



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Un diagnóstico sobre la evolución
de la cuestión de confianza en los primeros 30 años
de la Constitución Política del Perú de 1993**

Tesis para optar el título de
Abogado

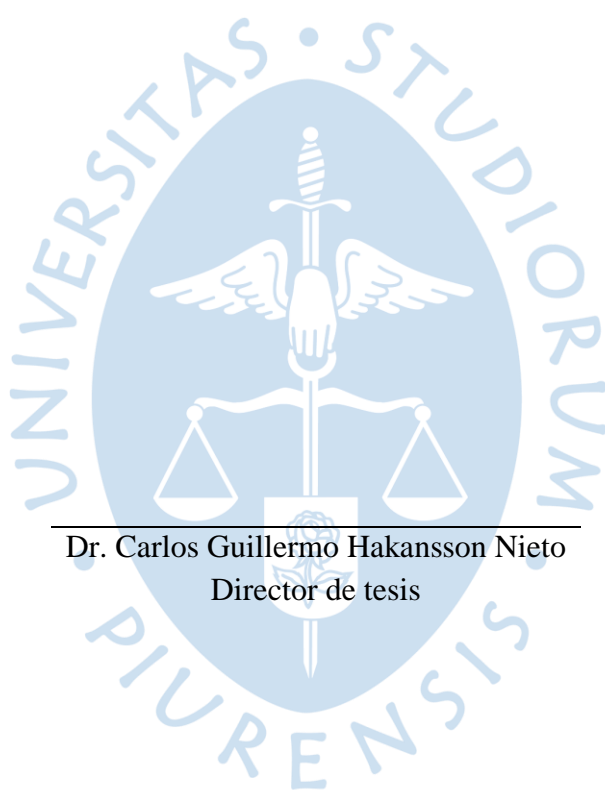
**Nicolas Antonio de Castilla Obando Gutierrez
Marietta Reyes Garcia**

**Asesor:
Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto**

Piura, abril de 2024

Aprobación

La tesis titulada «Un diagnóstico sobre la evolución de la cuestión de confianza en los primeros 30 años de la Constitución Política del Perú de 1993», presentada por los bachilleres Nicolas Antonio de Castilla Obando Gutierrez y Marietta Reyes Garcia, en cumplimiento con los requisitos para obtener el título profesional de abogado, fue aprobada por el director de tesis Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto.



Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto
Director de tesis



Declaración jurada de originalidad del trabajo final


Yo, Nicolas Antonio de Castilla Obando Gutierrez, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado con DNI 71301484.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado: «Un diagnóstico sobre la evolución de la cuestión de confianza en los primeros 30 años de la Constitución Política del Perú de 1993». El mismo que presento bajo la modalidad de tesis¹ para optar el título profesional² de Abogado.
2. El trabajo se realiza en coautoría con la siguiente alumna de la Universidad de Piura.
 - Marietta Reyes Garcia, identificada con DNI nro. 72933278.
3. La asesoría del trabajo está a cargo de:
 - Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto, identificado con DNI nro. 06634454.
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o, de ser el caso, derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio físico o electrónico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante; en consecuencia, a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la administración pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 1 de abril de 2024.


Firma del optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Indicar si es grado de bachiller, título de profesional, grado de maestro o grado de doctor.

³ Firma idéntica a DNI; no se admite digital, salvo certificado.



Declaración jurada de originalidad del trabajo final

Yo, Marietta Reyes Garcia, egresada del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificada con DNI nro. 72933278.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autora del trabajo final titulado: «Un diagnóstico sobre la evolución de la cuestión de confianza en los primeros 30 años de la Constitución Política del Perú de 1993». El mismo que presento bajo la modalidad de tesis¹ para optar el título profesional² de Abogado.
2. El trabajo se realiza en coautoría con el siguiente alumno de la Universidad de Piura.
 - Nicolas Antonio de Castilla Obando Gutierrez, identificado con DNI 71301484.
3. La asesoría del trabajo está a cargo de:
 - Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto, identificado con DNI nro. 06634454.
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o, de ser el caso, derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio físico o electrónico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante; en consecuencia, a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la administración pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 1 de abril de 2024.

Firma del optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Indicar si es grado de bachiller, título de profesional, grado de maestro o grado de doctor.

³ Firma idéntica a DNI; no se admite digital, salvo certificado.

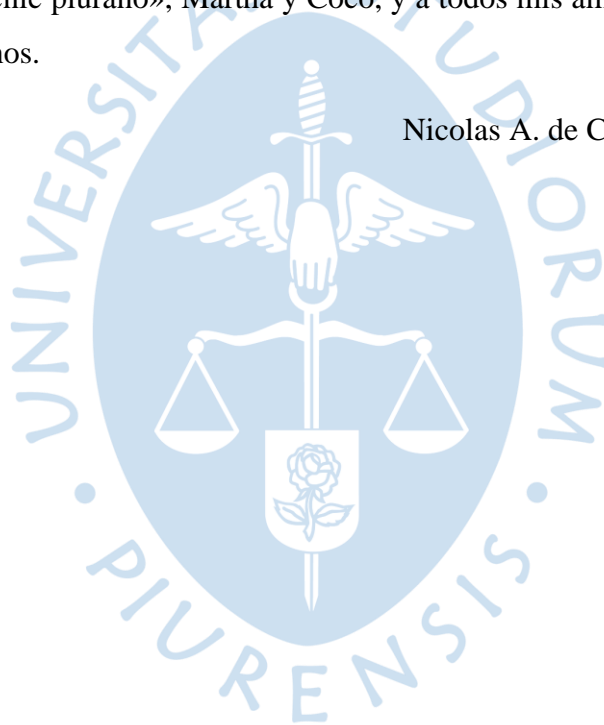
Dedicatoria

A mis papás, Marietta y Martín, por ser los pilares que siempre me han sostenido en la consecución de cada uno de mis objetivos. Gracias por creer en mí y siempre impulsarme a más. A mis hermanas, por ser una buena compañía y a mi nini, por el cariño. Les dedico esta tesis como muestra de mi profundo agradecimiento y amor hacia ustedes.

Marietta Reyes Garcia

Dedico este trabajo a mis padres, Teresa, María y Luis. Y a mi hermana, ¡que también es mi colega!, Emmy. Asimismo, a Ximena, ¡futura colega!, por su amor genuino y caritativo. A mis amigos del «picnic piurano», Martha y Coco, y a todos mis amigos del Centro Cultural Universitario Los Llanos.

Nicolas A. de Castilla Obando Gutierrez



Agradecimientos

Agradecemos a Dios por tanto bien recibido. Y a santa María, a quien le seguimos pidiendo su intercesión: *Cor Mariae dulcissimum, iter para tutum, iter serva tutum!*



Resumen

La Constitución Política del Perú de 1993 lleva más de treinta años dirigiendo la vida política del país. En ella se encuentran los preceptos que viabilizan nuestra vida como sociedad a través del reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, así como de los principios que informan nuestra forma de gobierno, presentando una estructura operativa para los poderes del Estado.

Entre otras muchas innovaciones, el texto constitucional de 1993 reformó la organización del poder legislativo; así pues, dispuso que el Congreso de la República constase de cámara única (artículo 90), siendo los únicos antecedentes las conformaciones similares previstas por la Carta de 1867 y la Ley Suprema de 1823. Además, recogió los instrumentos de control político y de exigencia de responsabilidad política que presentaron cada una de sus antecesoras.

La cuestión de confianza —institución jurídica insertada en la dinámica constitucional peruana por la Constitución de 1933— aparece también en esta obra constitucional, regulada tanto en su vertiente obligatoria (artículo 130) como en dimensión facultativa (artículos 132 y 133). A su estudio dedicaremos el presente trabajo, averiguando las razones por las que fue implementada y determinando si, a la luz de sus usos recientes, se mantiene el espíritu de dicha institución.

Pues bien, para lograr ello, consideramos necesario mirar retrospectivamente la aparición progresiva de cada una de las instituciones parlamentarias y la evolución del poder legislativo a nivel orgánico, según las tendencias de los padres constituyentes de cada uno de nuestros textos constitucionales, para terminar cuestionándonos por la forma de gobierno peruana actual.

Luego, examinaremos las cuestiones de confianza obligatoria y facultativa, estableciendo sus diferencias de acuerdo con su modo de presentación, trámite y efectos de su aceptación o denegación; y presentando una posición sobre si resulta conveniente o no mantener la cuestión de confianza obligatoria. Al mismo tiempo, reflexionaremos sobre la separación de poderes, uno de los principios generales que rigen nuestro Estado de derecho, y su manifestación concreta en el principio de coordinación y cooperación entre poderes, que permite que estos se relacionen entre sí con el objetivo de alcanzar el fin último: el bien común a través del desarrollo de la persona y su dignidad.

Finalmente, revisaremos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los casos que fueron llevados a su conocimiento —a propósito de su regulación por el congreso como de su

ejercicio por parte del poder ejecutivo—, tanto a través de demandas de inconstitucionalidad como mediante demandas de conflicto de competencias; los que —podemos adelantar— no se caracterizan por su uniformidad, sino por la disparidad de criterios, debiéndose ello al cambio de la conformación de sus miembros que ocurrió el 10 de mayo de 2022.



Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 11 |
| Capítulo 1 La forma de gobierno peruana | 12 |
| 1.1 Un breve repaso por la historia del constitucionalismo peruano y la progresiva aparición de las instituciones parlamentarias | 12 |
| 1.1.1 Introducción a la historia del constitucionalismo peruano | 12 |
| 1.1.2 La Constitución Política de la República Peruana de 1823 | 13 |
| 1.1.3 La Constitución para la República Peruana de 1826 | 19 |
| 1.1.4 La Constitución Política de la República Peruana de 1828 | 22 |
| 1.1.5 La Constitución Política de la República Peruana de 1834 | 28 |
| 1.1.6 La Constitución Política de la República Peruana de 1839 | 31 |
| 1.1.7 La Constitución Política del Perú de 1856 | 35 |
| 1.1.8 La Constitución Política del Perú de 1860 | 40 |
| 1.1.9 La Constitución Política de la República de 1867 | 45 |
| 1.1.10 La Constitución para la República del Perú de 1920 | 53 |
| 1.1.11 La Constitución Política de la República de 1933 | 59 |
| 1.1.12 La Constitución Política del Perú de 1979 | 65 |
| 1.1.13 La Constitución Política del Perú de 1993 | 70 |
| 1.2 ¿Cuál es la forma de gobierno peruana? | 73 |
| Capítulo 2 La cuestión de confianza y la crisis total del gabinete | 75 |
| 2.1 Los principios constitucionales que inspiran la cuestión de confianza | 75 |
| 2.2 La cuestión de confianza obligatoria o la investidura ministerial | 80 |
| 2.2.1 Finalidad, modo de presentación, trámite y efectos jurídicos de su aceptación o denegación | 83 |

| | | |
|---|--|------------|
| 2.2.2 | ¿Es conveniente mantener la institución de la cuestión de confianza obligatoria? | 86 |
| 2.3 | La cuestión de confianza facultativa | 96 |
| 2.3.1 | Finalidad, modo de presentación, trámite y efectos jurídicos de su aceptación o denegación | 97 |
| Capítulo 3 Resultados del ejercicio de la cuestión de confianza en 30 años de vigor de la Constitución Política del Perú de 1993 | | 101 |
| 3.1 | Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional | 101 |
| 3.2 | Un repaso por los casos históricos de presentación de la cuestión de confianza | 107 |
| Conclusiones | | 113 |
| Referencias | | 115 |



Introducción

A través de un recorrido histórico por las doce constituciones que han sido promulgadas, veremos el surgimiento gradual de cada una de las instituciones parlamentarias en la dinámica constitucional del país, así como el desarrollo orgánico del poder legislativo, configurado según los ideales de sus propios legisladores constituyentes. Naturalmente, en este camino nos encontraremos con el nacimiento de la cuestión de confianza, así como con su desarrollo jurisprudencial producto de su ejercicio.

Sin afán de adelantarnos mucho, la Constitución de 1993, actualmente vigente, reconoce dos tipos de cuestiones de confianza: facultativa y obligatoria. Ambas vertientes de una misma institución encuentran su fundamento en el principio de separación de poderes, sobre el que se sostiene nuestra forma de gobierno, de manera que su uso o ejercicio se matiza con base en los subprincipios que se desprenden del principio de separación de poderes. Así pues, con una correcta aplicación, nuestro sistema político puede funcionar armoniosamente, coadyuvando a nuestro desarrollo como sociedad y a la consecución del bien común.

Ahora bien, la problemática que este trabajo de investigación pretende evidenciar está referida a la mala aplicación o tergiversación del ejercicio de este instrumento por parte del poder ejecutivo. Y para conseguir este fin, estudiaremos los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en estos últimos años, teniendo en consideración también el desarrollo de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en los más de treinta años de vigor de la Constitución de 1993.

Capítulo 1

La forma de gobierno peruana

1.1 Un breve repaso por la historia del constitucionalismo peruano y la progresiva aparición de las instituciones parlamentarias

1.1.1 *Introducción a la historia del constitucionalismo peruano*

Desde la proclamación de su independencia, la República del Perú ha contado con doce textos constitucionales, rigiendo en la actualidad la Carta Magna de 1993. La lectura de este dato histórico, sostenida en un debido conocimiento de la historia del constitucionalismo peruano, da cuenta de que en gran parte de nuestros años de vida republicana hemos sufrido contrariedades —como nación— provocadas por pugnas políticas, que desembocaban en periodos de inestabilidad. En efecto, tan solo en un lapso de 37 años tuvimos seis constituciones¹, reuniéndolas GARCÍA BELAUNDE (1999) en un primer periodo² —que va desde

¹ Nos referimos a las constituciones peruanas de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839 y 1856.

² Es preciso señalar que dentro de esta primera etapa no están incluidos los siguientes textos con características constitucionales:

a. **El «Reglamento Provisional» de 1821**, dado el 12 de febrero de 1821 por el general don José Francisco de San Martín y Matorras, Bernardo Monteagudo y Juan García del Río. Este documento fue expedido con la finalidad de brindar cierto orden político a los departamentos que habían hecho suya la causa de la independencia. En efecto, buscó regular la forma de administración hasta que el poder recaiga sobre la autoridad central que se llegue a designar por voto popular.

b. **El «Estatuto Provisional» de 1821**, decretado el 8 de octubre de 1821 por José de San Martín, Juan García del Río, Bernardo Monteagudo e Hipólito Unanue. Este texto reconocía a San Martín como «protector del Perú» a la vez que establecía unos límites (formas y garantías) para el ejercicio del «mando supremo» (léase poder supremo) que había asumido. Buscaba darle un marco jurídico al poder dictatorial que San Martín asumiría, es decir, las directrices que orientarían sus actos de gobierno, toda vez que pasaría a administrar «el Poder directivo del Estado, cuyas atribuciones, sin ser las mismas, son análogas a las del Poder Legislativo y Ejecutivo», pero respetaría los asuntos del Poder Judicial. De manera posterior, el 27 de diciembre de 1821, San Martín convocó el primer Congreso Constituyente, que se reunió por fin el 20 de septiembre de 1822. El día de su instalación, el Protector del Perú envió su dimisión al cargo que ostentaba porque ya había resuelto salir del país; y, al día siguiente, el Congreso decretó la creación de la Suprema Junta Gubernativa del Perú.

c. **El «Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo» de 1822**, dado el 14 de octubre de 1822 por el Congreso Constituyente con el fin de normar los actos de gobierno de la Suprema Junta Gubernativa (la cual hacía las veces de poder ejecutivo). Habiéndose previamente nombrado a los integrantes de la Junta (constituida por tres miembros de la Asamblea), dicho reglamento permitió al Congreso ejercer sobre la Junta un control tan intenso que condicionó todo su actuar. Sin embargo, esa falta de autonomía la condujo al fracaso, ocasionando incluso revoluciones internas debido a la disconformidad popular.

d. **Las «Bases de la Constitución Política de la República Peruana» de 1822**, documento aprobado el 12 de diciembre de 1822 por el Congreso Constituyente y promulgado el 17 de diciembre del mismo año por la Suprema Junta Gubernativa. En él que se recogen las directrices generales de la forma de gobierno y dirección a la que se someterá el país a través de la sanción de la futura constitución política, que se dio en 1823.

e. **La «Constitución del Estado Sud-peruano»**, dada el 17 de marzo de 1836 en la villa de Sicuani por la Asamblea del Sud del Perú a nombre de los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cuzco y Puno.

f. **La «Constitución del Estado Nor-peruano»**, dada el 6 de agosto de 1836 en Huaura por la Asamblea deliberante del Norte, a nombre de los departamentos de Amazonas, Junín, Libertad y Lima; y promulgada el 11 de agosto de 1836 por el general Luis José Orbegoso.

1823 hasta 1860— de un total de cuatro, que continúa con una segunda etapa entre los años de 1860 y 1920³; prosiguiendo la tercera y cuarta etapas de 1920 a 1979 y de 1979 hasta la actualidad, correspondientemente.

Si bien excede a este trabajo la disertación sobre las causas políticas, sociales y culturales de la seguidilla de textos constitucionales de aquel primer periodo; no obstante, es preciso anotar que cada constitución fue fruto de los ideales que —en su época— propugnaron sus respectivos padres constituyentes. Así las cosas, se pretende advertir al lector que la pugna ideológica entre liberales y conservadores durante el siglo XIX no fue estéril ni mucho menos inocua, sino que trajo consecuencias, reflejadas en el contenido de las constituciones que se iban sancionando con el transcurrir de los años.

En síntesis, aquello que hiciese suyo el texto constitucional suponía el culmen para una u otra tendencia. Así pues, la liberal organizaba un poder legislativo robusto, intensificando el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control político para limitar la capacidad de actuación del poder ejecutivo. Por otro lado, la conservadora proponía un poder ejecutivo enérgico, dotándolo de atribuciones suficientes para ordenar el país y asegurar la paz social con la finalidad de lograr el progreso del Perú; en ese sentido, acotaba las facultades del congreso para que no entorpeciera el andar del gobierno.

1.1.2 La Constitución Política de la República Peruana de 1823

Después de los sucesos históricos de julio de 1821, los ciudadanos independentistas siguieron luchando con todos los medios disponibles para consolidar la libertad proclamada; asimismo, creyeron conveniente encaminar la vida política del novel país mediante una ley fundamental, la que también garantizase los derechos y libertades de las personas. Es así que, a través del decreto de 27 de diciembre de 1821, José de San Martín, entonces «protector del

g. **La «Ley Fundamental de la Confederación Perú-boliviana» de 1837**, dada el 1 de mayo de 1837 en la ciudad de Tacna por Andrés de Santa Cruz. Este documento tuvo la finalidad de establecer la unión política y económica entre Perú y Bolivia, radicando su impacto en la historia del constitucionalismo peruano en que sentó las bases para la centralización del poder en un gobierno confederal —nueva forma de organización política y de gobierno—. No obstante, su vida fue efímera y finalmente se dispuso su disolución en 1839.

Tampoco forman parte de esta primera etapa los siguientes textos:

- a. El decreto de 3 de agosto de 1821, dado por José de San Martín, que implantó el protectorado.
- b. El decreto de 21 de septiembre de 1822, que nombró a los miembros de la Suprema Junta Gubernativa.
- c. La ley de 11 de noviembre de 1823, que dispuso la suspensión de la Constitución de 1823.
- d. La ley de 11 de junio de 1827, que declaró nula la Constitución de 1826 y restauró el vigor de manera provisional de la Carta de 1823.
- e. La ley de 17 de diciembre de 1833, que declaró el vigor de la Constitución de 1828 mientras no se promulgue el nuevo texto constitucional en formación.
- f. El decreto de 28 de octubre de 1836, que estableció la Confederación Perú-boliviana.

³ Para esta segunda etapa no se considera el «Estatuto Provisorio» de 1879 dictado por Nicolás de Piérola.

Perú», convocó al —primer— «Congreso general constituyente de los departamentos libres del Perú» (artículo 1) para el 1 de mayo de 1822 —reuniéndose tal órgano por fin el 20 de septiembre de dicho año⁴— con la finalidad de «[...] establecer la forma definitiva de gobierno, y dar la Constitución que mejor convenga al Perú según las circunstancias en que se hallan su territorio y población [...]»⁵ (artículo 2).

Pues bien, el primer periodo de nuestra vida constitucional empieza con la promulgación de la «Constitución Política de la República Peruana»⁶, aprobada el 12 de noviembre de 1823 por el Congreso Constituyente y promulgada el mismo día por el presidente José Bernardo de Tagle. Tal texto fue la primera constitución de tendencia liberal que, no obstante, nació muerta: en su albor ni siquiera tuvo una aplicación efímera, simplemente no rigió. En efecto, antes de su entrada en vigor, el Congreso Constituyente aprobó una ley —que se promulgó el 14 de noviembre de 1823⁷— que sancionaba la suspensión de la vigencia de todos aquellos artículos de la constitución —en la práctica, toda ella— que colisionaran con las amplias facultades y poderes otorgados a Simón Bolívar para concluir y asegurar la obra de la independencia del país⁸, mediante el decreto de 10 de septiembre de 1823.

