venecia. *Opinion on Linking Constitutional Amendments to the Question of Confidence*. Opinion No. 964/2019, 2019.
- De Vega, P. *Constitución y política*. Lima: Palestra, 2020.
- Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso*. 2019.
- Delgado, C. *La stc Exp. n.º 00006-2019-CC/TC y el constructo hechizo de la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza*. En *Gaceta Constitucional*. T. 146, febrero, 2020.
- Eguiguren, F. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*. Lima: Palestra, 2021.
- García Belaúnde, D. *Evolución constitucional del Perú*. En *Constitución peruana: historia y dogmática*. Lima: Adrus, 2016.
- García Belaúnde, D. *Evolución y características del presidencialismo peruano*. En *Pensamiento Constitucional*. Año XIII, n.º 13, 2008.
- Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.
- Gargarella, R. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. En Gargarella, R. (comp.), *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.
- Gargarella, R. *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz, 2014.
- Hakansson, C. *El neopresidencialismo*. Lima: Yachay Legal, 2021.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel, 2018.
- López, L. *Cuestión de (des)confianza*. Lima: Ediciones LP, 2019.
- Pease, H. y Romero, G. *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, 2010.
- Pease, H. y Romero, G. *La política en el Perú del siglo xx*. Lima: PUCP, 2013.
- Salazar, P. *La democracia constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

Sartori, G. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

Sobrevilla, N. *Batallas por la legitimidad: constitucionalismo y conflicto político en el Perú del siglo XIX (1812-1860)*. En *Revista de Indias*. Vol. LXIX, n.º 246, 2009.

Tushnet, M. *¿Por qué la Constitución importa?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

Waldron, J. *Political Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 0006-2019-PC/TC (caso *Disolución del Congreso*).

STC 0006-2018-PI/TC (caso *Cuestión de confianza*).

STC 0030-2005-AI/TC (caso *Barrera electoral*).

STC 05854-2005-AA/TC (caso *Lizana Puelles*).