

## ¿Tiempos interesantes?

Comentario sobre la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC  
(a vueltas con la cuestión de confianza)

### Interesting times?

Commentary on STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC (on the question of confidence)

Alexandra MOLINA DIMITRIJEVICH\*

**Resumen:** La autora analiza los argumentos expuestos en la sentencia emitida en el caso “Cuestión de confianza II”, en la que se declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 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”. Así, aborda la relación del principio de separación de poderes con la figura de la cuestión de confianza y, finalmente, expone los argumentos por los cuales discrepa con la decisión final adoptada por el Colegiado.

**Abstract:** The author analyzes the arguments presented in the judgment issued on the “Question of Confidence II” case, in which the unconstitutionality suit filed against Law N° 31355, “Law that develops the exercise of the question of confidence regulated in the last paragraph of article 132 and article 133 of the Political Constitution of Peru”, was declared unfounded. In this sense, she addresses the relationship of the principle of separation of powers with the figure of the question of trust and, finally, she sets forth the arguments for which it disagrees with the final decision adopted by the Collegiate.

**Palabras clave:** Demanda de inconstitucionalidad / Cuestión de confianza / Ley interpretativa / Separación de poderes

**Keywords:** Unconstitutionality lawsuit / Question of confidence / Interpretative law / Separation of powers

**Recibido:** 14/03/2022

**Aprobado:** 17/03/2022

\* Profesora de Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Científica del Sur y Presidenta de la Comisión de Derecho Administrativo y Gestión Pública de la Sociedad Peruana de Derecho. Abogada por la Universidad de Lima. Máster en Administración Pública por la Universidad Libre de Bruselas. Diploma de Estudios Políticos y Constitucionales por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia español (CEPC). Realiza una tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

## I. CUESTIONES PRELIMINARES

Con fecha 19 de octubre de 2021, el Congreso de la República dictó la Ley N° 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”.

Contra esta norma de rango legal, con fecha 22 de octubre de 2021, el Ejecutivo presentó la correspondiente demanda de inconstitucionalidad (conforme a la facultad atribuida por el artículo 203, numeral 1, de la Constitución), la cual fue resuelta mediante la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC, bajo comentario en el presente artículo. Esta sentencia declara infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, decidiendo nuestra Alta Corte Constitucional confirmar la constitucionalidad de la Ley N° 31355. Sin embargo, la votación estuvo dividida.

Es así como vemos que, en primer lugar, en el voto singular emitido por los magistrados Ferrero, Sardón y Blume, se indica que la STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC establecía criterios con los que la ley cuestionada resulta más bien congruente, congruencia que no encuentra en la sentencia sobre la disolución del Congreso (STC Exp. N° 00006-2019-PCC/TC: sobre el proceso competencial que se activó en su momento, publicándose esta sentencia en el año 2020, *ad portas* de las elecciones complementarias de enero de ese mismo año), sentencia esta última a la que quienes suscriben este voto imputan “desnaturalizar” los criterios que indican, que fueron establecidos por la STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC (a la que han de llamar “Cuestión de confianza I”) y reiteran lo indicado en el fundamento 75 de esta sentencia: “La Cuestión de Confianza

que pueden plantear los ministros ha sido regulada 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 requiere”, enfatizando este voto singular esta última frase, y luego la pregunta esencial: “¿se puede hacer cuestión de confianza sobre proyectos de ley o solo sobre políticas del gobierno?”. Para el caso de los proyectos de ley, los firmantes de este voto singular plantean que esto se aplica a “leyes propiamente dichas, no a leyes de reforma constitucional ni sobre atribuciones exclusivas del Congreso u Organismos Constitucionalmente Autónomos”.

Por su parte, el magistrado Miranda Canales afirma que restringir por vía legislativa la cuestión de confianza no es, *per se*, inconstitucional. Ahora bien, este magistrado afirma que la STC Exp. N° 00006-2019-PCC/TC (sobre disolución del Congreso) establecía que no se podía hacer cuestión de confianza sobre materias que comprometan la división de poderes o la supresión de alguna cláusula de intangibilidad, no pudiendo hacerlo tampoco respecto de materias que no permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el Gobierno.

Estos votos rebaten las cuestiones planteadas en la ponencia que realizaron los magistrados Espinosa-Saldaña y Ledesma, quienes a su vez sostienen que la cuestión a resolver es “si dicha regulación altera los alcances de los artículos 132 y 133 de la Constitución y que, por tanto, debió introducirse por medio del proceso de reforma, o bien 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, de acuerdo con la interpretación ya realizada por este Tribunal Constitucional” (fundamento 109). Sostienen, además, que la regulación de la institución de la cuestión de confianza, conforme a la interpretación dada por las SSTC Exps. N°s 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-PCC/TC<sup>1</sup>, es de carácter abierto, carácter contradicho por la ley cuestionada, ya que tiene, según los ponentes, un enfoque restrictivo del “escenario de actuación del Poder Ejecutivo, incorporando un contenido material no previsto por la Constitución” (f. j. 119). En cualquier caso, dicen los ponentes, lo que hubiera sido pertinente sería la reforma constitucional para modificar este aspecto, de lo cual, según los ponentes, se colige la existencia de un vicio de inconstitucionalidad formal (f. j. 123).