⁴ La reunión del primer Congreso Constituyente no pudo hacerse antes debido a varias situaciones, a saber: la comisión de constitución encargada de redactar el proyecto de reglamento de elecciones parlamentarias (véase el artículo 3 del decreto de 27 de diciembre de 1821) no culminó su labor a tiempo, sino hasta el 26 de abril de 1822, unos días antes de la fecha inicialmente prevista (1 de mayo de 1822) para la instalación del órgano parlamentario. Luego, habiéndose aprobado el reglamento en cuestión mediante el decreto de 26 de abril de 1822, por virtud del decreto de 27 de abril de 1822 se prorrogó la reunión del congreso constituyente para el 28 de julio de 1822, fecha del primer aniversario de la independencia del país; sin embargo, la elección de los diputados demoró más de lo previsto. Finalmente, con el visto bueno de la comisión de examen, aprobación y reconocimiento de los poderes de los diputados (véase el decreto de 28 de agosto de 1822), se expidió el decreto de 18 de septiembre de 1822, a través del que San Martín ordenó que el Congreso Constituyente se reúna el 20 de septiembre de 1822. Y a todo el panorama anterior se le sumaban las constantes amenazas de ataque de las tropas españolas-realistas. Felizmente, mediante la ley de 20 de septiembre de 1822 —la primera del país—, el órgano legislativo en cuestión decretó: «Que se halla solemnemente instalado el soberano Congreso constituyente del Perú» (artículo 1).

⁵ La referencia que hizo el decreto de 27 de diciembre de 1821 a que el Congreso Constituyente estableciera «la forma definitiva de gobierno» fue producto de la aspiración de San Martín de implantar un régimen monárquico en el Perú, con un príncipe europeo en el trono. Ahora bien, tal pretensión del protector del Perú no fue atendida por los diputados.

⁶ En este trabajo hemos utilizado la denominación que cada texto constitucional se dio a sí mismo. Asimismo, hemos respetado con rigurosidad los usos ortográficos del español del siglo XX y de la primera mitad del siglo XXI, por lo que algunas citas textuales de las leyes de aquellas épocas pueden contener errores si se ven a la luz de las normas ortográficas actuales.

⁷ El 11 de noviembre de 1823, el Congreso Constituyente aprobó la ley que dispuso la suspensión de la Constitución de 1823 —este texto fue aprobado y promulgado un día después, esto es, el 12 de noviembre—. Luego, el 14 de noviembre del mismo año, el presidente de Tagle promulgó la ley en cuestión.

⁸ La ley de 14 de noviembre de 1823 estableció lo siguiente: «Para evitar que la publicación de la Constitución política de la República embarace de modo alguno los importantes objetos del decreto de 10 de Setiembre último, por el que se confirió al Libertador Simón Bolívar la suprema autoridad militar y política directoral con todas las facultades ordinarias, propias é indispensables para asegurar la Independencia y libertad del Perú, y las que con el mismo objeto se confirieron al presidente de la República.

Previo a comentar el carácter de este texto, podemos decir que los miembros del órgano legislativo del país ya habían dado indicios de la intensidad de sus principios liberales, incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley Suprema de 1823. Así, se tiene que un día después de su instalación como órgano constituyente, el congreso emitió la ley de 21 de septiembre de 1822, por virtud de la cual creó la Suprema Junta Gubernativa, subordinada por demás al poder legislativo, de cuyo seno provenía y cuyos integrantes también eran parte de la asamblea: José de La Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquíjano, conde de Vistaflorida.

La Suprema Junta Gubernativa fue una creación ultraliberal, una especie de manifiesto que declaraba el rechazo a lo que la monarquía representaba. Luego se entiende por qué la Junta estuvo conformada por tres personas —todos diputados— y no por una, ya que, a comparación de si fuese unipersonal, con un poder ejecutivo múltiple se haría más fácil su sujeción al congreso; asimismo, teniendo un gobierno débil se evitaría cualquier abuso o desviación del poder conferido, fortaleciéndose más la autoridad del parlamento. No obstante, casi cinco meses después de su creación, el 27 de febrero de 1823, se dio la primera confrontación clara y directa entre liberales y conservadores⁹, ya que el Ejército, dirigido por Andrés de Santa Cruz, demandó enérgicamente al congreso la disolución de la Junta por el fracaso bélico en la Primera Campaña de Intermedios y, además, por su notoria sujeción a las decisiones de los representantes parlamentarios (para ese momento, la Suprema Junta Gubernativa también había desagradado a la población). En ese contexto, los militares demandaron al congreso que se desprendiese del poder ejecutivo y que organizase uno en forma y en la cabeza del coronel José de la Riva Agüero, nombramiento al que accedieron una minoría de diputados, dado que muchos abandonaron la asamblea.

Pues bien, aun cuando los parlamentarios restantes carecían no solo de número bastante para poder tomar una decisión válida, sino también de la libertad suficiente para manifestar su genuina voluntad, ya que estaban coaccionados por los jefes del Ejército¹⁰; a través de la ley de

Ha venido en declarar y declara:

Quedar suspenso el cumplimiento de los artículos constitucionales que sean incompatibles con la autoridad y facultades que residen en el Libertador; y con las que asisten al gobierno para dictar las providencias más enérgicas y eficaces que son indispensables para la salvación del país, hasta que las circunstancias de la presente guerra hayan variado á juicio del Congreso, y desaparezca la necesidad de tan inevitable medida [...].»

⁹ A este suceso se le conoce como el «Motín de Balconcillo» y parte de la doctrina peruana lo cataloga como el primer golpe de Estado o alzamiento militar en la historia republicana del Perú.

¹⁰ PONS MUZZO y TAURO (1973) realizaron un trabajo impecable al recoger las actas del Primer Congreso Constituyente. En concreto, del acta de la sesión del jueves 27 de febrero de 1823 se aprecia el voto —por demás estelar— de Luna Pizarro acerca de la defensa y el respeto por la libertad y autonomía parlamentarias, al que se adhirieron varios otros diputados. Mariano José de Arce Bedrigal utilizó expresiones más duras al momento de emitir su voto, catalogando de «simulacro» tanto a su posición jurídica de diputado como al poder

28 de febrero de 1823 de la Riva Agüero fue nombrado primer presidente de la República; sin embargo, entre el Congreso Constituyente y él se forjaron malas relaciones, por lo que el órgano legislativo lo separó del cargo mediante el decreto de 23 de junio de 1823; en respuesta, el expresidente intentó —con cierto éxito— disolver el congreso¹¹, recientemente instalado en Trujillo¹², así como expatriar a sus miembros. Posterior a ello, Antonio José de Sucre, general en jefe del Ejército Unido Libertador del Perú, emitió el decreto de 20 de julio de 1823, en virtud del que confió a José Bernardo de Tagle el «[...] alto mando del país en tanto llega los magistrados de la República» (artículo 1). Luego, por medio de la ley de 7 de agosto de 1823, el Congreso Constituyente ordenó que el gran mariscal de Tagle se mantuviera en el mismo cargo; y, finalmente, dicho órgano lo nombró presidente de la república a través de la ley de 16 de agosto del mismo año, convirtiéndose en el segundo mandatario del Perú. Ya el 12 de noviembre de 1823, «Torre Tagle» promulgó la Constitución y el mismo Congreso Constituyente lo ratificó —o, mejor dicho, hizo el primer nombramiento de un presidente al amparo de la Carta Magna recientemente expedida, la primera del país— en su cargo mediante la ley de 18 de noviembre de 1823.

Ahora bien, para la dación de la Constitución de 1823, el Congreso Constituyente no rescató lección alguna de la primera revolución interna realizada por los militares debido a su descontento con la Suprema Junta Gubernativa, sino que más bien repitió no en las formas, pero sí en el fondo un modelo que había fracasado. Los padres constituyentes liberales se aferraron ciegamente a sus profundos sentimientos antimonárquicos: quisieron un poder legislativo con una autoridad robustecida y, por consiguiente, un poder ejecutivo que pecase de frágil. Hicieron pues la Carta de 1823 a la medida de sus ideales ultrademocráticos¹³.

Mediante el texto constitucional de 1823, se estableció el sistema republicano de gobierno, rechazándose de partida la propuesta —defendida por San Martín y secundada por Bernardo de Monteagudo— de un príncipe europeo en el trono, independientemente de su

que ejercía la representación parlamentaria. Finalmente, Hipólito Unanue presentó tres proposiciones, que luego de una discusión tórrida resultaron aprobadas por la minoría (pp. 287-289).

¹¹ Este suceso histórico motivó la expedición de varias normas que disponían la persecución y aprehensión del exmandatario de la Riva Agüero. En ese sentido, véanse los decretos de 8 y 19 de agosto y de 1 de octubre de 1823, así como la ley de 2 de septiembre del mismo año.

¹² Huelga recordar que, a través de la ley de 21 de junio de 1823, el Congreso Constituyente decidió trasladar todos los poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— a la ciudad de Trujillo.

¹³ FERRERO REBAGLIATI (1958) comenta lo siguiente: «Pecó el liberalismo de poca coherencia doctrinaria, de utopía al imaginar “repúblicas aéreas”, con instituciones no adaptables a nuestro medio, de desconocimiento del país real, de exceso de lenguaje doctrinario, de ignorancia de las condiciones sociales y de las necesidades de las provincias, de superstición parlamentarista, de vaguedad en el americanismo sentimental que proclamara [...]» (p. 37).

nacionalidad, sentenciando los padres constituyentes que la nación peruana: «[...] es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera; y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia» (artículo 2); además de que el cargo de presidente de la república «[...] nunca puede ser vitalicio, y mucho menos hereditario» (artículo 74).

Asimismo, aludiendo al principio de unidad, dispusieron que el poder legislativo sería ejercido por una cámara: el Congreso del Perú (artículo 51); y a este órgano otorgaron la facultad exclusiva de elegir al presidente de la república y a su vicepresidente de entre los candidatos propuestos por el «Senado Conservador»¹⁴ (inciso 24 del artículo 60), un órgano consultivo —sin carácter legislativo—¹⁵ cuyos miembros eran designados por el congreso luego de su elección a cargo de las provincias (inciso 25 del artículo 60, y artículos 87 y 88).

Además, implementaron el sistema de antejuicio¹⁶, ya que otorgaron al Senado Conservador la atribución de decretar cuando había lugar a la formación de causa contra la cabeza de poder ejecutivo (inciso 5 del artículo 90) —sin haber previsto en la constitución las causales por las cuales podía ser acusado, lo que en la práctica se traducía a que tal órgano podía encausar al presidente por cualquier motivo—; y establecieron que la Suprema Corte de Justicia haría efectiva la responsabilidad del mandatario (inciso 2 del artículo 100), pero no determinaron de qué manera se afectaría su posición jurídica —si se le suspendería o destituiría de su cargo—.

En ese orden de ideas, no es de extrañarse que los constituyentes también dispusieran que el primer mandatario «[...] es responsable de los actos de su administración» (artículo 78), así como que hayan querido asegurarse de frenar —incluso más— la esfera de poder del presidente a través de la regulación del refrendo ministerial¹⁷, una institución jurídica que nació

¹⁴ A su vez, el Senado Conservador recibía una terna de ciudadanos presidenciables de cada Junta Departamental. Al respecto, véase el inciso 9 del artículo 135 de la Constitución de 1823.

¹⁵ Las «Bases de la Constitución Política de la República Peruana» de 1822 disponían en su artículo 11 que: «El Poder Legislativo debe ser esencialmente uno, y no combatir contra sí mismo». Por eso, en cuanto a la organización del Poder Legislativo, se optó por la unicameralidad, además de otras razones que apelaban a su fortalecimiento partiendo del principio de unidad y de la aseveración de que la bicameralidad solía establecerse para debilitar la autoridad del poder legislativo (VILLARÁN, 1998, p. 492). Debemos resaltar la capacidad que tenían los legisladores constituyentes para adelantarse a supuestos y, por tanto, prevenirlos; aunque queda claro que lo que en el fondo no querían es tener dos cámaras enfrentadas.

¹⁶ El procedimiento del antejuicio fue trasvasado de la experiencia constitucional francesa. En efecto, los redactores de la Carta de 1823 se fijaron en la regulación que *La Constitution française* de 1791 hizo a través del inciso 10 del artículo 1 de la sección primera (*Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative*) del capítulo III (*De l'exercice du pouvoir législatif*), así como del artículo 23 del capítulo V (*Du pouvoir judiciaire*).

¹⁷ Es importante anotar que todos los textos constitucionales contuvieron el refrendo ministerial. Sin embargo, cabe preguntarse por la conveniencia de su permanencia, toda vez que dicha institución en ningún momento ha logrado desempeñar la función de moderar el poder de decisión del primer mandatario, razón por la que fue primigeniamente considerada.

en el Reino Unido¹⁸, esto es que proviene del modelo parlamentarista británico: «Todos los actos de su administración [del presidente de la república] serán suscritos por el Ministro de Estado en el despacho respectivo. El que careciere de esta circunstancia se reputará como no dimanado de este poder»¹⁹ (artículo 73). Por otro lado, el poder ejecutivo careció de todo tipo de participación positiva en la formación de leyes (iniciativa legislativa por parte del primer mandatario o la concurrencia de sus ministros a los debates parlamentarios); en efecto, la Constitución de 1823 estableció inexorablemente que: «Solo á los representantes en Congreso compete la iniciativa de las leyes» (artículo 61).

En conclusión, sobre las características de la organización del gobierno que trajo consigo esta constitución tenemos, por un lado, un poder ejecutivo débil y con facultades muy limitadas (artículo 80), lo que contrasta notoriamente con los mayores poderes del legislativo (artículo 60) y la intensidad del control que ejercía este en relación con aquel, a tal grado que correspondía al congreso la elección del presidente —y al Senado Conservador su encausamiento por cualquier razón—, denotando ello el afán del parlamento de limitar todo lo posible el poder conferido al mandatario. Sumado a ello, se dispuso un congreso unicameral con la finalidad de mantener y fortalecer su autoridad. Por otro lado, se advierte que los constituyentes asumieron el principio de separación de poderes de forma tajante y aplicando un rigorismo excesivo, tal así que tampoco quisieron reconocer explícitamente la facultad —común a cualquier presidente— de la reglamentación de las leyes (inciso 1 del artículo 80).

Sin embargo, aun cuando la constitución de tendencia liberal del Perú dio al poder ejecutivo una condición subalterna con respecto del poder legislativo, tal situación no resultó suficiente para que este poder concluyese sus funciones como órgano constituyente, sino que siguió sesionando irregularmente así hasta el 10 de marzo de 1825²⁰, esto es, mucho tiempo después de cumplida la finalidad de su instalación, que fue la dación de la Norma Suprema de 1823 el 12 de noviembre de 1823.

¹⁸ Teniendo en consideración que *the King can do no wrong* —máxima referida a la inviolabilidad regia—, se ideó la refrendación (*the King cannot act alone*) con la finalidad de limitar el poder absoluto del monarca, así como de hallar y hacer valer la responsabilidad política —al menos— en sus consejeros, facedores de sus órdenes.

¹⁹ Los corchetes son nuestros.

²⁰ Al respecto, véase la ley de 10 de marzo de 1825.

1.1.3 *La Constitución para la República Peruana de 1826*

El siguiente texto fundamental fue el de 1826, redactado por mano propia de Simón Bolívar²¹, ampliamente influenciado por la *Constitution du 22 frimaire an VIII*, que instauró el Consulado en Francia; y por su reforma de 1802, conocida como la *Constitution de l'an X*, que estableció el carácter vitalicio del cargo de Primer Cónsul, además de otorgarle el derecho de nombrar a su sucesor.

La «Constitución para la Republica Peruana» fue aprobada el 1 de julio de 1826 por el Consejo de Gobierno²² —órgano político y militar que obedecía las órdenes del Libertador—, publicándose con la finalidad de que los colegios electorales la sometiesen a examen y posterior sanción, según la nota circular que se dirigió a los prefectos de los departamentos. De manera posterior, el Consejo de Gobierno²³, presidido por el gran mariscal de Santa Cruz²⁴, la declaró «ley fundamental del Estado» a través del decreto de 30 de noviembre de 1826²⁵, disponiendo su promulgación para el 8 de diciembre y su juramentación para el 9 de diciembre de aquel mismo año, en el día del segundo aniversario de la batalla de Ayacucho. Y por el contrario a lo esperado, tal ceremonia fue opaca debido al rechazo que expresó la población a los valores antidemocráticos que la nueva norma suprema traía consigo.

Prontamente, la Carta de 1826 pasó a denominarse como la «Constitución Vitalicia» porque dispuso que el cargo de presidente —reservado para Simón Bolívar— se ostentaría hasta la muerte de la persona (artículo 77). Además, estableció que el mandatario no tenía responsabilidad alguna por sus actos de gobierno (artículo 80), así como que guardaba para sí el derecho de nombrar a su vicepresidente —su sucesor— (inciso 2 del artículo 83), debiendo

²¹ Por esa razón, los peruanos conocieron este texto como la «Constitución Bolivariana». Sin embargo, es pertinente indicar que los bolivianos dieron la misma denominación a su obra constitucional de 1826, la que también fue escrita por Simón Bolívar y que *mutatis mutandis* fue idéntica a su contemporánea peruana.

²² El Consejo de Gobierno fue creado por virtud del decreto de 24 de febrero de 1825. En su parte considerativa, Simón Bolívar adjugó que se hallaba «[...] autorizado por el soberano Congreso para delegar una parte de las facultades [...]» que se le habían asignado (considerando I); asimismo, que necesitaba de un órgano de gobierno que se hiciese cargo del gobierno de la república durante el tiempo que él estuviera fuera de territorio patrio por las causas que se lo demandasen, por ejemplo, para sellar la independencia de Bolivia (considerando II y IV). Al respecto, también puede consultarse el considerando V del decreto de 1 de abril de 1825.

²³ Sobre el Consejo de Gobierno es importante señalar que tuvo las mismas facultades que la constitución le otorgaba al presidente de la república. En relación con ello, véase el artículo 3 del decreto de 24 de febrero de 1825.

²⁴ Debido a la urgencia de aprobar el nuevo texto constitucional, Simón Bolívar dictó el decreto de 29 de junio de 1826 —apenas dos días antes de la aprobación de la Carta de 1826—, a través del que dispuso que de Santa Cruz reemplazara a José de La Mar en el puesto de presidente del Consejo de Gobierno.

²⁵ El artículo 1 del decreto de 30 de noviembre de 1826 dispuso lo siguiente: «Con arreglo á la voluntad nacional altamente pronunciada, el proyecto de Constitucion sometido á la sancion popular en 1. de Julio último, *es la ley fundamental del Estado, y S. E. el Libertador Simon Bolivar, el presidente vitalicio de la República*, bajo el hermoso titulo de *padre y salvador del Perú* que le dió la gratitud del Congreso» (el énfasis es de origen).

el parlamento —parcelado en tres cámaras— solo confirmarlos en sus puestos²⁶ (inciso 1 del artículo 30). Con esto, el Libertador amalgamó postulados antagónicos, pues recogió tres principios monárquicos en una obra constitucional republicana²⁷.

Sobre la Constitución de 1826 conviene decir que se distinguió por su carácter sumamente conservador. Así pues, a comparación de la Norma Suprema de 1823, que dispuso que el presidente era responsable de sus actos de gobierno (artículo 78), contando tal con pocas facultades (artículo 80); la Carta de 1826 estableció la irresponsabilidad del primer mandatario (artículo 80) y aumentó sus atribuciones, que no se limitaban a las enunciadas en el artículo 83. Ejemplo de ello es el artículo 123, que, en caso de que las cámaras se encontrasen en su respectivo receso parlamentario, permitía al poder ejecutivo decretar la suspensión de garantías relacionadas con la correcta administración de justicia, la inviolabilidad de la libertad personal y la prohibición de tratos inhumanos a los detenidos.

Además, el poder ejecutivo ya tenía participación positiva (artículo 62, iniciativa legislativa; artículo 63, concurrencia del vicepresidente y secretarios de Estado a los debates parlamentarios; incisos 7 y 8 del artículo 83, facultad del presidente de prorrogar las sesiones ordinarias del parlamento y convocarlo a sesiones extraordinarias, respectivamente) y negativa (artículos 70, 71, 72 y 73, derecho del presidente de observar las leyes y devolverlas para su reconsideración) en la actividad legislativa.

Mención aparte se merece el vicepresidente, quien por el hecho de su magistratura se convertía automáticamente en «Jefe del Ministerio»²⁸ (artículo 88). Finalmente, como el

²⁶ El periodo constitucional que inauguró el Texto Supremo de 1826 comenzó paradójicamente con una vulneración a su propio contenido, pues a pesar de que la Carta de 1826 dispuso que el presidente de la república debía ser elegido la primera vez por la pluralidad absoluta —como si de una elección por aclamación se tratase— del parlamento, siendo ese el sentido que se desprendía de la lectura concordada de sus artículos 30 (en específico, de su inciso 1) y 78; no obstante, fue el Consejo de Gobierno quien se arrogó dicha facultad, proclamando a Simón Bolívar como presidente vitalicio de la República Peruana.

Al respecto, en el decreto de 30 de noviembre de 1826 puede encontrarse la razón del acto transgresor bajo comento, ya que en su considerando II se afirmó: «Que al Consejo de Gobierno le incumbe el sagrado deber de proclamar la voluntad nacional, y de cuidar de que tenga pleno cumplimiento, puesto que es el primer mandatario de la nación, encargado de promover su seguridad, no ménos que su felicidad y su gloria».

²⁷ En la convicción de Bolívar, los países emancipados todavía no estaban preparados para sostener sistemas democráticos debido a su inexperiencia política; por esa razón, quiso para las repúblicas incipientes que una persona ostentase el poder supremo de la nación —de forma irresponsable— hasta el fin de su vida y que luego tal se transmitiese por «vía hereditaria», con la finalidad de lograr su maduración y estabilidad política (VILLARÁN, 1998, p. 513).

Ahora bien, el título del «derecho a heredar» estaba contenido en la propia constitución de 1826. En efecto, el vicepresidente sucedería al presidente en caso de producirse alguno de los supuestos de hecho recogidos en el artículo 81.

²⁸ En virtud del artículo 88, el vicepresidente asumía también como «Jefe del Ministerio», entendiéndose tal cargo *lato sensu* como el «primer ministro» o «primer secretario» entre los secretarios de Estado.

presidente no tenía responsabilidad política, era competencia exclusiva de la cámara de censores «[...] acusar al vicepresidente y secretarios de Estado ante el Senado, en los casos de traición, concusión, o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado» (inciso 2 del artículo 51 y artículo 52)²⁹. Como se ve, a comparación de la Carta de 1823, esta vez la Constitución de 1826 ya establecía los supuestos que daban lugar a la formación de causa contra los magistrados antes enunciados.

En cuanto a la organización del parlamento, tal estaba conformado por tres cámaras: de tribunos, senadores y censores (artículo 27). El Libertador organizó el poder legislativo pensando en fortalecer su gobierno, pues las cámaras altas —de senadores y censores— se proyectaron para estar conformadas por personas de ideas conservadoras, mientras que la cámara baja —de tribunos— por peruanos de tendencias liberales. Así, la unión por afinidad de las cámaras altas pondría en una situación desproporcional a la cámara de tribunos, cuyas aspiraciones liberales debían ser aplacadas por la fuerza que procedía de la alianza de senadores y censores. En buena cuenta, el Libertador no solo aseguró la presencia de un poder ejecutivo férreo, sino también de un poder legislativo enérgicamente conservador.

Por otro lado, esta obra constitucional presentó de manera inédita una facultad del congreso³⁰, cuyo antecedente próximo fue el decreto de 10 de septiembre de 1823. En efecto, a través del inciso 5 del artículo 30, la «Constitución Vitalicia» autorizó al parlamento a investir al presidente con poderes extraordinarios dictatoriales en caso de que se aproximasen tiempos de guerra u otras situaciones análogas de peligro para el país.

Pues bien, la historia enseña que Bolívar y sus seguidores, denominados «los vitalicios», poco a poco se fueron enfrascando en pugnas con peruanos de principios liberales, por citar algunos: Francisco Xavier de Luna Pizarro, Manuel Lorenzo de Vidaurre, Francisco de Paula González-Vigil y Francisco Javier Mariátegui y Tellería; quienes rechazaban el gobierno cesarista organizado por el Libertador, alentando al pueblo a repudiar su obra constitucional. El enfrentamiento entre dichas partes terminó con la primacía de los intereses de los liberales, por lo que la Constitución de 1826 duró menos de dos meses.

²⁹ El procedimiento del antejuicio para los altos magistrados de la república —no incluyéndose al presidente, quien era irresponsable por mandato del artículo 80— se reguló en varias disposiciones. Al respecto, consúltese el inciso 4 del artículo 30, así como del artículo 52 al 59 de la Carta de 1826.

³⁰ Sobre esta atribución, es conveniente señalar que sería recogida también por algunas de las normas supremas posteriores.

El 28 de enero de 1827, el gran mariscal de Santa Cruz —quien antes había aprobado, luego declarado «ley fundamental del Estado» y finalmente promulgado la Carta de 1826— expidió un decreto, convocando al segundo congreso constituyente, pero el primero en tiempos de paz, el que se declaró instalado a través de la ley de 5 de junio de 1827, siendo uno de sus primeros actos la dación de la ley de 16 de junio de 1827, que resolvió «[...] nula, de ningún valor ni efecto [...]» la Carta de 1826 (artículo 1); y, al mismo tiempo, restituyó de manera temporal el vigor de la Constitución de 1823, «[...] mientras se promulga la que convenga [...]» (artículo 2).

1.1.4 La Constitución Política de la República Peruana de 1828

La «Constitución Política de la República Peruana» fue aprobada y promulgada el 18 de marzo de 1828, y fue la primera que tomó como modelo a la *Constitution of the United States*, dejándose atrás los modelos constitucionales franceses y españoles³¹ que tanto habían influenciado a los autores utopistas de las cartas de 1823 y 1826.

Los redactores de la Norma Suprema de 1828 se inspiraron en el presidencialismo estadounidense para presentar instituciones viables para una república democrática y constitucional, las que sentaron las bases de la forma de gobierno que mejor se ha acomodado a nuestro país. Y aunque la Carta de 1828 no se trató de un documento original ni completo —pues no contuvo todos los presupuestos de la forma de gobierno presidencialista—, no por eso puede decirse que tal fue un mal calco de la *Constitution of the United States*; por el contrario, existe mérito suficiente en el esfuerzo de los padres constituyentes de adaptar las instituciones norteamericanas a la difícil realidad peruana, que presentaba la contingencia situacional propia de una república naciente.

De forma previa a examinar la obra de 1828, es importante destacar que se trata del texto constitucional más importante del siglo XIX, cuyas líneas directrices siguieron las demás leyes fundamentales³² de dicho periodo, difiriendo poco sus redacciones de lo ya puesto por los

³¹ Líneas arriba se dieron a conocer las fuentes de la «Constitución Vitalicia», pero hasta ahora no se han mencionado las influencias de la Carta de 1823. Son pues: La *Constitution française* de 1791, que reformó el Estado francés e instauró la monarquía constitucional; *La Constitution du 24 juin 1793*, que incluyó una nueva declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, con base en el derecho natural, aunque nunca llegó a entrar en vigor; y la «Constitución política de la Monarquía Española» de 1812, que estableció la monarquía constitucional, la separación de poderes, la limitación de los poderes del rey (además, se declaró que la soberanía recaía en la Nación y ya no en su figura), entre otros principios.

³² El modelo sustancial establecido por la Constitución de 1828 fue seguido por las siguientes normas supremas, a excepción de las cartas de 1856 y 1867, producidas por un liberalismo extremoso y desentendido de las realidades y particularidades del país, aunque también es cierto que son dos obras de vida bastante breve. Al

padres constituyentes de 1828. Por ese motivo, la Carta Magna de 1828 se considera la madre de todas las constituciones posteriores (VILLARÁN, como se citó en GARCÍA BELAUNDE, 1997)³³.

La *Lex Legum* de 1828 fue la primera que introdujo la convergencia en una misma persona de las investiduras de jefe de Estado y de Gobierno³⁴, aunque la institución presidencial sufrió varias modificaciones durante su incorporación al sistema constitucional peruano³⁵. Además, no se recogió el sistema de *checks and balances of power* ni mucho menos el modelo federal. Sobre este último punto, HAKANSSON (2019) nos recuerda que federalistas —que eran la minoría— y unitarios discutían qué modelo le convenía más a la incipiente república del Perú (p. 48): los primeros abogaban por la conservación de la autonomía de la voluntad de los departamentos que conformaban el territorio peruano, mientras que los segundos defendían los beneficios de la vocación centralista de un Estado unitario. Y, con mucha astucia, los federalistas también utilizaban el argumento de que el unitarismo evocaba a la monarquía, cuyos recuerdos todavía atosigaban a los noveles ciudadanos.

A pesar de la fervorosa campaña, el modelo federal —un presupuesto del presidencialismo estadounidense— se rechazó porque exigía condiciones graves para su implementación y permanencia estable: en relación con la división territorial, requería departamentos —todos ellos— con recursos económicos abundantes; en cuanto a las cualidades de los ciudadanos, pedía personas con conciencia cívica y experiencia política; y con respecto a las organizaciones estatales, solicitaba instituciones fiables. Y el Perú no contaba con ninguno de esos elementos. Además, en la medida que existía rivalidad entre los departamentos, el

respecto, se debe advertir que no es casual que las leyes fundamentales que se alejaron del modelo creado por la Constitución de 1828 fueron las que menos vida efectiva tuvieron, mientras que el resto de los textos que se configuraron sobre su base estuvieron más tiempo en vigor. Con acierto VILLARÁN (1998) afirma que «el tipo creado por la Constitución de 1828 es el que mejor se adapta a las condiciones especiales de nuestro país» (p. 525).

³³ Citando a VILLARÁN, GARCÍA BELAUNDE (1997) comenta que la Carta de 1828 estableció el refrendo ministerial; sin embargo, la Constitución de 1823 ya lo había regulado en sus artículos 73 y 85. Asimismo, la «Constitución Vitalicia» dispuso el refrendo por parte del vicepresidente y de los secretarios de Estado en sus artículos 74, 90 y 93. Por su parte, el «Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo» de 14 de octubre de 1822, dado por el Congreso Constituyente con el fin de delegar el poder ejecutivo a la Suprema Junta Gubernativa del Perú, lo contuvo en el artículo 3 del capítulo VIII («Del despacho de los negocios»). Finalmente, el «Estatuto Provisional» de 8 de octubre de 1821, decretado por San Martín, también lo reguló el artículo 3 de la sección tercera.

³⁴ Véanse los artículos 82 y 90 (especialmente su inciso 1) de la Constitución de 1828.

³⁵ El presidente de los Estados Unidos de América carece de iniciativa legislativa y sus actos de gobierno no están gravados con el refrendo ministerial como condición de validez; en cambio, el presidente del Perú podía participar en la formación de leyes (inciso 2 del artículo 50 de la Constitución de 1828) y, por otro lado, sus decretos y órdenes debían estar firmados por el ministro de la cartera respectiva para que se obedeciesen (artículo 97 de la Constitución de 1828).

régimen federal podía dejarlos en situación de vulnerabilidad frente a ataques de fuerzas extranjeras³⁶ o facilitaría el desarrollo de guerras civiles, pues cada uno de ellos —pequeños Estados— velaría aisladamente por sus intereses locales (PAREJA PAZ-SOLDÁN, 2005, pp. 71-72). Es así como se impuso la tesis del Estado unitario³⁷, que sigue hasta nuestros días.

Mención aparte merecen los contrapesos diseñados de manera especial para equilibrar la forma de gobierno presentada por la *Constitution of the United States*³⁸, que tampoco fueron tomados en cuenta por los redactores de la Carta de 1828 ni por los de las constituciones peruanas sucesivas.

Continuando con la organización del poder ejecutivo, la Norma Suprema de 1828 rechazó su precedente inmediato, eliminando el carácter vitalicio y hereditario del cargo de presidente (artículo 84)³⁹; así pues, dispuso que el mandato presidencial durase cuatro años, permitiendo la reelección inmediata solo una vez y señalando que para una nueva postulación —la tercera— se debía esperar la intermisión pertinente (artículo 84). Sobre el sistema de elección del primer mandatario, tal ya no lo confió al congreso, como sucedía antaño⁴⁰, sino que reguló el voto indirecto a cargo de los colegios electorales de provincia, los que elegirían al presidente y al vicepresidente (artículo 86).

Asimismo, indicó que el primer mandatario era responsable por los actos de su administración (artículo 88). Y también perfiló el régimen del antejuicio del presidente⁴¹, disponiendo que la cámara de diputados podía acusarlo solo «[...] por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución [...]» (artículo 22) y, de igual manera, por incurrir en delitos castigados con pena infamante, siempre y cuando tales hayan sido cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 22); extendiendo esta

³⁶ Es importante comentar que la guerra grancolombo-peruana efectivamente ocurrió. En julio de 1828, Bolívar —y la Gran Colombia— le declaró la guerra al Perú.

³⁷ Véase el artículo 2 de la Constitución de 1828, que explícitamente rechaza el federalismo, considerándolo atentatorio contra la libertad e independencia del Perú.

³⁸ Con respecto a los instrumentos parlamentarios de control y de exigencia de responsabilidad política, que aparecieron de manera progresiva en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, cabe decir que estos no corresponden propiamente al presidencialismo estadounidense, sino que ellos se tomaron de su modelo opuesto, es decir, del parlamentarismo europeo y algunas otras instituciones se importaron del semipresidencialismo francés. Por esa razón, MELO (1987) sostiene que la forma de gobierno peruana incentiva los choques entre los órganos del Estado, a pesar de los esfuerzos por perfilar la amalgama de figuras jurídicas importadas de esos modelos distintos (p. 537).

³⁹ Esta disposición (artículo 84 de la Constitución de 1828) fue casi un calco del artículo 74 de la Carta de 1823.

⁴⁰ Al respecto, confróntese con el inciso 24 del artículo 60 de la Carta de 1823; y el inciso 1 del artículo 30 y el artículo 78 de la «Constitución Vitalicia».

⁴¹ El procedimiento de antejuicio fue diseñado para que la acusación corriese a cargo de la cámara de diputados (artículo 22), mientras que la determinación de la responsabilidad del presidente —a través de una «sentencia» que lo suspendería del ejercicio del cargo— recayó sobre la cámara de senadores (artículos 31 y 32).

protección a sus ministros y otros altos magistrados. Por otro lado, reconoció la iniciativa legislativa del poder ejecutivo (inciso 2 del artículo 50), contando también el presidente con el derecho a observar las leyes para su reconsideración (artículos 54 y ss.).

De igual manera, la Carta de 1828 dispuso que los ministros de Estado: «[d]arán razón á cada Cámara en la apertura de las sesiones, del estado de su respectivo ramo, é igualmente los informes que se les pidan» (artículo 98). Ahora bien, esta disposición —que recogió la obligación de los ministros de presentar informes al congreso cuando así les sea solicitado— no debe confundirse con el instrumento de control parlamentario de pedido de informes o petición de información, que recién se incorporaría a la dinámica constitucional peruana a través del artículo 99 del Ley Fundamental de 1920.

En relación con la organización del poder legislativo, la Constitución de 1828 propuso un parlamento bicameral (artículo 10), cuyas cámaras de diputados y senadores se renovarían cada dos años, pero los primeros por mitad (artículo 23) y los segundos por terceras partes (artículo 33)⁴². La elección de los diputados corría por cuenta de los colegios electores de parroquia y de provincia (artículo 11), mientras que para elegir a los senadores se presentó un mecanismo más o menos complejo (artículo 25): los colegios electorales de provincia presentarían candidatos a las juntas departamentales, órganos que después elegirían a los miembros de dicha cámara parlamentaria.

Por otra parte, ambas cámaras tenían facultades comunes (artículos 34 y ss.), salvo las que se distribuyeron a cada una para el sistema de antejuicio (artículos 22 y 31) y las que se reservaron para la cámara de diputados (artículo 21). Este texto constitucional permitió la dación temporal de poderes extraordinarios al presidente (inciso 23 del artículo 48), pero solo ante los supuestos de sedición e invasión o si la seguridad pública así lo demandara; y contando con el voto calificado del congreso.

La Ley Suprema de 1828 contuvo por primera vez⁴³ una lista de incompatibilidades⁴⁴ —en función de las cualidades de los sujetos— para ser elegido diputado o senador (artículos 20 y 30, de forma correspondiente), estando impedidos de acceder a dichos cargos

⁴² Luego que se infiera que la duración de la cámara de diputados se fijó en cuatro años, mientras que la de senadores en seis.

⁴³ La Constitución de 1823 no contuvo disposición alguna similar y la Carta de 1826 permitió el nombramiento de miembros del poder legislativo como altos funcionarios del poder ejecutivo y, asimismo, de miembros de este órgano del Estado como diputados. Al respecto, véanse los artículos 31 y 38 de la «Constitución Vitalicia».

⁴⁴ Cada texto constitucional siguiente presentaría una lista de sujetos que, por sus cualidades personales, estaban impedidos de postular a los cargos de representantes parlamentarios.

parlamentarios, entre otros, el vicepresidente, ministros de Estado y, con mucha vaguedad, «[l]os principales funcionarios del Poder Ejecutivo en la capital de la república, y en la de los departamentos y provincias» (inciso 1 del artículo 20 y artículo 30). Al respecto, cabe anotar que con la añadidura de esta lista se buscó corregir la distorsión que la «Constitución Vitalicia» provocó en la vida constitucional de la reciente república, pues había dispuesto que: «Los miembros del cuerpo legislativo podrán ser nombrados vicepresidente de la República, o secretarios de Estado, dejando de pertenecer á su Cámara» (artículo 31); así como que: «Los empleados que sean nombrados diputados para el cuerpo legislativo, serán sustituidos interinamente en el ejercicio de sus empleos por otros individuos» (artículo 38).

La Carta de 1828 presentó una institución inédita: el Consejo de Estado⁴⁵, un órgano compuesto por diez senadores que afloraba durante el receso del congreso (artículo 92) para ejercer funciones de fiscalización, consulta, convocación y representación (incisos 1, 2, 3 y 5 del artículo 94, de manera correspondiente); así como practicar ciertas atribuciones del senado (incisos 4 y 6 del artículo 94), aunque carecía de potestades legislativas. Además, tal no era parte del poder legislativo y tampoco se encontraba sometido al poder ejecutivo; sin embargo, era presidido por el vicepresidente de la república⁴⁶ y, en su defecto, por el presidente del senado (artículo 93).

Sobre la descentralización, la obra *sub examine* instituyó las juntas departamentales a cargo de representantes⁴⁷, pequeños grupos —dos por cada provincia— electivos (artículos 68 y 71) que funcionaban en las capitales de los departamentos (artículo 66) con atribuciones de una administración pública regional (artículo 67 e inciso del 1 al 3 del artículo 75) y cuya autoridad era independiente del poder ejecutivo. Las juntas departamentales contaban también con potestades electoras, pues escogían a los senadores (inciso 13 del artículo 75); y, además, presentaban candidatos a la prefectura, subprefecturas y gobernaciones (incisos del 14 al 16 del artículo 75), así como ternas para los cargos de vocales de la Corte Suprema de Justicia y de la

⁴⁵ El Consejo de Estado sería protagonista de la dinámica constitucional peruana casi por treinta años, hasta que los autores de la constitución liberal de 1856 lo retiraron para incluir —por primera vez— el Consejo de Ministros, una institución que —como ingenuamente pensaron— podría resultar más efectiva para limitar la capacidad de actuación del presidente. Ahora bien, ninguna otra constitución volvió a recoger el Consejo de Estado.

⁴⁶ Para la dirección de esta institución, se imitó la organización de la presidencia del Senado de los Estados Unidos de América.

⁴⁷ Del estudio del capítulo dedicado a las juntas departamentales, existe una analogía entre los cargos de representantes y diputados. Al respecto, consúltense los artículos 68, 69, 70, 72 y 80 de la Constitución de 1828.

Corte Superior departamental correspondiente, y para los puestos de jueces de primera instancia (incisos del 17 al 19 del artículo 75).

A diferencia de la «Constitución Vitalicia», que trató de forma indirecta la institución municipal a través de su artículo 128, la Carta de 1828 sí se ocupó de tal⁴⁸, aunque no con la misma prolijidad del texto de 1823⁴⁹. En efecto, señaló que cada municipalidad estaba conformada por su respectiva junta de vecinos⁵⁰, pero la existencia de una estaba condicionada a que el censo determinase previamente que a tal población le correspondía tener un colegio electoral de parroquia (artículos 12 y 140). En cuanto a sus atribuciones, entregó a las municipalidades la gestión de los intereses locales y la atención de las necesidades domésticas (artículos 141 y 142); sin embargo, las decisiones que tomaran al respecto dependían de la aceptación por parte de las juntas departamentales (artículo 141); asimismo, agregó que una ley determinaría la cantidad de municipios, sus atribuciones «peculiares» y las reglas para las elecciones municipales (artículo 143).

En conclusión, la Constitución de 1828 se fundamentó en el principio de separación de poderes, proponiendo un poder ejecutivo fuerte, pero también un congreso con atribuciones adecuadas para ejercer sus funciones de control y fiscalización (artículo 48). De igual manera, se preocupó por encausar el desarrollo de la vida al interior del país, permitiendo la colaboración —a manera de tándem— entre las juntas departamentales y las municipalidades, en pos de la consecución del bienestar vecinal. No cabe duda de que la Carta de 1828 empezó una exquisita tradición constitucional, pues trazó las directrices que informaron a las ulteriores normas supremas, colocando de esa manera la semilla de la identidad del Estado y Gobierno peruano. Ahora bien, el propio texto constitucional estableció que en julio de 1833 se estudiaría su enmienda (artículo 177). Y así se hizo.