En otro plano, es interesante ver, además, cómo se señala (desde la ponencia) que la concreción de las políticas públicas necesita de normas legales, buscando “un escenario jurídico eficaz, sea en el marco constitucional o legal a través de las necesarias reformas que se requieren para lograr aquellos objetivos” (f. j. 185). A este respecto, los ponentes estiman que la Ley N° 31355 “proscribe sin fundamento razonable y constitucional la facultad del Gobierno de impulsar reformas constitucionales como parte de su deber de llevar a cabo la Política General del Gobierno” (f. j. 193).

En sus fundamentos de voto, la magistrada Ledesma ahonda un poco más en

“Los ponentes estiman que la Ley N° 31355 ‘proscribe sin fundamento razonable y constitucional la facultad del Gobierno de impulsar reformas constitucionales como parte de su deber de llevar a cabo la Política General del Gobierno’.”

algunas de las cuestiones abordadas. Así, por ejemplo, identifica que: a) para la producción de esta ley faltó deliberación (o en cualquier caso sostiene que esta fue insuficiente) para su aprobación, dada su “notoria celeridad en el trámite” generando, en palabras de la magistrada Ledesma, “un notable déficit de deliberación que puede generar un desequilibrio en el sistema de relaciones Ejecutivo-Legislativo”, abordándose “con una rapidez inusitada, al tratarse de temáticas considerablemente sensibles en relación con las tensiones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo”; b) “las cláusulas cuestionadas contravienen el principio de rigidez constitucional” (numeral ii) y “las cláusulas impugnadas vulneran el principio de separación y equilibrio de poderes (...) inobservando la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional”.

No hay duda de que la STC bajo comentario (con cuya votación final discrepo, por

1 Resulta interesante ver que, según los magistrados ponentes, el sentido de la interpretación de la cuestión de confianza es similar en ambas sentencias, mientras que en el voto singular se indica que la STC Exp. N° 00006-2019-PCC/TC “distorsiona” el criterio que señalan se ha establecido en la STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC (especialmente el plasmado en el fundamento 75).

las razones que expresaré en líneas posteriores) resulta sumamente interesante, abriendo la caja de los truenos de la interpretación jurisprudencial-constitucional, pero es inescindible de estos tiempos de crisis institucional y de conflicto entre poderes: reza una antigua maldición de discutido origen que “ojalá que vivas en tiempos interesantes” y, sin duda, vivimos en ellos. En todo caso, los desarrollos realizados por todos los magistrados de este Tribunal Constitucional en forma sucesiva a lo largo de los años dan pie a una riquísima discusión sobre aspectos fundamentales para la teoría constitucional, como la separación/equilibrio de poderes y el caso de la cuestión de confianza, uno de los temas más tratados en la discusión constitucional orgánica de los últimos años en el Perú, dada también su ligazón con la figura de la disolución parlamentaria, a la que, como sabemos, se acudió en setiembre de 2019.

## II. SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES, DEMÁS CUESTIONES INHERENTES AL CASO Y CONCLUSIONES

En la STC bajo comentario, los magistrados ponentes distinguen entre el “principio de separación de poderes propiamente dicho” (f. j. 30), el de “balance de poderes” (f. j. 31), y el de “cooperación entre poderes” (f. j. 32), todo ello sobre la base del fundamento 56 de la STC Exp.

Nº 00006-2018-PI/TC<sup>2</sup>. Esta distinción es de entidad no menor. Ciertamente es que esta división (que trasciende lo meramente funcional) es uno de los pilares de la democracia y del constitucionalismo de raigambre liberal, lo cual necesariamente ubica a la separación de poderes como una manera de limitar el poder. Así lo recoge Solozábal (1981), en su imprescindible texto sobre la materia, cuando interpretando la teoría de Montesquieu sostiene que “la opresión se evita dividiendo el poder, distribuyéndolo entre órganos independientes e iguales entre sí” (p. 222). A su turno, Loewenstein (2021)<sup>3</sup> afirma que este dogma es equiparable al propio constitucionalismo, según lo que fluye del imprescindible artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789)<sup>4</sup>. Así, para el autor alemán, según los desarrollos de Montesquieu, “los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso de poder por parte de alguno de sus detentadores” (Loewenstein, 2021, p. 55).

Sin embargo, advierte el mismo autor que la realidad del siglo XX (contemporánea a cuando escribió su emblemática *Teoría de la Constitución* –es decir, en 1957–) ha sobrepasado o complejizado estas nociones elementales, definiéndose en forma más realista como “el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del

2 Que declara inconstitucional la Resolución Legislativa Nº 007-2017-2018-CR, que a su vez buscaba modificar el artículo 86 del Reglamento del Congreso.

3 Es menester explicar que esta es una versión de la editorial Ariel del año 2021. Lo afirmado por Loewenstein data de 1957.