⁴⁸ En relación con lo expuesto, véase el capítulo «Municipalidades», contenido en el título séptimo («Régimen interior de República») de la Constitución de 1828.

⁴⁹ Al respecto, véase el capítulo X («Poder municipal») de la Carta de 1823. Asimismo, consúltese la ley de 3 de marzo de 1825, a través de la que se reglamentaron las elecciones municipales.

⁵⁰ La definición que el artículo 140 de la Norma Fundamental de 1828 brindó sobre la municipalidad —una ‘junta de vecinos’— fue una referencia explícita a la institución del cabildo. Sin embargo, esta obra no recogió las facultades esenciales del órgano colonial en cuestión; por el contrario, negó el carácter representativo de las municipalidades y prohibió de manera tajante su involucramiento en los asuntos graves de la nación (artículo 142).

1.1.5 *La Constitución Política de la República Peruana de 1834*

La «Constitución Política de la República Peruana» fue aprobada y promulgada el 10 de junio de 1834. Esta obra procedió directamente de la Carta de 1828⁵¹ y, además, copió su contenido casi en su totalidad, por lo que la doctrina⁵² la considera como la segunda edición de la Constitución de 1828. Siguiendo la tendencia trazada por esta^{53, 54}, se inclinó también por proponer un poder ejecutivo capacitado para gobernar.

Entre sus principales diferencias con la Carta de 1828, la Norma Suprema de 1834 contuvo un silencio locuaz sobre la veda al federalismo que hizo aquella, omisión que supieron aprovechar los simpatizantes de este modelo para el establecimiento de la Confederación Perú-boliviana en los años venideros.

Siguiendo con lo relativo al poder ejecutivo, la Constitución de 1834 proscribió la reelección inmediata del presidente (artículo 77) y suprimió el cargo de vicepresidente, por lo que encaminó la sucesión presidencial hacia el presidente del Consejo de Estado, quien ejercería la primera magistratura hasta que un nuevo ciudadano sea elegido y asuma de forma efectiva el mando supremo (artículos 81 y 82). La obra constitucional de 1834 recogió la experiencia⁵⁵ de los textos de 1823 y 1826 para presentar las causales de vacancia y de suspensión en el ejercicio de la presidencia de la república (artículos 80 y 83, de manera respectiva), añadiendo la imposibilidad física permanente (artículo 80) como nuevo supuesto de vacancia. Por otro lado, consideró que los ministros podían ser acusados por cualquier ciudadano «[...] por razón de los perjuicios que se le hayan inferido injustamente por algún acto del ministerio [...]» (artículo

⁵¹ Como se comentó líneas arriba, la Carta de 1828 dispuso que: «En Julio del año de 1833 se reunirá una Convencion nacional, autorizada para examinar y reformar en todo ó parte esta Constitucion» (artículo 177). Ahora bien, en la medida que su estudio, modificación y mejora demandaría un periodo prudente, más o menos extendido, se expidió la ley de 18 de diciembre de 1833 con la finalidad de afirmar el vigor ultraactivo de la Ley Suprema de 1828 «mientras no se concluya ni publique su reforma» (artículo único).

⁵² PACHECO (1996) afirma que: «La Constitución sancionada el 10 de junio de 1834, es casi la misma que la del año 28, con algunas modificaciones. Los artículos reformados no pasan de veinte [...]» (p. 88).

⁵³ FERRERO REBAGLIATI (1958) señala que el Texto Supremo de 1828 fue de tendencia liberal, pues afirma que: «La Carta de 1856 es la mejor expresión de nuestro Liberalismo, si bien carece del equilibrio realista de la constitución liberal de 1828 [...]» (p. 31). En similar sentido, HAKANSSON (2019) opina que «[...] la Constitución liberal de 1828 establecía formalmente que "la Constitución garantiza la libertad civil, la seguridad individual, la igualdad ante la ley, y la propiedad de los ciudadanos..." [...]» (p. 46). Al respecto, es importante destacar que la Carta de 1828 se cataloga como liberal en tanto recoge un abanico de libertades y derechos fundamentales en su título noveno (denominado «Disposiciones generales»); sin perjuicio de ello, también organiza un poder ejecutivo fuerte, cuidando de no dotarlo de atribuciones autoritarias o facultades autocráticas.

⁵⁴ DÍAZ MUÑOZ (1997) considera que la Constitución de 1834 también es de tendencia liberal (p. 112).

⁵⁵ Confróntese con el artículo 76 de la Carta de 1823, con el artículo 81 de la «Constitución Vitalicia» y con el inciso 3 del artículo 91 de la Norma Suprema de 1828. Ahora bien, se debe indicar que este último texto no reguló ninguna causal de vacancia del cargo de presidente de la república.

95), extendiéndose a la generalidad —y, por tanto, quitándole a la cámara de diputados la exclusividad de dicha atribución— el régimen de acusación antes perfilado por la Carta de 1828.

Con respecto al poder legislativo, la Ley Suprema de 1834 determinó que las cámaras de diputados y senadores se renovasen por mitad cada dos años (artículo 50), de manera que igualó la duración de ambos mandatos parlamentarios. Por otro lado, el número de senadores por cada departamento aumentó de tres a cinco (artículo 25) y, asimismo, subió la tasa habitacional para elegir a los diputados (artículos 15 y 16). En cuanto a la aprobación de un proyecto de ley por insistencia, pasó a requerir solamente la mayoría absoluta de cada cámara (artículo 57). Y como añadidura, el artículo 92 reguló por primera vez la concurrencia de los ministros a las cámaras parlamentarias^{56, 57}: «Los ministros de Estado pueden concurrir á los debates de cualquiera de las Cámaras, y se retirarán antes de la votación»; siendo que este modelo de colaboración entre ambos poderes del Estado perduraría a lo largo del devenir de los siguientes textos constitucionales, incluyéndose en cada uno de ellos con una redacción intacta o agregándosele modificaciones oportunas.

Sobre el Consejo de Estado, la Constitución de 1834 hizo modificaciones notables. Alejándose de lo prescrito por la Carta de 1828, determinó que tal sea un órgano de funcionamiento regular, eliminando la condición suspensiva (la entrada en receso del congreso) que estaba dispuesta para el inicio de sus funciones; y permitió que dicho cuerpo político estuviese presidido por uno de sus miembros, el que sería elegido por el congreso en la oportunidad indicada (artículo 99), evitando la asunción automática del cargo en cuestión por algún miembro del poder ejecutivo —por ejemplo, el vicepresidente, cuya magistratura ni siquiera había sido considerada, como ya se comentó—. Asimismo, lo dotó de mayores atribuciones (artículo 101) y aumentó su composición a dos individuos por cada uno de los departamentos, sin excluir de la elección —a practicarse por el congreso— a aquellos ciudadanos que no fuesen parlamentarios (artículo 96), disponiendo además que sus miembros se renovasen por mitad cada dos años (artículo 106).

⁵⁶ El antecedente inmediato puede ser el artículo 63 de la Constitución de 1826, que dispuso lo siguiente: «El vice-presidente y los secretarios de Estado pueden asistir á las sesiones, y discutir las leyes y los demas asuntos; mas no podrán votar». Sin embargo, en la medida que dicho texto constitucional no recoge la figura de los ministros de Estado —que, en sentido lato, la Carta de 1826 los denomina «secretarios de Estado», para efectos de este trabajo se afirma que la Norma Suprema de 1834 es la primera que regula la concurrencia de los ministros al parlamento.

⁵⁷ Esta implementación supuso un nuevo alejamiento del modelo presidencialista estadounidense, que sirvió como fuente para el sistema de gobierno que acogió la Constitución de 1828.

Otra diferencia se aprecia en lo que respecta a las juntas departamentales, las cuales desaparecieron por su poco éxito, por lo que esta obra organizó un sistema administrativo más centralista; y si bien conservó la institución municipal, no obstante, empleó poco esfuerzo en su regulación —solo el artículo 137—, delegando a una ley todo su desarrollo: cantidad de municipios y sus atribuciones, reglas de las elecciones municipales, requisitos para acceder a los cargos y duración de cada uno de ellos.

Por todo lo demás, vistas de forma sinóptica, la Norma Suprema de 1834 fue similar a la Constitución de 1828, situación que puede explicarse en el hecho de que los miembros de la Convención nacional de los años 1833 y 1834 fueron en parte los mismos que los del Congreso general constituyente de 1828. Sin embargo, la Ley Fundamental de 1834 no corrió igual suerte que su predecesora, a pesar de que ambas compartieron líneas esenciales, habiendo resultado un saldo positivo del periodo que estuvo en vigor la obra constitucional de 1828. Al respecto, la Carta de 1834 no se guardó ni cumplió debido a las convulsiones políticas de la época (OVIEDO, 1861, p. 118), las que propiciaron el dictado del decreto de 12 de junio de 1835 por parte del presidente provisional Luis José de Orbegoso, quien dispuso que las ordenanzas generales, órdenes generales y bandos del ejército se cumpliesen de manera inexorable, incluso cuando resultasen inconstitucionales o ilegales⁵⁸.

Las «convulsiones políticas» a que hace referencia OVIEDO fueron las desencadenadas por la guerra civil de 1834 desatada entre Luis José de Orbegoso —elegido como presidente provisional por la Convención Nacional a través de la ley de 20 de diciembre de 1833— y Pedro Pablo Bermúdez Ascarza —candidato militar apoyado por el expresidente Agustín Gamarra—; así como por los acontecimientos bélicos posteriores que desembocaron en el establecimiento de la Confederación Perú-Boliviana en 1836⁵⁹ y luego en la dación de la «Ley Fundamental de

⁵⁸ A través del decreto de 12 de junio de 1835, se dispuso lo siguiente: «Quedan en su vigor y fuerza las ordenanzas generales del ejército, entretanto se restablece el régimen legal en la República, aun cuando algunos de sus artículos estén en contradicción con la Constitución y leyes vigentes» (artículo 1). De igual manera, se declararon «[...] vigentes las órdenes generales y bandos del ejército» (artículo 2).

Resulta interesante comentar que la dación del decreto de 12 de junio de 1835, que eclipsó la Constitución de 1834, fue posible por virtud de la ley de 17 de febrero de 1834, aprobada por la Convención nacional durante la ultraactividad de la Carta de 1828 —la obra constitucional a reformarse—, periodo de vigencia adicional así dispuesto por mandato de la ley de 18 de diciembre de 1833.

En efecto, teniendo en cuenta que la república se encontraba en circunstancias afflictivas (considerando I) y permitiéndolo el inciso 23 del artículo 48 de la Norma Suprema de 1828 (inciso II), el artículo 1 de la ley de 17 de febrero de 1834 autorizó «[...] extraordinariamente al Poder ejecutivo [ya encabezado por de Orbegoso] para tomar las medidas que exija la seguridad pública [...]»; resultando una de esas medidas —precisamente— en el decreto de 12 de junio de 1835.

⁵⁹ El decreto de 28 de octubre de 1836 estableció la Confederación Perú-Boliviana y, de manera posterior, el 1 de mayo de 1837 se dio la ley fundamental respectiva en la ciudad de Tacna. Previo a ello, ya el 17 de marzo

la Confederación Perú-Boliviana» de 1837 por de Santa Cruz. Finalmente, después de la caída de la Confederación, la Constitución de 1834 fue declarada «insubsistente» por el «Congreso de Huancayo» mediante la ley de 23 de agosto de 1839.

En suma, podemos concluir que la Constitución de 1834 no envolvió cambios sustanciales respecto a la Constitución de 1828. Por otro lado, dicho texto constitucional estuvo suspendido debido a la situación sociopolítica turbulenta que reinó entre 1834 y 1839.

1.1.6 *La Constitución Política de la República Peruana de 1839*

Con la finalidad de unificar esfuerzos para vencer a las fuerzas confederadas lideradas por de Santa Cruz, en la sesión del 24 de agosto de 1838 el cabildo abierto de Lima acordó que el expresidente Agustín Gamarra asumiese el poder ejecutivo, quien ejercería desde ese entonces como «presidente provisorio de la República». De manera posterior, por medio del decreto de 10 de octubre de 1838, Gamarra convocó a un congreso nacional para el 9 de diciembre de dicho año, el que no logró reunirse en la fecha acordada porque el Perú continuaba luchando por expulsar al ejército invasor⁶⁰. Luego de ganar la guerra contra los confederados, mediante el decreto de 22 de marzo de 1839, Gamarra volvió a convocar a un congreso en Huancayo para el 28 de julio de aquel año, el que finalmente abrió sus sesiones medio mes después. En efecto, a través de la ley de 15 de agosto de 1839, el Congreso general de la República Peruana se declaró instalado en Huancayo y más tarde, mediante otra ley de la misma fecha, encargó a Gamarra «[...] el Poder Ejecutivo bajo el nombre de “Presidente provisorio de la República” [...]» (artículo 1), despojándose el gran mariscal de la investidura anterior que le otorgó el cabildo abierto de Lima para aceptar la nueva —bajo la misma nomenclatura— que le confió el congreso.

de 1836 se había aprobado la «Constitución del Estado Sud-Peruano» y el 6 de agosto de 1836 se había hecho lo propio con la «Constitución del Estado Nor-Peruano».

⁶⁰ Desde septiembre de 1838, Andrés de Santa Cruz veía como la Confederación Perú-Boliviana perdía adeptos. El 18 de septiembre del año en mención, promulgó un decreto, a través del que ordenó que, una vez conseguida la victoria contra los restauradores, las asambleas del Estado Nor-Peruano y del Estado Sud-Peruano se reunirían para decidir el futuro de la confederación con Bolivia, bien mantenerla o bien disolverla (artículos 1 y 4). Más interesante aun es el decreto de 22 de diciembre de 1838, con el mismo tenor, pero esta vez de Santa Cruz dispuso que la elección de los diputados de las dos asambleas peruanas seguiría las reglas establecidas por la Constitución de 1834 (artículo 3); además, señaló que bastaría con la resolución negativa de uno de los tres estados para disolver la confederación (artículo 10). Aproximadamente dos meses después, el 20 de febrero de 1839 se desarrolló la batalla de Yungay, que resultó en la victoria de los restauradores contra los confederados y que trajo como consecuencia el fin de la Confederación Perú-Boliviana. Ese mismo día, mediante un decreto, de Santa Cruz se despojó de la «autoridad protectoral» que la Confederación le había otorgado (artículo 1), lo que selló la disolución de esta.

Días más adelante, por medio de la ley de 23 de agosto de 1839⁶¹, el «Congreso de Huancayo» manifestó que daría una nueva norma suprema y dejó en claro que los esfuerzos de sus redactores se dirigirían a presentar un gobierno que sepa resguardar la soberanía e integridad del territorio de la república⁶², pues se tenía presente la situación que atravesaba el país; y para dicha labor aprobó unas bases «constitucionales», que se promulgaron a través de otra ley del mismo día.

La «Constitución Política de la República Peruana» fue aprobada y promulgada el 10 de noviembre de 1839, y prontamente se le denominó como la «Constitución de Huancayo» debido a que en dicha ciudad sesionó el congreso que la aprobó, según el contexto histórico que se ha presentado. Esta norma suprema, al igual que sus antecesoras de 1828 y 1834, continuó con la tendencia de proponer un poder ejecutivo apto para gobernar; sin embargo, a comparación de las anteriores cartas, la de 1839 robusteció en demasía la autoridad del presidente⁶³. Por todo lo demás, no se evidencian diferencias sustanciales entre los textos de 1828, 1834 y 1839; luego que pueda concluirse que existió un mismo hilo conductor —propuesto por la «constitución madre» de 1828— entre dichas obras.

BASADRE (2015) considera que el texto de 1839 fue «[...] el primer exponente constitucional de un autoritarismo nacionalista» (p. 197) porque otorgó atribuciones excesivas al poder ejecutivo, pero ello se entiende en la medida que sus autores quisieron evitar otra situación anárquica como la que precedió su elaboración y promulgación. Sirviendo como premisas⁶⁴ el entorno histórico-político de la confederación y el deseo de ordenar el país para lograr el progreso de la nación, entonces se propugnó —y así se erigió— un poder ejecutivo con bases sólidas, que lo hiciesen respetable e idóneo para reunificar el país y asegurar la paz social, así como para encaminarlo en las sendas del desarrollo.

Profundizando en lo expuesto, es importante comentar que la Carta de 1839 recogió que la nación peruana no podía celebrar pacto alguno con otro Estado que atente contra su libertad,

⁶¹ Un día antes, el congreso ya había comunicado que daría una nueva constitución al país. Al respecto, véase el considerando II de la ley de 23 de agosto de 1839, aprobada por el poder legislativo el 21 de agosto de dicho año.

⁶² Las leyes de 10 de septiembre de 1839 y de 13 de septiembre de aquel mismo año fueron el botón de muestra de lo que la Constitución de 1839 presentaría con respecto del poder ejecutivo, pues fijaron las atribuciones y restricciones del presidente de la república, sobresaliendo aquellas sobre estas. Es preciso indicar que tales normas incluyeron como atribución del mandatario el nombrar, suspender, trasladar o remover a cualquier funcionario del poder judicial.

⁶³ Aun así, la Carta de 1839 ni por asomo presentó un régimen cesarista como el que contuvo la Constitución de 1826.

⁶⁴ Al respecto, véase la ley de 23 de agosto de 1839.

independencia y unidad (artículo 2), corrigiendo así la omisión sigilosa de la Norma Suprema de 1834. Además, estableció la diferencia entre nacionalidad (título III: «De los peruanos», compuesto por los artículos del 4 al 6) y ciudadanía (título IV: «De la ciudadanía», compuesto por los artículos del 7 al 11), distinción que hasta el momento no había sido considerada por ningún texto constitucional.

En lo que concierne al poder ejecutivo, la obra de 1839 se alejó de las ediciones de 1828 y 1834 en que alargó la duración del mandato presidencial a seis años, aunque mantuvo la proscripción de la reelección para el periodo inmediato posterior (artículo 78); asimismo, cambió el requisito de la edad para ser cabeza del poder ejecutivo —o ministro—, aumentándolo de treinta y cinco a cuarenta años (artículos 38, 69, 91 y 97). Además, si bien siguió considerando que el presidente era responsable por los actos de su administración, no obstante, restringió la exigibilidad de su responsabilidad para cuando concluyese su mandato (artículo 79). En cuanto a la modificación del sistema de antejuicio, previó que la cámara de diputados podía acusar al presidente en el transcurso de su periodo constitucional solamente en los casos de que atentase contra la independencia y unidad del país (artículo 35); manteniendo el resto de la regulación sobre la determinación de su responsabilidad a cargo de la cámara de senadores, incluyendo los efectos jurídicos —la suspensión en el ejercicio del cargo— de la sentencia que podía llegar a formarse (artículos 42 y 43).

La Carta de 1839 bifurcó las causales de vacancia de la presidencia de la república (artículo 81), diferenciando entre supuestos «de hecho» y «de derecho». En ese sentido, consideraba que el presidente vacaba de hecho si moría o si celebraba algún pacto que atentase contra la unidad, integridad e independencia del territorio nacional; mientras que sostenía que vacaba de derecho si renunciaba a su cargo, terminaba su periodo constitucional o era declarada su imposibilidad física permanente o imposibilidad moral permanente. Es importante destacar que, como la Norma Suprema de 1839 no previó la magistratura del vicepresidente, la línea de sucesión presidencial se dirigió hacia el presidente y vicepresidente —y un tercero, a falta de los dos primeros— del Consejo de Estado (artículos 84 y 101).

Por otra parte, el primer mandatario recibió una serie de atribuciones que resintieron el principio de separación de poderes, toda vez que lo pusieron en una situación de preeminencia en relación con el poder judicial. En efecto, la Constitución de 1839 estimó que el presidente podía «[s]uspender por cuatro meses á lo más, y trasladar á cualquier funcionario del Poder

Judicial, cuando á su juicio lo exija la conveniencia pública» (inciso 10 del artículo 87)⁶⁵ y, asimismo, podía «remover á los vocales de la Corte Suprema con el voto unánime del Consejo de Estado con el de los dos tercios á los de las superiores, y con la pluralidad absoluta á los jueces de primera instancia» (inciso 43 del artículo 87)⁶⁶. Ahora bien, las facultades deparadas al presidente no fueron inéditas, por el contrario, unas de tenor similar estaban contenidas en las leyes de 10 de septiembre y de 13 de septiembre de 1839, expedidas con la finalidad de regular las potestades del presidente provisorio de la república. En cualquier caso, todas estas disposiciones comprometían la independencia del poder judicial, ya que sus miembros podían verse afectados por amenazas solapadas —producidas por móviles diversos— de suspensión o destitución de parte del presidente si no se sometían a él.

En cuanto al poder legislativo, la Carta de 1839 continuó con un parlamento bicameral, aunque modificó el requisito etario para ser diputado, subiéndolo de veinticinco a treinta años (inciso 3 del artículo 32).

Al igual que el texto de 1834, la Constitución de 1839 continuó con la tendencia de otorgar mayores —y cada vez menos abstractas— atribuciones al Consejo de Estado (artículo 103); además, estableció en quince y en cinco el número de sus miembros titulares y suplentes, respectivamente, los que seguirían siendo elegidos —todos ellos— por el congreso «[...] de dentro o fuera de su seno [...]» (artículo 96). También se mantuvo como atribución propia del parlamento la de nombrar al directorio —presidente, vicepresidente y un tercero, en caso faltasen los dos primeros— del Consejo de Estado (artículos 100 y 101).

La Norma Suprema de 1839 prescindió de las juntas departamentales y tampoco conservó el régimen de las municipalidades⁶⁷, haciendo todavía más centralista el sistema administrativo estatal; no obstante, evitó desentenderse del todo del cuidado de los intereses locales, por lo que señaló que en cada capital departamental y provincial habría dos síndicos procuradores, mientras que las parroquias tendrían solo uno (artículo 144). De esa manera, volvió a darle relevancia constitucional a una institución —la sindicatura— que no había aparecido desde el texto de 1823 (artículos 138 y 144).

En todo lo demás, la de 1839 es similar a las constituciones de 1828 y 1834. Ahora bien, el mérito de la «Constitución de Huancayo» residió en que afianzó la autoridad del poder

⁶⁵ Confróntese con la atribución nro. 6 de la ley de 10 de septiembre de 1839.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ De manera posterior, mediante la ley de 9 de diciembre de 1853, se restablecieron las municipalidades.

ejecutivo, dotándolo de fuerza suficiente para que diera estabilidad al país y lo encaminase a su desarrollo, a pesar de las épocas agitadas que le tocaba vivir. Y a esa empresa se dedicó durante los casi 20 años que estuvo vigente esta obra constitucional, la que pereció en 1856.

1.1.7 *La Constitución Política del Perú de 1856*

Los orígenes históricos de la Constitución de 1856 se remontan al golpe de Estado que el expresidente Ramón Castilla⁶⁸ dio —terminó de dar, para ser más precisos— a José Rufino Echenique en 1855, debido principalmente al escándalo de la mala aplicación de la ley de 1850 —promulgada durante el gobierno de aquel— que consolidaba la deuda interna y con la finalidad de «moralizar» la administración pública. En efecto, mediante el decreto del 1 de mayo de 1854, Castilla aceptó «la Suprema Magistratura de la República [...] con el título de Presidente provisorio [...]»; y después de vencer a las fuerzas de Echenique el 5 de enero de 1855, suceso histórico conocido como «la batalla de La Palma», Castilla citó a la Convención nacional —órgano que lo ratificó en tal cargo⁶⁹— para que diese un nuevo texto constitucional, quedando conformada tal en su mayoría por doctrinarios liberales radicales —de quienes estratégicamente se había servido para que su campaña revolucionaria y golpista, y de los que en ese momento no podía desentenderse ni apartarse⁷⁰— que consideraban como autoritaria o conservadora la «Constitución de Huancayo» de 1839, que sigue la misma línea constitucional de los textos de 1828 y 1834. Por esa razón, puede afirmarse que la Carta de 1856 rompe con la tradición constitucional que comenzó con la dación del Texto Supremo de 1828.

La Constitución de 1856 tuvo como natural inclinación —liberal— debilitar el poder ejecutivo y ensanchar los poderes e influencias del legislativo, tal como lo propuso en su tiempo la Ley Fundamental de 1823. En ese sentido, si bien el poder legislativo quedó conformado por dos cámaras: una de senadores y la otra de diputados (artículo 43); sin embargo, en cuanto existió una igualdad de origen de los representantes (los que luego serían senadores y diputados), pues para su elección se establecieron los mismos requisitos (artículos 44, 45 y 46), y en tanto existió una igualdad de número, debido a que el congreso se instalaba bajo una sola cámara, dividiéndose después por mitad (media fracción a la cámara de senadores y la otra, a

⁶⁸ El primer periodo presidencial constitucional de Ramón Castilla y Marquesado fue de 1845 a 1951, esto es, los seis años que mandaba la Constitución de 1839. En 1951, Castilla transmitió el mando supremo a José Rufino Echenique, a quien luego le pondría en 1955.

⁶⁹ El 26 de julio de 1855, la Convención Nacional aprobó el «Estatuto Provisorio» de 1855, que detallaba «[...] las facultades y restricciones que han de servir de regla al gobierno provisorio mientras se dá la Constitución [...]»; asimismo, en virtud de tal Ramón Castilla fue ratificado como presidente provisorio.

⁷⁰ Desde la óptica contraria, FERRERO REBAGLIATI (1958) anota que: «[...] Como transacción con el militarismo inevitable, los liberales admitieron el gobierno provisional del Gran Mariscal, en la ilusión de que sería una fase de transición hacia el gobierno civil y de derecho [...]» (p. 30).

la de diputados), según el mecanismo previsto en el artículo 56; se advierte la verdadera finalidad de los constituyentes: encajar de manera desapercibida la cámara única, toda vez que los representantes actuarían como un único todo en caso de reunión de ambas cámaras; cuya renovación será anual «[...] por terceras partes [...]» (artículo 53).

La Carta de 1856 extendió la lista de incompatibilidades para ser elegido representante, impidiéndoselo a toda persona que ocupe cualquier cargo de funcionario que dependa directamente del presidente. En efecto, señaló que «no pueden ser representantes: 1. Los funcionarios del Poder Ejecutivo si no se hallan fuera del cargo desde dos meses antes de la elección [...]» (artículo 47). Además, fijó por primera vez los supuestos de pérdida del cargo⁷¹: «Vaca de hecho el cargo de representante por admitir, durante su periodo, cualquier empleo, cargo o beneficio cuyo nombramiento o presentación depende exclusivamente del jefe del Poder Ejecutivo» (artículo 52). Con esto, los constituyentes quisieron reforzar la independencia del poder legislativo en términos más ajustados, evitando que el gobierno granjeé las simpatías de los miembros del congreso —sobre todo, los de la oposición— otorgándoles puestos públicos o ministerios.

En cuanto a la organización del poder ejecutivo, la Constitución de 1856 restableció el cargo de vicepresidente (artículo 84), sin embargo, «si faltase a la vez el Presidente y Vicepresidente, se encargará de la Presidencia el Consejo de Ministros» (artículo 86). Igualmente, redujo el mandato presidencial a cuatro años (artículo 80) y, a la proscripción de la reelección para el periodo inmediato posterior, añadió el impedimento para el primer mandatario de postularse incluso como vicepresidente en la elección inmediata siguiente (artículo 80). De similar manera, prohibió al vicepresidente y a los ministros «ser candidatos para la presidencia de la República en las elecciones que se practiquen mientras ellos ejerzan el mando supremo» (artículo 87). Además, permitió a la cámara de diputados (artículo 61) la acusación del primer mandatario durante su periodo presidencial por «infracciones directas de la Constitución», que no son otras que los supuestos de la «vacancia de hecho» (artículo 81) recogidos en la primera parte del artículo 83: «[...] 2. Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3. Por atentar contra la forma de gobierno. 4. Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo [...]». De igual manera, disminuyó

⁷¹ El antecedente remoto se encuentra en el artículo 58 de la Constitución de 1823, cuya fórmula se repitió —en términos similares— en los textos constitucionales de 1834 (artículo 48) y 1839 (artículo 21); sin embargo, en cada una de estas leyes fundamentales solo se prescribió la prohibición de aceptar otro empleo, pero no se previó ninguna consecuencia jurídica en caso los parlamentarios trasgrediesen tal mandato. Por otro lado, las normas de 1826 y 1828 no previeron ninguna disposición al respecto.

de «15 días útiles» (artículo 59 de la Constitución de 1839) a «diez días perentorios» (artículo 65) el plazo del presidente para observar las leyes.

De otra parte, quitándola como atribución del presidente⁷², dio al parlamento la facultad de aprobar y desaprobar todos los nombramientos militares propuestos por el Ejecutivo «[...] desde Mayor graduado y Capitán de Corbeta hasta General y Contralmirante, inclusive [...]» (inciso 12 del artículo 55); reduciendo⁷³ de paso el número de altos mandos militares: «No podrá haber en el Ejército más de dos Generales de División y cuatro de Brigada ni en la Armada más de un Contralmirante» (artículo 121); y presentando una disposición inédita sobre la obediencia de las fuerzas armadas: «[...] La obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes» (artículo 118). Asimismo, suprimió la posibilidad de investir de poderes extraordinarios o dictatoriales al presidente en caso de guerra o sedición (inciso 20 del artículo 55, en relación con la atribución del Congreso de «dictar dentro de la esfera constitucional las medidas convenientes» para la República cuando esta peligre; y artículo 90, sobre el ejercicio del presidente de las facultades de «General en Jefe» dentro del marco legal respectivo).

En lo que se refiere al poder judicial, si bien la Constitución de 1856 corrigió el exabrupto del artículo 87 de la Carta de 1839, manteniendo solo las atribuciones del presidente de «[r]equerir a los jueces y tribunales para la pronta y exacta administración de Justicia» (inciso 7 del artículo 89) y de «[h]acer que se cumplan las sentencias de los tribunales y juzgados» (inciso 8 del artículo 89); sin embargo, no garantizó la independencia de este poder del Estado, pues tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo tenían injerencia directa en el nombramiento de los jueces de distinto orden jerárquico: «Los Vocales de la Corte Suprema serán nombrados por el Congreso, a propuesta doble del Poder Ejecutivo; los de las Cortes Superiores y a los Jueces de 1ª Instancia, lo serán por el Ejecutivo [...]». Tampoco aseguró la inamovilidad en los cargos judiciales: «Son amovibles los miembros del Poder Judicial y la ley fijará la duración de sus empleos» (artículo 125).

⁷² Referente a esto, la Carta de 1839 dispuso como una facultad del primer mandatario la de «[n]ombrar los jefes y oficiales, y demas empleados del ejército y armada conforme á las leyes» (inciso 21 del artículo 87), quedando como atribución del congreso la de «[a]probar ó rechazar las propuestas documentadas que le pase el Ejecutivo para generales de mar y tierra» (inciso 23 del artículo 55), esto es, solo la plana mayor castrense.

⁷³ Acerca del número de oficiales de mayor jerarquía, el Texto Fundamental de 1839 precisó que: «Habrà lo mas en el ejército un gran mariscal, tres generales de division, y seis de brigada» (artículo 147); así como que: «Habrà en la armada un vice-almirante y un contra-almirante y demas subalternos, segun la ordenanza naval» (artículo 148).

Por otro lado, la constitución sub examine aumentó las garantías o derechos individuales (título IV) y abolió tanto la esclavitud (artículo 17; promesa que había realizado Castilla durante su revolución) como la pena de muerte⁷⁴ (artículo 16). De igual forma, estableció la elección directa del primer mandatario como de los parlamentarios (artículos 37, 44 y 75) y, en términos de organización, restableció las juntas departamentales (título XIV).

La gran novedad que trajo consigo la Carta de 1856 fue que, por primera vez⁷⁵, se reguló el Consejo de Ministros en cuanto institución como tal (artículos 91 y 93⁷⁶), siendo el motivo de su incorporación el reducir el poder presidencial, pues los legisladores constituyentes prevenían que el Consejo de Ministros desempeñaría la función de obstaculizar —y en el peor de los casos, la de moderar o refinar— el poder de decisión del presidente⁷⁷. Aunado a ello, para no restarle importancia (al Consejo de Ministros), este texto constitucional abandonó la institución del Consejo de Estado, creada por la Carta de 1828 y recogida en sus ediciones posteriores: tanto en la de 1834 como en la de 1839. Ahora bien, este intento de los constituyentes resultó infructuoso; pero, a pesar de su finalidad inicial, tal figura jurídica proveniente del modelo parlamentarista siguió reconociéndose en cada una de las constituciones posteriores.

Por otra parte, como clara manifestación de su carácter liberal, esto es, de organizar un parlamento fuerte, la Convención nacional expidió una ley que le permitió seguir ejerciendo los amplios poderes de asamblea constituyente por más de dos años, aun cuando su razón de ser se tuvo por cumplida: la dación del texto constitucional de 1856. Estas acciones del poder legislativo contribuyeron para que las fuerzas conservadoras, lideradas por Manuel Ignacio de Vivanco, se rebelasen en contra del gobierno de Castilla y, más precisamente, en contra de la constitución de tendencia liberal que regía aquel entonces. Así pues, en 1856 se desató una guerra civil que no terminaría hasta marzo de 1858, con la «Revolución de Arequipa», en la que Castilla venció definitivamente al bando del general de Vivanco.

⁷⁴ Al respecto, la Constitución de 1839 recogió como una atribución del presidente la de «[c]onmutar la pena capital de un criminal, previo informe del tribunal ó juez de la causa [...]» (inciso 40 del artículo 87).

⁷⁵ El artículo 84 de la Constitución de 1823 es un guiño a la institución del Consejo de Ministros instaurada con la Carta de 1856, pues aquella disponía que «Son responsables *in solidum* los Ministros por las resoluciones **tomadas en común**» (el énfasis es nuestro). Sin embargo, también es cierto que en toda organización es común la reunión de los más altos funcionarios para decidir los rumbos de la empresa o, en este caso, del gobierno.

⁷⁶ La Norma Fundamental de 1856 señaló que: «Habrà un Consejo de Ministros cuya organizacion y procedimientos se detallarán por la ley» (artículo 93).

⁷⁷ Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Ministros del 17 de noviembre de 1856 sentó que: «El objeto del Consejo es **dar unidad** a la marcha de los negocios públicos y **mejor acierto en la administración** [...]» (el énfasis es nuestro).

Es importante mencionar que, durante el ínterin de la guerra civil, el 2 de noviembre de 1857, un grupo de soldados llegó al recinto parlamentario y, ordenándolo así Pablo Arguedas Hurtado, coronel del ejército al cargo, desalojó a los congresistas, poniendo fin a sus sesiones. A Castilla le llegó esta noticia mientras enfrentaba a los insurrectos en Arequipa y si bien manifestó su rechazo a tal acto, no obstante, a su vuelta a Lima no restableció el parlamento; sino que, por el contrario, mediante el decreto de 30 de abril de 1858, su Consejo de Ministros —encargado del poder ejecutivo⁷⁸— convocó a elecciones para un congreso extraordinario⁷⁹ —cuya tarea específica era reformar el texto constitucional de 1856⁸⁰— y para un presidente y vicepresidente constitucionales. Como era de esperarse, Castilla se presentó como candidato, puesto que hasta ese entonces —incluyendo el periodo de la guerra civil— solo había ocupado el sillón presidencial de manera provisoria, resultando finalmente ganador.

Con respecto a este último punto, resulta interesante conocer que, después de la Revolución de Arequipa de 1858, Ramón Castilla pensó seriamente en una manera de reformar la Carta de 1856, pues si bien había defendido el orden constitucional y, por consiguiente, el texto supremo; sin embargo, su tendencia siempre había sido conservadora. La asunción del parlamento de la facultad de aprobar y desaprobado todos los nombramientos militares propuestos por el Ejecutivo (inciso 12 del artículo 55) molestó desde el principio a los militares, ya que rechazaron que su suerte estuviese puesta en las manos del congreso. Dicho hecho contribuyó —como uno de los principales motivos— a la caída de la Constitución de 1856.

Finalmente, Castilla encontró su oportunidad después de la instalación del congreso ordinario de 1860⁸¹ —distinto al congreso extraordinario de 1858⁸²—, que, a pesar de su cualidad, se arrogó las atribuciones propias de un congreso constituyente, acto por demás inconstitucional. De este congreso ordinario con funciones constituyentes nacería la Carta de 1860, a través de la que «[...] Castilla proyectaba [...] que pusiera fin a las esperanzas de los liberales, partidarios del predominio del Congreso sobre el Ejecutivo [...]» (FERRERO

⁷⁸ Al respecto, véase el artículo 86 de la Constitución de 1856.

⁷⁹ Al respecto, véanse los artículos 48 y 89, inciso 2 de la Constitución de 1856.

⁸⁰ En la parte considerativa del decreto de 30 de abril de 1858 se señaló que: «[...] Que es de urgente necesidad la reunion del Congreso que, como origen de la legalidad en el sistema democrático, se ocupe de los acontecimientos políticos que han tenido lugar desde que estalló la rebelion en Arequipa, á fin de que pueda plantearse el régimen constitucional en armonía con las necesidades y exigencias de la situación. Que con motivo de las graves cuestiones que la guerra civil ha suscitado y la necesidad de preservar á la nacion de nuevas convulsiones políticas que se cimiente el órden público sobre sólidas bases, pueden los ciudadanos en uso de sus imprescriptibles derechos, manifestar su voluntad, y autorizar á sus representantes para hacer las reformas que consideren necesarias y lo que crean conveniente al bien del país [...]»

⁸¹ El Congreso ordinario se instaló el 28 de julio de 1860. Al respecto, véase el decreto de 11 de julio de 1859.

⁸² El Congreso extraordinario se instaló el 12 de octubre de 1858 y cerró sus sesiones el 25 de mayo de 1859. Al respecto, véase la ley de 23 de mayo de 1859.

REBAGLIATI, 1958, p. 151); no obstante, dicha aspiración, tal se caracterizó más bien por dar una solución acertada al problema fundamental de la dinámica de las relaciones entre estos dos poderes del Estado.

Es preciso anotar que este texto constitucional —al igual que el de 1867, como se verá más adelante— se alejó del modelo esencial establecido por la Constitución de 1828, pues fue fruto de un liberalismo inmoderado. No por nada esta carta suprema tuvo una vida de muy poca duración —tal igual que los textos de 1823 y 1867, las tres únicas constituciones peruanas de tendencia liberal, que propugnaron un poder legislativo predominante con respecto a un perjudicado poder ejecutivo—.

Para los efectos de este trabajo, conviene recordar que la Constitución de 1856 reguló el Consejo de Ministros, una institución procedente del sistema parlamentarista europeo que se insertó con éxito en la dinámica constitucional peruana, a pesar de que esta se erigió con base en el presidencialismo estadounidense, que es precisamente su modelo opuesto. De similar manera, después de la promulgación⁸³ del Texto Supremo y a pesar de que este no la incluyó en su articulado, a través de la Ley de Ministros de 1856⁸⁴ se insertó la moción de censura⁸⁵ al ordenamiento jurídico constitucional peruano, que se trata de una institución de exigencia de responsabilidad política también proveniente del modelo parlamentarista.

1.1.8 *La Constitución Política del Perú de 1860*

Hasta el momento, el repaso histórico-jurídico de las constituciones sancionadas en nuestro país ha tenido como objetivo presentar las constituciones liberales, como también las conservadoras y, de cierta manera, dar contexto a la pugna entre estas dos tendencias. Sabiendo entonces de qué va la disputa entre liberales y conservadores, nos toca presentar ahora la Carta de 1860.

Con la «Constitución Política del Perú» de 1860 acaba el primer periodo constitucional y empieza el segundo, que se extiende hasta 1920. GARCÍA BELAUNDE (1999) hace coincidir la segunda etapa con el tiempo en que se mantuvo en vigor la Constitución de 1860, incluyendo

⁸³ La Constitución de 1856 fue dada por la Convención Nacional el 13 de octubre de 1856 y promulgada por Castilla el 16 de octubre de 1856.

⁸⁴ La Ley de Ministros de 1856 fue dada por la Convención Nacional el 17 de noviembre de 1856 y promulgada por Castilla el 4 de diciembre de 1856.

⁸⁵ El artículo 37 de la Ley de Ministros de 1856 estableció que: «[n]o merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura». Sin embargo, tal norma guardó silencio con respecto a si el ministro censurado debía renunciar a su cartera y si el primer mandatario debía aceptar la renuncia de aquel.

los textos de la «Constitución Política de la República» de 1867 y el «Estatuto Provisorio» de 1879⁸⁶ que, si bien cortan la continuidad de la eficacia de la Carta de 1860, lo hacen tan solo de una manera breve. Ahora bien, con respecto a la periodificación que propone, GARCÍA BELAUNDE (1999) explica que «[...] hay un momento en que se da un precipitado de situaciones o una inflexión que puede significar el final de un período o su punto de no retorno [...]» (p. 387).

Así las cosas, la Constitución de 1860 supuso un punto de inflexión en la historia constitucional peruana debido a su contenido transigente y a su espíritu de conciliación, lo que permitió moderar las disputas entre los peruanos de ideales conservadores y liberales, y armonizar —en la medida de lo posible— la dinámica de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo; por consiguiente, posiblemente debido a dicho éxito se convirtió en la constitución de mayor duración en la historia republicana del Perú⁸⁷.