4 “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución”. Recuperado de: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789>>.

trabajo– y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por distintos órganos” (Loewenstein, 2021, p. 55) y que, en realidad, más que de separación de poderes, para Loewenstein se ha de hablar de una “distribución de determinadas funciones estatales a distintos órganos del Estado” (Loewenstein, 2021, p. 55). Solozábal afirma que incluso debería hablarse de “distinción y colaboración de poderes”, siendo necesaria “una coordinación entre los distintos poderes” (Solozábal, 1981, p. 233). Y esto entronca claramente con la cuestión de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, especialmente crispadas en estos últimos tiempos. Relaciones que las Constituciones persiguen racionalizar, muchas veces sin éxito, siendo desbordado el marco normativo por una indomable y áspera realidad política.

Dentro de estos elementos de racionalización se ubica sin duda la cuestión de confianza, figura del parlamentarismo incrustada en nuestro régimen político de base presidencial.

Si nos atenemos a la estricta (pero subsistente) separación de poderes, observaremos que hacer cuestión de confianza sobre asuntos que pertenecen al estricto ámbito legislativo desbordaría el marco de equilibrio o distribución de poderes, a menos que dicha producción legislativa sea imprescindible para la realización de políticas de gobierno, en cuyo caso, de producirse una auténtica obstrucción de las mismas por parte del Legislativo, sí cabría plantear una cuestión de confianza.

Sin embargo, para evitar avasallamientos y desbordes que supongan un peligro para la democracia, una perspectiva institucional obliga a plantearnos la necesidad de una clarificación de esta figura: justamente esta falta de clarificación (no superada de manera tajante por la STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC ni tampoco por la STC Exp. N° 00006-2019-PCC/TC) fue uno de los factores que contribuyeron a la agudización de la crisis institucional.

---

“Más allá del vivo debate que suscita la figura de la cuestión de confianza y su aplicación en el Perú, y discrepando del resultado final de la reciente sentencia, considero que la Ley N° 31355 sí contraviene, en la forma, la Constitución.”

---

Esta clarificación, constitucionalmente hablando, solo tiene dos caminos: a) la vía de interpretación (y la interpretación constitucional<sup>5</sup>, en un sentido estricto, le corresponde al Tribunal Constitucional, como fluye del artículo 201 de la Constitución, en concordancia con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); o b) la vía de la reforma constitucional (Poder Constituyente Derivado), que debe seguir estrictamente los mecanismos establecidos en el artículo 206 de

---

5 Aunque claro: en un sentido amplio, dice Díaz Revorio, “cualquier sujeto público o privado puede interpretar la Constitución. Los autores que forman parte de la doctrina jurídica lo hacen habitualmente, aunque esta interpretación no tenga siempre un valor jurídico” (Díaz Revorio, 2016, p. 24).

la Constitución. En este orden de ideas, la Ley N° 31355 pretende ser una ley interpretativa, pero como bien señala Díaz Revorio, citando jurisprudencia española que nos resulta útil destacar:

El legislador no puede precisar el único sentido, de los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa la obra del poder constituyente y se sitúa en su plano, es decir, no puede aprobar leyes meramente interpretativas. (Díaz Revorio, 2016, p. 26)

Por esto, más allá del vivo debate que suscita la figura de la cuestión de confianza y su aplicación en el Perú, y discrepando del resultado final de la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC, creo que la Ley N° 31355 sí contraviene, en la forma, la Constitución. Ello no es obstáculo para referirnos a las que, a nuestro parecer, serían las intenciones de la norma: nos parece que, en los hechos, busca frenar la posibilidad de disolución congresal acumulando cuestiones de confianza denegadas por eventuales planteamientos de carácter vertical en torno a, por ejemplo, asuntos como la propuesta reiterada por el Gobierno de instalar una Asamblea Constituyente, al tiempo de pretender “saldar cuentas” con la –para muchos– discutible disolución vizcarrista de 2019. Sobre la primera cuestión, considero que, efectivamente, puede cernirse un peligro antidemocrá-

tico (o incluso de constitucionalismo abusivo) cuando la activación del “Poder Constituyente” originario es direccionado, e incluso impuesto por el Poder Ejecutivo (aunque no sería esta una experiencia inédita en nuestro constitucionalismo, lo cual de ningún modo supone justificar una pretendida desnaturalización del Poder Constituyente Originario, que le corresponde al pueblo en un sentido amplio y tiene una naturaleza horizontal<sup>6</sup>). En cualquier caso, para evitar paradojas o incongruencias, lo importante es combatir los problemas constitucionales con herramientas perfectamente constitucionales, y esto es válido en todo momento, no solo en los “tiempos interesantes” en los que nos ha tocado vivir.

## REFERENCIAS

- Díaz Revorio, F. J. (2016). Interpretación de la Constitución y juez constitucional. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 10(37), pp. 9-31.
- Fernández Segado, F. (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7(21).
- Garrorena Morales, Á. (2014). *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Loewenstein, K. (2021). *Teoría de la Constitución* (2ª reimp.). Barcelona: Ariel.
- Solozábal Echevarría, J. J. (1981). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos*, (24).

6 Como es precisamente lo que sucede, por ejemplo, en el proceso constituyente que está teniendo lugar en Chile.