En efecto, después de la dación del texto constitucional de 1860⁸⁸, la pelea entre liberales y conservadores si bien no terminó, sin embargo, continuó, «[...] pero no de manera tan clara como antaño sino más bien solapada, siendo la composición de las fuerzas del ejecutivo en el Congreso la bisagra que determinará un viraje hacia una u otra modalidad de estilo de gobierno» (HAKANSSON, 2019, p. 47). En ese sentido, si bien la Carta de 1860 se trató de un texto conservador, aun así llegó a moderar las exacerbaciones de ambas tendencias —expresadas en las constituciones de 1839 y 1856, por uno y otro lado— y a conciliar los ideales contrarios de cada una de ellas, mejorando notablemente las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Rescata PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) que «[n]o existieron a su amparo dictaduras ni perpetuaciones» (p. 130).

Se comentó en el apartado anterior que la Constitución de 1860 no tuvo legitimidad de origen, puesto que fue dada por un congreso ordinario que asumió competencias constituyentes que nunca le fueron otorgadas. Sin embargo, tal circunstancia no fue impedimento para que

⁸⁶ Conforme se indicó en el pie de página nro. 3, en este trabajo no se estudiará el «Estatuto Provisorio» de 1879.

⁸⁷ Rigió aproximadamente 60 años, entre el 13 de noviembre de 1860 y el 18 de enero de 1920, con breves interrupciones hechas por la «Constitución Política de la República» de 1867 —que estuvo en vigor entre el 29 de agosto de 1867 y el 6 de enero de 1868— y el «Estatuto Provisorio» de 1879 —que estuvo en vigor entre el 27 de diciembre de 1879 y el 18 de enero de 1881—.

⁸⁸ La Constitución Política del Perú de 1860 fue aprobada por el Congreso de la República el 10 de noviembre de 1860, bajo las vicepresidencias de Manuel de Mendiburu y Miguel del Carpio, primer y segundo vicepresidentes del Congreso, respectivamente. La promulgación —y su entrada en vigor, por tanto— data del 13 de noviembre del mismo año y fue hecha por el presidente Ramón Castilla, refrendándola José Fabio Melgar, Manuel Morales, Juan Antonio Pezet y Juan José Salcedo, ministros de Relaciones Exteriores y Culto; Gobierno, Policía y Obras Públicas; Guerra; y Hacienda, respectivamente.

dicho texto se erigiera en la cúspide del ordenamiento jurídico nacional con casi nula resistencia de la opinión pública, en parte debido a la campaña a su favor que se organizó y también porque la constitución anterior era incumplida por el propio gobierno. Así, se presenta el ejemplo de las juntas departamentales, las que a pesar de haber sido restablecidas (título XIV de la Constitución de 1856), sin embargo, no se llegaron a instalar (y tampoco se mantuvieron en la Carta de 1860); por otro lado, se tiene la concesión por parte del Gobierno de un gran número de grados militares sin la aprobación del Congreso, contraviniendo lo expresamente dispuesto por el inciso 12 del artículo 55 de la Carta de 1856.

Así pues, a pesar de su defecto de nacimiento, sin encontrar mayor resistencia —por el contrario, con el beneplácito⁸⁹ de los militares nombrados *contra legem*— se aprobó y promulgó la Constitución de 1860. Con todo, los constituyentes tuvieron moderación y prudencia para dar al país una carta suprema a la altura de las circunstancias, según las exigencias de la época, que favorezca la gobernanza y maniobrabilidad del ejecutivo para conducir capaz y eficazmente los destinos del país; mas evitaron otorgar al gobierno facultades desmedidas que lo subvirtiesen hacia la autocracia; y, por el otro lado, brindaron facultades suficientes al legislativo para que pueda ejercer sus competencias sin entorpecer al ejecutivo.

El texto constitucional de 1860 mantuvo la duración del mandato presidencial en cuatro años (artículo 85), así como la proscripción de la reelección para el periodo inmediato posterior, incluso como vicepresidente (artículo 85). Además, trajo consigo la novedad de la pluralidad de los vicepresidentes, estableciendo su número en dos (artículo 89), pero también prohibiéndoseles postularse «para la Presidencia ni para la Vicepresidencia, mientras ejerzan el mando supremo» (artículo 92).

En cuanto a las instituciones provenientes del modelo parlamentarista, la Norma Fundamental de 1860 creyó conveniente que se mantenga el Consejo de ministros, por lo que lo recogió a través el artículo 100: «Los Ministros de Estado reunidos, forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley». Por otro lado, por primera vez se reguló a nivel constitucional la institución de las interpelaciones (artículo 103)⁹⁰ —otra herramienta de control político—, aunque es cierto que «[...] comenzaba a practicarse, desde

⁸⁹ Para este grupo del sector castrense, la dación de una nueva constitución conllevaría la convalidación de sus nombramientos irregulares.

⁹⁰ El artículo 103 de la Constitución de 1860 dispuso que: «Los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán, igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, **contestarán a las interpelaciones que se les hicieren**» (el énfasis es nuestro).

1856 la costumbre de que los Ministros acudieran al Congreso a contestar interpelaciones [...]» (PAREJA PAZ-SOLDÁN, 2005, p. 128) en forma de solicitudes de informes realizadas por parte del poder legislativo: «Los Ministros presentarán a todo Congreso [...] en cualquier tiempo, [...] los informes que se les pidan» (artículo 94 de la Carta de 1856); dinámica que se había incorporado al ordenamiento jurídico desde la Constitución de 1828.

De manera adicional, mantuvo la participación positiva (artículo 67, en relación con la iniciativa legislativa) y negativa (artículo 69, con respecto a la facultad de observar las leyes «en el término de diez días perentorios») del poder ejecutivo en la actividad legislativa. De igual forma, mantuvo la regulación sobre la acusación del primer mandatario durante su periodo presidencial a los supuestos «[...] de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores», agregando el caso de traición (artículo 65), vacando de su puesto si fuese declarado reo por dichos delitos a través de una sentencia judicial (inciso 3 del artículo 88). Ahora bien, la acusación corría a cargo de la Cámara de Diputados (artículo 64), correspondiendo al Senado «[...] 1. Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados [...]» (artículo 66).

En cuanto a la conformación del poder legislativo, como se adelantó, hubo un congreso bicameral compuesto por las cámaras de diputados y de senadores (artículo 44), estableciéndose diferentes reglas de número y requisitos de cualidades personales para ser diputado (artículos 46 y 47, correspondientemente) y senador (artículos 48 y 49, respectivamente), corrigiéndose de esa manera la aproximación a la cámara única insertada por la Carta de 1856. Con respecto a la renovación de las cámaras, se previó que se dé «cada bienio por terceras partes, al terminar la Legislatura ordinaria» (artículo 57). Y si bien este poder del Estado conservó la atribución de aprobar o desaprobar los nombramientos militares propuestos por el Ejecutivo, tal potestad se delimitó correctamente solo para el caso de la plana mayor castrense: «para Generales del Ejército y de la Marina, y para Coroneles y Capitanes de Navío efectivos» (inciso 13 del artículo 59); disponiéndose, en relación con el número de altos mandos militares, que: «[...] La fuerza pública y el número de Generales y Jefe se designarán por una ley» (artículo 120); así como, con respecto a la obediencia militar, que tal «[...] será arreglada a las leyes y orden militares» (artículo 119).

A comparación de la anterior regulación constitucional, la Carta de 1860 flexibilizó las incompatibilidades para ser elegido en el cargo de diputado y senador, no implantando una

prohibición general dirigida a cualquier funcionario que dependa directamente del poder ejecutivo (inciso 1 del artículo 47 de la Constitución de 1856), sino precisándola al «[...] Presidente de la República, los Vicepresidentes, Ministros de Estado, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores, si no han dejado el cargo dos meses antes de la elección [...]»; no obstante, en el artículo 56 dispuso que, luego de haberse instalado en el puesto, «[v]acan de hecho los cargos de Senador y Diputado, por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio, cuyo nombramiento o presentación dependa exclusivamente del Poder Ejecutivo». Años más tarde, mediante la ley de 10 de septiembre de 1887 se modificó la constitución, permitiéndose al presidente nombrar a diputados o senadores como ministros de Estado, en lo que supuso una nueva incorporación al ordenamiento jurídico constitucional nacional de una dinámica proveniente del parlamentarismo europeo⁹¹. En efecto, luego de la citada reforma, el artículo 56 quedó redactado de la siguiente manera: «Vacan de hecho los cargos de Senador y Diputado por admitir cualquier empleo cargo o beneficio, cuyo nombramiento, presentación o propuesta haga el Poder Ejecutivo; excepto el de Ministro de Estado».

Por otro lado, recogiendo la experiencia de la constitución anterior, el Texto Supremo de 1860 ordenó de forma estricta la imposibilidad de investir de poderes dictatoriales al presidente en casos extraordinarios, disponiendo que el primer mandatario no mande «[...] personalmente la fuerza armada, sino con permiso del Congreso [...]» (artículo 96), y siempre dentro del marco legal respectivo, asumiendo las responsabilidades debidas: «En caso de mandarla, sólo tendrá las facultades de General en Jefe, sujeto a las leyes y ordenanzas militares, y responsable conforme a ellas» (artículo 96).

En lo que respecta a la organización del poder judicial, no se logró asegurar la independencia de este poder del Estado⁹², toda vez que el Texto Supremo dispuso que el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia estaría a cargo del Congreso, previa presentación de una «terna doble» por parte del ejecutivo. A su vez, estableció que el nombramiento de los miembros de las cortes superiores y de los jueces de primera instancia estaría a cargo del poder ejecutivo, previa presentación de una «terna doble» por parte de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes superiores, respectivamente (artículo 126).

⁹¹ VILLARÁN ET AL. (1931) comenta que la «[...] compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de Ministro [...]» es una «[...] de las piezas de la máquina del parlamentarismo [...]» (p. 20).

⁹² Entendemos que el nombramiento de algún miembro de un poder del Estado realizado por otro, a través de un procedimiento tan sencillo como el de la presentación de ternas dobles, no asegura su autonomía, por el contrario, la debilita.

Asimismo, la Norma Suprema de 1860 no mantuvo la elección directa del primer mandatario ni de los parlamentarios, dedicó un apartado a las garantías individuales (título IV), conservando la abolición de la esclavitud (artículo 17), pero restableciendo la pena de muerte para el delito de homicidio calificado (artículo 16). Ahora bien, no debe perderse de vista que el congreso podía suspender temporalmente algunas garantías individuales si la patria corriese peligro (inciso 20 del artículo 59).

En suma, se trató de un texto constitucional de contenido moderado, que compuso notablemente las disputas entre los pensadores de tendencias liberales y conservadoras en tanto ajustó de manera razonable tales extremos. Por otro lado, si bien no tuvo legitimidad de origen, sin embargo, el transcurrir de los años le dio vida efectiva a su contenido y espíritu conciliador, el que se caracterizó por lograr armonizar las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento.

Ahora bien, después de promulgada la Carta de 1860 y aunque en su texto tampoco se hace mención alguna, a través de la Ley de Ministros de 1862⁹³ se volvió a regular la moción de censura⁹⁴, pero otra vez sin disponer la obligación del ministro censurado de renunciar y del presidente de aceptar la renuncia de aquel. No obstante, esto último, los liberales veían con satisfacción la incorporación de estas instituciones de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad política (interpelación y moción de censura, de manera correspondiente) en la dinámica de interrelación de los poderes ejecutivo y legislativo, pues para ellos suponían logros que provenían de las batallas —ideológicas— que libraban en la sede parlamentaria (DÍAZ MUÑOZ, 1997, p. 112).

1.1.9 La Constitución Política de la República de 1867

Después del segundo periodo de gobierno de Castilla (1858-1862), el mariscal Miguel de San Román y Meza ganó las elecciones y asumió como presidente del país para el lapso de 1862 a 1866, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 85⁹⁵ de la Constitución de 1860. Sin embargo, al cabo de poco tiempo de haber asumido el puesto, falleció producto de una enfermedad⁹⁶, por lo que el mando supremo se transmitió al general Juan Antonio Pezet y

⁹³ La Ley de Ministros de 1862 fue dada por el Congreso el 2 de mayo de 1861, devuelta con observaciones el 13 de mayo de 1861 y finalmente aprobada por insistencia por el Congreso. Castilla la promulgó el 26 de septiembre de 1862.

⁹⁴ El artículo 44 de la Ley de Ministros de 1862 estableció que «[e]l Congreso usará del voto de censura para desaprobar la conducta de un Ministro, por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación». Sin embargo, tal norma también guardó silencio con respecto a si el ministro censurado debía renunciar a su cartera y a si el presidente debía aceptar la renuncia de aquel.

⁹⁵ El artículo 85 de la Constitución de 1860 dispuso que: «El Presidente durará en su cargo cuatro años [...]».

⁹⁶ El presidente de San Román ejerció el cargo del 24 de octubre de 1862 al 3 de abril de 1863.

Rodríguez de la Piedra, su primer vicepresidente, según el mecanismo establecido en el artículo 90⁹⁷ del texto constitucional vigente en ese entonces.

Pezet gobernaría del 5 de agosto de 1863 al 8 de noviembre de 1865, tampoco logrando completar el periodo constitucional, debido a que la «Revolución Restauradora» de 1865 — liderada en el sur por el coronel Mariano Ignacio Prado Ochoa⁹⁸ y el general Pedro Diez Canseco Corbacho⁹⁹, segundo vicepresidente del entonces ya fallecido de San Román; y en el norte por el coronel José Balta y Montero— lo derrocó. Dicha revolución estalló a causa del Tratado de Vivanco-Pareja, que se celebró durante el gobierno de Pezet con la finalidad de poner fin a la cuestión con España; sin embargo, en vista de las condiciones humillantes a las que se sometería el Perú, dicho documento fue rechazado por el pueblo, negándose el Congreso de la República a aprobarlo^{100, 101}.

Como se comentó, tras el triunfo de la «Revolución Restauradora» en noviembre de 1865, el gobierno de Pezet cayó y el general Diez Canseco asumió como presidente interino; no obstante, como no pudo solucionar de manera expeditiva el problema con España, fue depuesto. Finalmente, mediante decreto de 28 de noviembre de 1865, el coronel Mariano Ignacio Prado asumió como «[...] Jefe Supremo Provisorio de la República [...]» (artículo único), instaurándose así su dictadura. Meses más tarde, el 14 de enero de 1866, Prado declaró

⁹⁷ El artículo 90 de la Constitución de 1860 dispuso lo siguiente: «En los casos de vacante [... por caso de muerte del presidente], el Primer Vicepresidente concluirá el período comenzado [...]».

⁹⁸ Al respecto, véase el decreto de 25 de abril de 1865, a través del que Mariano Ignacio Prado asume el «[...] Mando Supremo Provisorio de la República [...]» (artículo 1).

⁹⁹ Al respecto, véase el decreto de 24 de junio de 1865, a través del que Mariano Ignacio Prado cesa «[...] en el mando supremo de la República, y que el Segundo Vicepresidente, general D. Pedro Diez Canseco, entre a ejercerlo legítimamente». Asimismo, mediante el decreto de 25 de junio de 1865, el general Pedro Diez Canseco reconoce «[q]ue el patriótico y ejemplar comportamiento del señor coronel D. Mariano Ignacio Prado, ha puesto a la nación en actitud de defender eficaz y honrosamente sus instituciones» y asume «[...] el ejercicio del poder supremo de la República [...]» (artículo 1).

¹⁰⁰ El contenido de la resolución legislativa de 27 de enero de 1865 es tal como sigue: «El Congreso, en vista del *ultimatum* y de los proyectos de tratados sometidos á su conocimiento por el Ministro de Relaciones Exteriores, ha resuelto: que en virtud de que **dichos proyectos no han sido aceptados** ni hay ajustadas otras negociaciones sobre las cuales pueda la Representación Nacional ejercer la atribución 16^a art. 59 de la Constitución, **se devuelvan los mencionados documentos al Poder Ejecutivo, para que cumpla los deberes que la constitución y el honor nacional le imponen**; dando cuenta inmediatamente al Congreso» (el énfasis es nuestro).

De manera posterior, para evitar recibir presiones por parte del poder ejecutivo en relación con la aprobación del tratado en mención, a través de la ley de 31 de enero de 1865 el Congreso estableció que las sesiones ordinarias de la legislatura cerrarían el 1 de enero de 1865, es decir, al día siguiente.

¹⁰¹ Ante el desplante del Congreso, el gobierno de Pezet decidió ratificar el Tratado de Vivanco-Pareja mediante la ley de 2 de febrero de 1865, dejándose constancia de lo siguiente: «CONSIDERANDO: [...]

Que, aunque el Poder Ejecutivo, por dar mayor solemnidad á la aprobación de dicho Tratado, solicitó también la del Congreso, este cuerpo ha cerrado sus sesiones sin haber llenado tan importante objeto.

Que la mencionada aprobación del Poder legislativo no es necesaria en el presente caso [...],

DECRETO:

Procedase á ratificar el Tratado [...]».

la guerra a España. Y más adelante, sin razón suficiente^{102, 103}, mediante el decreto de 28 de julio de 1866, convocó «[...] á los pueblos para que elijan representantes á un Congreso constituyente [...]» (artículo 1), órgano que debía: «[...] Expedir una Constitución política ó designar de las preexistentes la que deba regir, haciendo en ella las reformas convenientes [...]» (inciso 2 del artículo 4). Asimismo, mediante tal decreto, Prado convocó a elecciones presidenciales; y, como era de esperarse, se presentó como candidato, puesto que hasta ese entonces solo había ocupado el sillón presidencial como «Jefe Supremo Provisorio de la República», resultando finalmente ganador.

Siguiendo una sucesión de hechos ordenada cronológicamente, se tiene lo siguiente: PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) cuenta que el «[...] 15 de febrero de 1867 [...], Prado se despojó del poder dictatorial que le había conferido el plebiscito del 28 de noviembre de 1865 [...]» (p. 132). Luego, mediante la ley de 15 de febrero de 1867, se declaró «[...] instalado el Congreso Constituyente con la plenitud del poder público» (artículo 1) y se nombró «[...] Presidente Provisorio de la República, al Coronel D. Mariano Ignacio Prado, mientras se proclama al elegido por los pueblos» (artículo 4). De igual manera, se estableció que: «Mientras se sanciona la Constitución Política de la República, regirá el Estatuto Provisorio sancionado el 27 de Julio de 1855» (artículo 2). La «Constitución Política de la República» de 1867 fue aprobada el 29 de agosto de aquel año por el Congreso Constituyente y el mismo día fue promulgada por Prado, presidente —todavía— provisorio. Acto seguido, mediante la ley del mismo día —29 de agosto de 1867—, el Congreso Constituyente proclamó «[...] Presidente [constitucional] de la República, al ciudadano Coronel D. Mariano Ignacio Prado»¹⁰⁴, pues él fue el ganador de las elecciones presidenciales de 1866; y, de manera posterior, emitió la resolución legislativa de la misma fecha —29 de agosto de 1867—, a través de la que determinó que: «El período

¹⁰² En la parte considerativa del decreto de 28 de julio de 1866, Prado argumentó que: «[...] al aceptar, temporalmente, los poderes con que fuí investido [como Jefe Supremo Provisorio de la República], ofrecí á la Nacion convocar un Congreso Constituyente, tan luego que lo permitiesen las circunstancias de la guerra [con España...]» (los corchetes son nuestros). Sin embargo, del estudio del decreto de 28 de noviembre de 1865, a través del que el coronel Mariano Ignacio Prado asumió como «[...] Jefe Supremo Provisorio de la República [...]» (artículo único), no se encuentra referencia alguna a la dación futura de un nuevo texto constitucional.

¹⁰³ Al respecto, PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) comenta que: «[...] la dictadura bajo la presidencia del general Mariano Ignacio Prado [...] no sólo tenía como programa de gobierno la solución del grave problema internacional (conflicto con España, victoriosamente definido el 2 de mayo de 1866), sino también, en el orden interno, la moralización del gobierno; el arreglo de las finanzas nacionales, amenazadas por la bancarrota; la reorganización de la vida administrativa; y una nueva estructura del país, se imponía, en relación con todo ello, a juicio de sus dirigentes políticos, una nueva Constitución.

Dentro de ese plan, se explica el decreto del 28 de julio de 1866 convocando a elecciones simultáneamente para un Presidente de la República y para un Congreso Constituyente [...]» (p. 131).

¹⁰⁴ El corchete es nuestro.

constitucional del Presidente elegido, Coronel D. Mariano Ignacio Prado, comenzará el 31 del presente mes y terminará el 31 de Agosto de 1872» (artículo 1).

La norma contenida en el artículo 2 de la ley de 15 de febrero de 1867 nos permite presentar la Constitución de 1867, que fue muy parecida a la Carta de 1856, pero más radical —en cuanto a postuladores liberales se refiere— en ciertos aspectos. La razón de su similitud reside en tanto los padres constituyentes de ambas leyes supremas —es decir, la mayor parte de los diputados de la Convención nacional de 1855 y del Congreso Constituyente de 1867— fueron hombres de ideas liberales¹⁰⁵, lo que explica que ambos textos tuvieron como base para su elaboración el «Estatuto Provisorio» que aprobó la Convención nacional de 1855.

Pues bien, si en la Carta de 1856 se recogió un vicepresidente y, de manera adicional, la institución del Consejo de Ministros con la finalidad de aminorar el poder presidencial, disponiéndose que: «Si faltase a la vez el Presidente y Vicepresidente, se encargará de la Presidencia el Consejo de Ministros [...]» (artículo 86); en el Texto Supremo de 1867 se suprimió la magistratura del vicepresidente, pero se mantuvo la institución del Consejo de Ministros (artículo 92), señalándose que en caso de muerte (inciso 1 del artículo 79), renuncia (inciso 1 del artículo 80) e incapacidad física o moral (inciso 2 del artículo 80) del presidente, «[...] se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Consejo de Ministros [...]» (artículo 83); de igual manera, en caso de suspensión en el ejercicio de la presidencia por mandar en persona la fuerza pública (inciso 1 del artículo 81) y de enfermedad temporal (inciso 2 del artículo 81), «[...] ejercerá también la Presidencia de la República el Presidente del Consejo de Ministros, entre tanto dure el impedimento» (artículo 83). Por otro lado, comparando la Constitución de 1867 con la Norma de 1860, queda claro que aquella no disimuló su rechazo a la regulación de esta en cuanto a la incorporación de dos vicepresidentes (artículo 89) y a la negación del encargo de la presidencia de la república al Consejo de Ministros (artículo 91).

Si en la Carta en 1856 hubo una aproximación encubierta a la cámara única, según lo estudiado sobre el mecanismo de elección de los representantes (la inexistencia de criterios diferenciadores en cuanto a su origen y número) y posterior división en diputados y senadores, recurriendo a la suerte y a una operación aritmética (títulos VIII y IX, «Del Poder Legislativo» y «Cámaras legislativas», respectivamente); acercamiento que se corrigió notablemente en la

¹⁰⁵ PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) comenta que en «[...] la Asamblea de 1867 [...] el liberalismo peruano vivió su etapa final de brillo y de auge» (p. 132).

Constitución de 1860 (título VII, «Del Poder Legislativo»); en la Ley Magna de 1867 hubo un sinceramiento, pues se adoptó el principio de unidad y se priorizó mantener la autoridad del poder legislativo, estableciéndose la unicameralidad: «El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara [...]» (artículo 45); asimismo, a pesar de haber abandonado el sistema de dos cámaras, el procedimiento de formación de las leyes se reconfiguró para mantener el debate doble para su aprobación, pero solo si tales eran de interés general, aunque tal requerimiento podría exonerarse en caso de asuntos urgentes (artículo 61). Y en cuanto a su sistema de renovación, se determinó que sea «[...] cada dos años por mitad al terminar la Legislatura ordinaria» (artículo 57).

En relación con los candidatos a representantes, el Texto Magno de 1867 recogió una extensa lista de sujetos impedidos en función de sus cualificaciones personales (artículo 49) — casi el doble a comparación de las constituciones de 1856 (artículo 47) y 1860 (artículos 50 y 51)—, entre los que estuvieron: «[...] 1. El Presidente de la República; 2. Los Ministros de Estado y los Prefectos, si no han dejado el cargo un año antes de la elección; ni los Subprefectos, si no lo han dejado seis meses antes [...]»; así como: «[...] 11. El General en Jefe del Ejército; 12. Los Comandantes Generales y los Jefes con mando de fuerza, en los Departamentos donde estén acantonados al tiempo de la elección [...]»; incluyendo a: «[...] 13.- Los Comandantes militares en las provincias que dependen de su autoridad; y en general los militares por las provincias en que tengan cualquiera colocación militar en la época de la elección». Además, la Carta de 1867 repitió la fórmula —de las anteriores constituciones— del supuesto que genera la vacancia de hecho en el cargo de congresista: «Vaca de hecho el cargo de Representante por admitir cualquier empleo o cargo, cuyo nombramiento dependa de algún modo el Poder Ejecutivo» (artículo 56).

A comparación de lo recogido en el artículo 127 de la Carta de 1856 y en el artículo 126 del texto constitucional de 1860, con la finalidad de asegurar la independencia judicial, la Ley Suprema de 1867 eliminó cualquier intervención del poder ejecutivo en la designación de los miembros del poder judicial, disponiendo un engorroso sistema de nombramiento, en el que el poder legislativo solo participaría escogiendo a los miembros de la corte suprema y de las cortes superiores (artículo 123). Además, incorporó una disposición sobre la inamovilidad de los empleados judiciales: «No se puede remover a los empleados judiciales [...], sino por causa legal, comprobada judicialmente» (artículo 5). Por otra parte, creó los tribunales contenciosos-administrativos (artículo 130).

Por otra parte, en lo relacionado con la injerencia del poder legislativo en el otorgamiento de grados militares, la Norma Fundamental de 1867 contradujo lo establecido por el inciso 13 del artículo 59 del texto constitucional de 1860, regresando a la regulación que para tal asunto había dispuesto la Carta de 1856; en efecto, la Constitución de 1867 señaló como atribución del congreso la de: «[a]probar o desechar las propuestas que haga el Ejecutivo para Jefes del Ejército y Armada, desde Mayor y Capitán de Corbeta efectivos hasta General y Contra-Almirante inclusive sin traspasar en ningún caso el número designado por la ley» (inciso 15 del artículo 59); aunque remitió a una ley el establecimiento del número de altos mandos militares: «[...] La fuerza pública y el número de Generales, Jefes y Oficiales se designarán por una ley [...]» (artículo 117). De igual manera, en cuanto a la obediencia militar, la Constitución de 1867 rescató la redacción del artículo 118 de la Carta de 1856, que varió ligeramente en el artículo 119 del Texto Supremo de 1860, estableciendo esta vez que: «[...] La obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes» (artículo 116).

A comparación de sus predecesoras, la Norma Fundamental de 1867 presentó dos innovaciones en cuanto a instituciones parlamentarias se refiere: la moción de censura adquirió el rango constitucional por primera vez, contemplándose —ahora sí, pero de manera tácita— sus efectos jurídicos, referidos a las obligaciones del ministro censurado de renunciar y del primer mandatario de aceptar su renuncia; así pues, su artículo 88 dispuso que: «El Presidente [...] Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura»; mientras que el artículo 94 reguló que: «El Ministro de Hacienda presentará además con la Memoria; la cuenta general del año anterior y el presupuesto para el siguiente. La falta de cumplimiento de esta disposición produce de hecho los efectos del voto de censura á que se refiere el artículo 88». Adicionalmente, por primera vez se mencionó en un texto de rango constitucional la figura del presidente del Consejo de Ministros (artículo 83), sin embargo, los padres constituyentes perdieron la oportunidad de desarrollar las funciones a cargo de dicha magistratura. La Ley Suprema de 1867 mantuvo la regulación sobre las interpelaciones (artículo 95) que hizo la Constitución de 1860 (artículo 103), haciendo los cambios necesarios en función de la unicameralidad de su poder legislativo.

Con respecto a la duración del mandato presidencial, la Constitución de 1867 también se apartó de sus dos predecesoras, pues determinó que el presidente gobernaría por cinco años (artículo 76); pero mantuvo la proscripción de la reelección para el periodo inmediato posterior (artículo 76) y, en cuanto a los altos funcionarios, añadió a dicho impedimento un componente temporal: «Los Ministros de Estado y el General en Jefe del Ejército, no pueden ser candidatos

para la Presidencia de la República, sino un año después de haber dejado sus puestos» (artículo 84). Además, su tendencia liberal se acentuó en tanto presentó una innovación en las atribuciones del congreso, referida a: «Examinar después de cada período constitucional y durante la primera legislatura ordinaria del nuevo periodo, los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo; y aprobarlos, si fueren conformes á la Constitución y á las leyes [...]» (inciso 25 del artículo 59).

Sobre el régimen de acusación constitucional del primer mandatario durante su periodo presidencial, la Carta de 1867 no modificó la regulación de las anteriores constituciones, disponiendo también que se procederá a tal en los siguientes —mismos— casos: «[...] 2. Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3. Por atentar contra la forma de Gobierno. 4. Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo» (artículos 79 y 82); siendo competencia del congreso: «Admitir las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, por los delitos indicados en los incisos 2., 3. y 4., del artículo 79; y declarar si hay o no lugar a la vacancia [...]» (inciso 30 del artículo 59).

En cuanto a la participación del poder ejecutivo en la actividad legislativa, la Norma Suprema de 1867 mantuvo tanto la manifestación positiva (artículo 60, en relación con la iniciativa legislativa) como la negativa (artículo 61, con respecto a la facultad de observar las leyes «[...] en el término perentorio de diez días»). Por otro lado, continuó con la regulación sobre la imposibilidad de investir de poderes extraordinarios o dictatoriales al presidente en caso de guerra o sedición, disponiendo que, en casos extraordinarios, deberá solicitar la autorización del congreso para mandar de manera personal las fuerzas armadas y, cuando así le sea concedido, ejercerá «[...] las facultades de General en Jefe, sujeto á las leyes y ordenanzas militares, y responsable conforme a ellas» (artículo 87).

La Constitución de 1867 aumentó los derechos o garantías individuales¹⁰⁶ (título IV) y retomó tanto la proscripción de la pena de muerte (artículo 15), que había vuelto a incluirse en la Carta de 1860 (artículo 16), como la prohibición de suspender temporalmente ciertas libertades cuando la patria corriese peligro (inciso 21 del artículo 59), lo que había vuelto a permitirse con la Norma Suprema de 1860 (inciso 20 del artículo 59). Asimismo, la Ley

¹⁰⁶ Por ejemplo, en el ámbito académico se permitió la libertad de enseñanza en todos los niveles, así como la fundación de universidades, pero siempre y cuando el ejercicio de ambos derechos no sea contrario a la moral y seguridad pública (artículos 22 y 24). De igual manera, con respecto a las prisiones, declaró que: «Las casas destinadas a la detención, son lugares de seguridad y no de castigo. Es prohibida toda severidad que no sea necesaria para la custodia de los presos» (artículo 18).

Fundamental de 1867 mantuvo la abolición de la esclavitud (artículo 16) y, en materia electoral, revivió el sistema popular directo (artículo 39), gozando de dicho derecho político los mayores de veintiún años y los emancipados (artículos 38 y 39). En términos de organización, restableció las juntas departamentales (título XIV). Por todo lo demás, fue similar a la Constitución de 1856.

La Constitución de 1867 rigió la vida política del país por menos de cinco meses: del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868. No obstante, ni bien se promulgó dicho texto, el gobierno del presidente Prado tuvo que enfrentarse a la revolución conservadora que se alzó — en ideas y armas— en Arequipa y Chiclayo, la que rechazaba la obra de los liberales. Lo paradójico resultó ser que tal revolución estuvo liderada por los antiguos aliados de Prado, esto es, el general Diez Canseco y el coronel Balta.

Uno de los primeros actos de la «revolución de Arequipa» fue expedir el decreto de 23 de septiembre de 1867, mediante el cual el general Diez Canseco reasumió el poder ejecutivo (artículo 2), y a través del que se declaró vigente la Carta de 1860 (artículo 1). Enterado de ello, el presidente Prado emitió el decreto de 25 de septiembre de 1867, disponiendo que: «La Nación Peruana no responde de las obligaciones que le impongan los revolucionarios de Arequipa, ni de los pactos que celebren [...]» (artículo 1); asimismo, que: «Se declaran nulos todos los actos de los sublevados en aquella ciudad» (artículo 2). Más adelante, mediante el decreto de 11 de octubre de 1867, en virtud de lo dispuesto por el artículo 83¹⁰⁷ de la Constitución de 1867, Prado encargó la presidencia de la república al presidente del Consejo de Ministros, el general Luis La Puerta de Mendoza, pues él enrumbaría desde Lima hacia Arequipa para ponerse al frente del ejército e intentar sofocar la rebelión. Por su parte, desde Arequipa el general Diez Canseco emitió el decreto de 14 de octubre de 1867, a través del que ordenó que se restablezcan «[...] las cosas al estado en que se encontraban el 27 de noviembre de 1865» (artículo 1), fecha en la que fue depuesto de su cargo y un día antes del comienzo de la dictadura de Prado, quien, como se recordará, emitió el decreto de 28 de noviembre de 1865, mediante el que se declaró «[...] Jefe Supremo Provisorio de la República [...]» (artículo único).

Habiendo fracasado en su misión, Prado regresó a la capital de la república el 5 de enero de 1868; y viendo vencida la resistencia del gobierno, el 7 de enero de 1868 renunció a la

¹⁰⁷ El artículo 83 disponía que cuando el presidente mandase en persona la fuerza pública, el ejercicio de la presidencia se suspenderá y, en ese caso, «[...] ejercerá [...] la Presidencia de la República el Presidente del Consejo de Ministros, entre tanto dure [...] dicha situación.

presidencia de la república¹⁰⁸; asimismo, en dicha fecha, el cabildo de Lima declaró que se tenía por única constitución la de 1860, reconoció al general Diez Canseco como presidente interino y pidió que, conforme al decreto de 14 de octubre de 1867, las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del inicio de la dictadura de Prado. Finalmente, al amparo de la Carta de 1860, mediante el decreto de 6 de febrero de 1868, Diez Canseco convocó a elecciones presidenciales y parlamentarias.

1.1.10 La Constitución para la República del Perú de 1920

La Constitución de 1860 logró regir por largo tiempo —casi sesenta años—, gracias a su contenido moderado y espíritu conciliador. Sin embargo, su vigor cesaría con la reaparición de la figura disruptiva de Augusto Bernardino Leguía y Salcedo en la escena política nacional. En efecto, luego de su exilio en Europa —propiciado por el gobierno de Billingham—, Leguía regresó al Perú para participar en las elecciones de 1919 y lograr ocupar nuevamente el sillón presidencial (ya había gobernado de 1908 a 1912), recibiendo su campaña el apoyo de los movimientos estudiantiles y obreros, así como de las clases menos favorecidas, quienes veían en el expresidente la oportunidad de reformar el Estado a través de la operativización de sus ideales sociales y económicos.

Augusto B. Leguía ganaría los comicios de mayo de 1919; sin embargo, estando próxima la fecha prevista para la transmisión constitucional del mando supremo y temiendo que se desconociese su victoria en las urnas, el 4 de julio de 1919 abordaría el congreso y lo clausuraría con apoyo de la Gendarmería, concretando un golpe de Estado. Inició así el régimen de «La Patria Nueva»¹⁰⁹, proveyendo de «[...] “nuevos hombres, nuevos métodos y nuevos

¹⁰⁸ En la nota del 7 de enero de 1868 que envió al general Luis La Puerta, presidente del Consejo de Ministros y encargado de la presidencia de la república en virtud del decreto de 11 de octubre de 1867, Prado detalló lo siguiente: «No habiéndome favorecido la suerte de las armas y tomando por tanto mayor incremento la guerra civil, deseo separarme de la escena política, supuesto que mi persona es uno de los pretextos para los males que sufre la patria.

Renuncio, pues, la Presidencia de la República y estoy pronto hasta a alejarme del país, si todo esto es necesario para el renacimiento de la paz y el establecimiento de las instituciones».

Ese mismo día, el general La Puerta contestó la nota a Prado, señalando que carece de facultades para aceptar su renuncia y, además, él renunciando a su puesto de presidente del Consejo de Ministros: «[...] He tenido el honor de recibir la nota de esta fecha, en que V. E. me manifiesta que renuncia la Presidencia de la República para quitar un pretexto a la guerra civil.

[...] Por otro lado, yo carezco de facultad para admitir la renuncia del Presidente.

Lejos de continuar encargado del Poder Ejecutivo, suplico a V. E. que se sirva designar la persona que debe encargarse de la Presidencia del Consejo [...].».

¹⁰⁹ Durante su candidatura, Leguía prometió una «patria nueva»: un gobierno renovado y cercano, que modernizaría los sistemas anacrónicos del país y que acercaría el Estado al pueblo, reconociendo las demandas sociales y laborales de los movimientos que lo acompañaban y dinamizando la economía a través de la ejecución de obras públicas, lo que redundaría en el fomento y distribución de la riqueza a todas las clases sociales. Una vez presidente, Leguía denominó y distinguió a su gobierno de esa forma: «La Patria Nueva».

procedimientos” [... con la finalidad de] rejuvenecer al Estado y al gobierno» (PAREJA PAZ-SOLDÁN, 2005, p. 141). Leguía gobernaría desde aquel 4 de julio de 1919 hasta el 25 de agosto de 1930 —periodo conocido como el «Oncenio de Leguía», el gobierno más largo de la historia republicana—, fecha en fue despojado del poder mediante otro golpe de Estado, esta vez dirigido por Luis Miguel Sánchez Cerro, entonces teniente coronel del Ejército.

Después del asalto al congreso, Augusto B. Leguía se erigió como «Presidente Provisional de la República». Rápidamente convocaría a un plebiscito para consultar diecinueve reformas constitucionales¹¹⁰, que suponían el cuerpo y espíritu de la revolución de la Patria Nueva. Al mismo tiempo, llamó a elecciones para representantes de la Asamblea Nacional, cuya finalidad era, en principio, «[...] promulgar las reformas que resulten aprobadas por el voto plebiscitario» (artículo 19 del decreto de 9 de julio de 1919) y, luego, integrarlas y concordarlas con el texto vigente de la Constitución de 1860 (artículo único del decreto de 17 de julio de 1919). Sin embargo, a la luz de lo previsto por el artículo 131 de la Carta de 1860, tal convocatoria plebiscitaria era inconstitucional, pues ese no era el camino por seguir para reformar el texto supremo, sino que las modificaciones, implementaciones o derogaciones requerían de la aprobación de dos legislaturas ordinarias consecutivas.

A pesar de ello, el 24 y 25 de agosto de 1919 se llevaron a cabo las elecciones para el plebiscito y para los miembros de la Asamblea Nacional. Un mes después, el 24 de septiembre, dicha Asamblea se instaló. Y en el mismo día aprobó la ley nro. 3083, declarando que tal órgano legislativo ejercitaba «[...] la plenitud del Poder Constituyente que le ha conferido el plebiscito»; asimismo, considerando «que es necesario legalizar [sic] la situación política», aprobó «[...] todos los actos practicados por el Gobierno Provisional para hacerse cargo del Poder, para convocar a los pueblos al plebiscito nacional [...]» (artículo 1), lo que supuso la convalidación del golpe de Estado del 4 de julio de 1919, así como de los actos posteriores a dicho evento; además, dispuso que: «El Gobierno Provisional continuará ejerciendo el Poder Ejecutivo hasta el día que la Asamblea Nacional proclame Presidente Constitucional» (artículo 3). De manera posterior, a través de la ley nro. 4000 de 2 de octubre de 1919 se positivizaron las diecinueve reformas constitucionales aprobadas por el plebiscito y, por intermedio de la ley nro. 4001 de 3 de octubre de 1919, se proclamó presidente constitucional de la república a

¹¹⁰ El llamado para «[s]ometer al voto plebiscitario de la Nación las [...] reformas constitucionales [...]» (artículo 2) fue realizado mediante el decreto de 9 de julio de 1919.

Leguía, fijando su periodo constitucional del 12 de octubre de 1919 hasta la misma fecha de 1924.

Más tarde, la Asamblea Nacional, «[...] en uso de las facultades constituyentes que le confirió el pueblo soberano para integrar y concordar las reformas sancionadas por el plebiscito [...]»¹¹¹, aprobó la «Constitución para la República del Perú» el 27 de diciembre de 1919, siendo promulgada el 18 de enero de 1920 por el presidente Leguía. Así inicia el tercer periodo de la historia del constitucionalismo peruano, etapa que también abarca el tiempo de vigor de la Carta de 1933 y que se extendería hasta 1980, año en que entró en vigor la Norma Fundamental de 1979.

Sobre la Ley Suprema de 1920, PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) recalca la idea de que a tal ya no puede dársele la etiqueta de liberal o conservadora, sino que se trata de un texto con «[...] tendencias socializadoras, incorporando, por primera vez, extensas garantías inspiradas en la Constitución alemana socialista de Weimar y en la de la revolución mexicana de Querétaro de 1917. Y así la Carta del 20 comienza la transformación social del país» (pp. 140-141). Por su parte, PANIAGUA (2003) disiente de la vinculación que se hace de la Norma Fundamental de 1920 con el constitucionalismo social, afirmando que:

El constitucionalismo social, nacido en Querétaro en 1917 influyó, decisivamente, en el constitucionalismo y, sobre todo, en la política latinoamericana y desde luego, en la peruana. Por su proximidad en el tiempo y por algunas normas relacionadas con las Comunidades Indígenas y con conocidos derechos laborales y sociales algunos distinguidos constitucionalistas e historiadores ligan el constitucionalismo social a la Carta de 1920. Discrepamos de ese criterio. El constitucionalismo social implicaba ciertos cambios estructurales que, por cierto, no se previeron en la Constitución de 1920 ni se intentaron bajo su imperio [...]. (p. 33)

RAMOS NÚÑEZ (2018), en cambio, concuerda con PAREJA PAZ-SOLDÁN y comenta que gracias a la Lex Legum de 1920 aparecieron los derechos de segunda generación, que son los de índole económico, social (que incluye los de matiz laboral) y cultural; agrupados en su título

¹¹¹ Por mucho que el decreto de 17 de julio de 1919 ordenó que: «La asamblea nacional integrará y concordará las reformas constitucionales aprobadas con las disposiciones vigentes [...] de la Constitución de 1860]» (artículo único); adviértase que la verdadera finalidad del plebiscito fue medir el entusiasmo de la población en relación con una reforma profunda de la carta política, traduciéndose en averiguar cuán altos eran los niveles de aprobación para la dación de una nueva carta magna, que incluya las modificaciones aprobadas —todas ellas— en el plebiscito.

IV bajo la denominación de «garantías sociales» (título IV), cuyo estudio, no obstante, excede los fines de este trabajo.

Además de las reformas sociales a que el párrafo anterior hace referencia, la Constitución de 1920 presentó otras de corte político. Los constituyentes suprimieron la renovación de las cámaras parlamentarias por tercios cada dos años —dinámica que había dispuesto el artículo 57 de la Carta de 1860— con la finalidad de que los gobiernos entrante y saliente no enfrentasen una férrea y constante oposición parlamentaria, como le sucedió a Augusto B. Leguía en la segunda mitad de su primer mandato o como también le ocurrió a su sucesor, el expresidente Guillermo Billinghurst Angulo, durante la primera mitad de su periodo. Así pues, determinaron que el poder legislativo se renovarían de manera íntegra y, además, al mismo tiempo que el poder ejecutivo (artículo 70); siendo elegidos los diputados y senadores, así como el presidente, por voto popular directo. La decisión de los constituyentes de 1919 de un parlamento bicameral, cuyos miembros se renovarían de forma total y, además, coincidente con la elección del presidente, también contrastó con lo que dispuso el texto de 1867, que propuso una renovación por mitades cada dos años (artículo 57 de la Carta de 1867) para un parlamento con un sistema unicameral (artículo 45 de la Constitución de 1867).

A la par del congreso nacional, también se crearon congresos regionales al norte, centro y sur del Perú; aunque solo con la cámara de diputados (artículo 140); los que reemplazaron a las juntas departamentales debido a su resultado poco feliz. Y sobre las condiciones de elegibilidad para diputado —regional o nacional— o senador, se abandonó la distinción en función de las rentas de la persona (artículos 47 y 49 de la Carta de 1860), manteniéndose el factor etario como criterio de distinción: 25 años para aquellos y 35 años para estos (artículos 74 y 75); además de exigirse para los diputados que sean naturales de las circunscripciones por las que postulan o que vengan residiendo en ellas durante al menos dos años (artículo 74). Por otra parte, el texto de 1920 hizo suya la reforma constitucional implementada mediante la ley de 10 de septiembre de 1887, permitiendo la compatibilidad entre los cargos de parlamentarios y ministros¹¹²: «Vacan de hecho los cargos de Senador y Diputado por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio cuyo nombramiento, presentación o propuesta haga el Poder Ejecutivo. Sólo se exceptúa el cargo de Ministro de Estado [...]» (artículo 81).

¹¹² La compatibilidad entre los cargos de representantes parlamentarios y ministros también se permitió en las constituciones sucesivas. Al respecto, véanse el artículo 103 del Texto Fundamental de 1933, los artículos 173 y 219 de la Norma de 1979 y los artículos 92 y 126 de la Carta de 1993.

La Constitución de 1920 trajo novedades en cuanto a instituciones del modelo parlamentarista se refiere. En efecto, presentó las comisiones de investigación y las peticiones o pedidos de información, que son instrumentos de control parlamentario^{113, 114}. «Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio a su cargo» (artículo 99). De igual forma, volvió a regular¹¹⁵ la moción de censura junto con sus efectos jurídicos, aunque esta vez los constituyentes la denominaron como «voto de falta de confianza»¹¹⁶: «No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza» (artículo 133). Por otro lado, no contuvo la institución de las interpelaciones, a pesar de que sí estuvo formulada en la Carta de 1860; y, además, si bien presentó el Consejo de Ministros (artículo 128), sin embargo, ya no hizo mención alguna a la figura del presidente del Consejo de Ministros, tal y como sí sucedió con el artículo 83 de la Carta de 1867. Asimismo, es importante anotar que la Norma Fundamental de 1920 fue la primera en prohibir los cargos de ministros interinos¹¹⁷, que estaban reglados por la Ley de Ministros de 1862.

En relación con la organización del poder ejecutivo, se extendió el mandato presidencial de cuatro a cinco años (artículo 70), aunque no se previó la magistratura del vicepresidente, por lo que dispuso que el Consejo de Ministros asumiría el poder ejecutivo (artículos 116 y 117) en

¹¹³ Estos instrumentos de control parlamentario también fueron considerados por los textos fundamentales sucesivos. Siguiendo la redacción de la Ley de 1920, la Norma de 1933 reguló ambos en una sola disposición, por medio del artículo 119. La Constitución de 1979 y la Carta de 1993 regularon las peticiones de información y las comisiones de investigación de forma diferenciada: la primera a través de los artículos 179 y 180, respectivamente; y la segunda mediante los artículos 96 y 97, de manera correspondiente.

¹¹⁴ Aunque los orígenes de los instrumentos de control parlamentario, p. ej. de las comisiones de investigación y las peticiones de información, pueden encontrarse en la dinámica del parlamento del Reino Unido de hace varios siglos (desde el siglo XVII), hoy dichos instrumentos aparecen en los textos constitucionales de la mayoría de países, incluyendo aquellos cuyas formas de gobierno se inspiraron en el presidencialismo norteamericano, puesto que tienen como finalidad fortalecer las potestades fiscalizadoras del parlamento y —¿cuándo no?— legitimar procedimientos de exigencia de la responsabilidad política; al mismo tiempo que coadyuvan en la tarea de fomentar la transparencia los actos de las administraciones públicas, ya que permiten un control social indirecto del gobierno, de los ciudadanos a través de sus representantes. Sobre las comisiones de investigación en particular, HAKANSSON (2019) apunta que «son propias de la función fiscalizadora del Parlamento, por eso son comunes a las formas constitucionales de gobierno. Los modelos presidencialistas, así como los parlamentarismos, cuentan con esta institución [...]» (p. 306).

¹¹⁵ Huelga recordar que la efímera Carta de 1867 ya había considerado la institución de la moción de censura, específicamente a través de sus artículos 88 y 94.

¹¹⁶ Es importante anotar que durante el Oncenio de Leguía no se censuró ningún ministro, debido a que dicho presidente se aseguró de contar con un parlamento adepto y, contrariamente a lo acontecido durante su primer mandato, sin oposición. Al respecto, PAREJA PAZ-SOLDÁN (2005) comenta que la Carta de 1920 creó un poder ejecutivo poderoso, dejando al poder legislativo con «[...] una función más bien formal, a manera de grandes cuerpos burocráticos» (p. 143).

¹¹⁷ Las constituciones de 1933, 1979 y 1993 tampoco permitieron que haya ministros interinos. Al respecto, consúltense los artículos 162, 220 y 127, respectivamente.

los casos de vacancia (artículo 115) o de suspensión (artículo 118) en el ejercicio de la presidencia de la república. Ahora bien, cumplido alguno de los supuestos específicos de vacancia, el congreso debía elegir a un ciudadano para que culmine el periodo presidencial (artículos 116 y 117).

El texto constitucional de 1920 determinó que la reelección presidencial estaba prohibida, aunque el ciudadano podía volver a postular luego de la intermisión correspondiente (artículos 113 y 119). No obstante, Leguía logró que ambos artículos se modificasen e incluso que el artículo 119 luego se derogase. Así las cosas, la norma de 1920 terminó permitiendo la reelección presidencial indefinida¹¹⁸. Y sobre el régimen de acusación constitucional del presidente durante su mandato, se recogieron los supuestos acostumbrados: por cometer traición a la patria; atentar contra la forma de gobierno; disolver el congreso, impedir su reunión o suspender su funcionamiento (artículo 96); y se mantuvo la distribución de competencias que al respecto consideró la Carta de 1860: la cámara baja acusaría y la cámara alta determinaría la formación de la causa (artículos 95 e inciso 1 del artículo 97).

Finalmente, en relación con la independencia judicial, esta no se aseguró, puesto que los miembros de la corte suprema serían elegidos por el poder legislativo a propuesta del gobierno (artículo 147), mientras que los miembros de las cortes superiores, así como los jueces de primera instancia y agentes fiscales, serían nombrados por el poder ejecutivo a propuesta de las cortes superiores y cortes superiores, respectivamente (artículo 148). Asimismo, se determinó que todo lo relacionado con la carrera judicial se regularía por su propia ley orgánica (artículo 152).

Es importante destacar que la Carta de 1920 otorgó rango constitucional a la acción de *habeas corpus*, reconociéndola en su artículo 24, aunque es cierto que esta garantía ya existía en el sistema jurídico peruano desde hacía casi 23 años, pues fue introducida mediante la resolución legislativa de 21 de octubre de 1897. De igual manera, tomando el ejemplo de lo dispuesto por el inciso 21 del artículo 59 del texto de 1867, retomó la prohibición de suspender temporalmente las libertades personales, lo que estaba permitido en virtud del inciso 20 del artículo 59 de la Norma Suprema de 1860. En efecto, la Ley Fundamental de 1920 recogió lo siguiente: «Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad» (artículo 35).

¹¹⁸ Al respecto, véanse las leyes nros. 4687 de 19 de septiembre de 1923 y 5857 de 4 de octubre de 1827.

1.1.11 *La Constitución Política de la República de 1933*

El «Oncenio de Leguía» terminó de la misma forma que comenzó: abruptamente, a través de un golpe de Estado. El 22 de agosto de 1930 se sublevó la guarnición —tropa militar— de Arequipa, liderada por el teniente coronel Luis Miguel Sánchez Cerro; un día después se insubordinó la guarnición de Puno y, después, hizo lo propio la de Lima. Ante dicha situación, el 25 de agosto de 1930 Augusto B. Leguía renunció a la presidencia mediante una nota que dirigió al Congreso. Tras su deposición, se conformó una Junta de Gobierno¹¹⁹, la que convocó a una Asamblea Constituyente¹²⁰ para que dé una nueva carta política, puesto que lamentablemente la sociedad había identificado la Norma Fundamental de 1920 —que recogió disposiciones laudables sobre derechos fundamentales, en sintonía con los avances sociales de la época— con el régimen de Leguía (ambas cosas se consideraban las dos caras de una misma moneda, a pesar de que aquella fue víctima de las tropelías y corruptelas de este). De manera posterior, la Junta de Gobierno amplió la convocatoria, llamando a elecciones tanto para presidente de la república como para representantes de la Asamblea Constituyente¹²¹.

Debido a su afán de acumular más poder del que ya ostentaba—pues siendo presidente de la Junta de Gobierno se presentaría a las elecciones presidenciales que había convocado, con un periodo constitucional inédito que sería definido por la nueva constitución¹²²—, Sánchez Cerro cayó en descrédito, por lo que terminó renunciando a su puesto, derrumbándose también la Junta que había presidido. Tras una serie de maniobras políticas, se reformó el órgano que concentraba los poderes ejecutivo y legislativo, conformándose la Junta Nacional de Gobierno¹²³, presidiéndola David Samanez Ocampo y Sobrino. A través del decreto ley nro. 7160 de 26 de mayo de 1931, dicha Junta reiteró el llamado a elecciones para representantes al Congreso Constituyente y para presidente de la república, habiendo dispuesto previamente que:

¹¹⁹ La Junta de Gobierno estuvo conformada al principio por los siguientes miembros de los institutos armados: Luis Miguel Sánchez Cerro (quien la presidió), Gustavo A. Jiménez Saldías, Ernesto Montagne Markholz, Armando Sologuren Vélez, J. Alejandro Barco López, Ricardo E. Llona, Eulogio Castillo y Carlos Rotalde González del Valle. Al respecto, véase el decreto ley nro. 6874 de 2 de septiembre de 1930, mediante el que la Junta de Gobierno promulgó su estatuto.

¹²⁰ Al respecto, véanse los decretos leyes nros. 6953 de 8 de noviembre de 1930, 6951 de 19 de noviembre de 1930, 6979 de 29 de noviembre de 1930, 6971 de 12 de diciembre de 1930, 6998 de 18 de diciembre de 1930 y 7017 de 27 de enero de 1931.

¹²¹ Al respecto, véanse los decretos leyes nros. 7019 de 6 de febrero de 1931 y 7036 de 23 de febrero de 1931.

¹²² Confróntese con el artículo 7 del decreto ley nro. 7019 de 6 de febrero de 1931.

¹²³ Al iniciar, la Junta Nacional de Gobierno estuvo conformada por hombres provenientes tanto del foro castrense como de la sociedad civil. Así pues, tenemos a David Samanez Ocampo (quien la presidió), J. Francisco Tamayo Pacheco, Manuel A. Vinelli, Ulises Reátegui Morey, Rafael Larco Herrera, José Gálvez Barrenechea, el comandante Gustavo A. Jiménez Saldías y el capitán de fragata Federico Díaz Dulanto. Al respecto, véase el decreto ley nro. 7045 de 11 de marzo de 1931, a través del que la Junta Nacional de Gobierno promulgó su estatuto.

«Los miembros de la Junta de Gobierno no podrán postular su candidatura a la Presidencia de la República ni a ninguna representación parlamentaria durante el próximo período constitucional» (artículo 3 del decreto ley nro. 7045 de 11 de marzo de 1931).

Habiendo ganado la elección presidencial Sánchez Cerro y estando elegidos los representantes del Congreso Constituyente, mediante el decreto ley nro. 7416 de 19 de noviembre de 1931 se fijó el 8 de diciembre de 1931 como la fecha de instalación del citado órgano legislativo y, asimismo, de asunción del mando supremo de la república. La nueva «Constitución Política de la República» fue aprobada cierto tiempo después, el 29 de marzo de 1933. Sánchez Cerro, quien para ese momento ya desempeñaba el cargo de presidente constitucional del país y además ostentaba el grado de general de brigada del Ejército¹²⁴, la promulgó el 9 de abril de 1933 y su vigor duró hasta el 28 de julio de 1980, cerrándose así la tercera etapa de la periodificación que seguimos sobre la historia del constitucionalismo peruano.

Huelga recordar que estando superadas las etiquetas de liberal o conservadora, usadas para categorizar las tendencias de las constituciones del siglo XIX, para la Carta de 1933 nos enfocaremos en presentar, para efectos de este trabajo, la configuración que tomaron las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como las conquistas de libertades y derechos.

En relación con el poder legislativo, la Norma de 1933 dispuso la bicameralidad, señalando que: «El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional» (artículo 89). En cuanto a la cámara de diputados, se siguió prefiriendo la remudación íntegra, primero, cada cinco y, luego, cada seis años¹²⁵ (artículo 93). En lo que respecta al senado funcional, se previó una renovación por tercios cada dos años, siendo elegidos sus representantes para el tiempo de seis años (artículo 94); sin embargo, dicho órgano nunca llegó a implementarse. Mientras tanto, funcionó un senado «convencional»¹²⁶, cuya renovación se haría de manera íntegra al culminar su mandato, que fue determinado también en seis años. Y sobre las condiciones de elegibilidad para diputado o senador, mantuvo

¹²⁴ Al respecto, véanse la ley nro. 7502 de 29 de marzo de 1932 y la resolución legislativa nro. 7577 de 21 de agosto de 1932.

¹²⁵ Mediante el artículo 1 de la ley nro. 9178 de 26 de septiembre de 1940 se modificó el artículo 93 de la Constitución de 1933, la que había previsto que la cámara de diputados durase originalmente cinco años.

¹²⁶ A través del artículo 2 de la ley nro. 9178 de 26 de septiembre de 1940 se modificó el artículo 94 de la Constitución de 1933, quedando redactada tal disposición en los siguientes términos: «El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva íntegramente al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional».

la regulación que hizo la Constitución de 1920 al respecto, aunque aumentó de dos a tres años el tiempo de residencia en la circunscripción para los postulantes a diputados (artículo 98).

Por otra parte, el texto de 1933 también permitió la compatibilidad entre los cargos de parlamentarios y ministros: «Vaca de hecho el mandato legislativo por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio cuyo nombramiento o cuya presentación o propuesta corresponda al Poder Ejecutivo. Se exceptúa el cargo de Ministro de Estado [...]» (artículo 103). De manera adicional, para evitar más razias militares y/o policiales al parlamento (teniendo como experiencias cercanas la del 4 de julio de 1919 —con el inicio de la revolución leguista de «La Patria Nueva»— e, incluso más próxima, la de la tercera y cuarta semanas de febrero de 1932 —con la detención y posterior deportación de veintidós parlamentarios del Partido Aprista Peruano y uno del Partido Descentralista, en virtud de la aplicación de la nefasta Ley de Emergencia, ley nro. 7479 de 9 de enero de 1932—), se consideró una disposición que impidiese a las fuerzas armadas ingresar al espacio destinado para el funcionamiento del parlamento, salvo tales contasen con la autorización de quien hacía cabeza de este poder del Estado o del presidente de la cámara correspondiente; así pues, el artículo 118 de la Norma de 1933 sentenció que: «La fuerza armada no puede ingresar en el recinto del Congreso, ni en el de las Cámaras, en ninguna época, sin la autorización del respectivo Presidente [...]»¹²⁷.

Tomando en consideración el articulado de la Constitución de 1920 sobre la materia, la Carta de 1933 también contuvo las comisiones de investigación y las peticiones de información. Así pues, en su artículo 119 precisó que: «Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. [...] Cualquier diputado o senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones».

Por otro lado, por primera vez en casi cien años —desde el texto de 1834— hubo una modificación sustancial a la redacción de la disposición que permitía a los ministros concurrir a las cámaras parlamentarias; al respecto, es importante apuntar que, aunque ya se había hecho una práctica habitual, esta vez el texto constitucional precisó que los ministros podían participar de los debates del parlamento, sin embargo, omitió la coletilla de la obligación de aquellos de retirarse antes de la votación a que hubiere lugar. Con esto, la Norma de 1933 estimó que: «El Consejo de Ministros en pleno, o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates» (artículo 168).

¹²⁷ Esta disposición sería mantenida en los siguientes textos constitucionales: en el artículo 182 de la Constitución de 1979 y en el artículo 98 de la Carta de 1993.

En cuanto a otras instituciones provenientes del modelo parlamentarista, la Ley Fundamental de 1933 presentó el Consejo de Ministros (artículo 157), señalando en la parte *in fine* del mismo artículo que: «[...] El Consejo de Ministros tiene su Presidente»; siendo una atribución del presidente de la república nombrarlo y removerlo (inciso 7 del artículo 154 y artículo 158) y, asimismo, nombrar y remover a los demás ministros «[...] a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo» (artículo 158). Con esto, la designación del *premier ministre* alcanzó el rango constitucional.

De igual forma, el Texto Supremo de 1933 recogió las interpelaciones (artículos 169, 170 y 171) y la moción de censura (artículos 172 y 173), poniéndolas al alcance de las minorías parlamentarias¹²⁸. Sobre la moción de censura, se precisó que podía dirigirse contra un ministro en individual o contra el gabinete en pleno (artículo 172), constitucionalizándose una práctica que ya había ocurrido —como antecedente más próximo, no teniendo en cuenta los del siglo XIX— en 1901 y 1902, cuando en cada uno de esos años se censuraron sendos gabinetes del entonces presidente Eduardo López de Romaña.

La Carta de 1933 presentó dos innovaciones: introdujo al sistema jurídico constitucional peruano la cuestión de confianza —que podemos denominar «facultativa»¹²⁹, otra institución de exigencia de responsabilidad política¹³⁰ —junto con la moción de censura— proveniente del modelo parlamentarista británico; así, en el artículo 174 dispuso que: «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza». De igual manera, presentó la investidura, institución proveniente también del parlamentarismo: «El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo» (artículo 167)¹³¹.

Asimismo, incorporó la acción popular (artículo 133), mecanismo previsto para atacar las normas infra legales de carácter general —no singulares, esto es que se dirijan a una persona;

¹²⁸ Sobre las reglas para la presentación de la interpelación, la Constitución de 1933 dispuso que: «[...] Para su admisión se requiere no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles» (artículo 170); mientras que, en relación con la moción de censura, estableció que: «El voto de censura [...] puede ser presentado por sólo un diputado o senador [...]» (artículo 172). Estos leves requisitos serían corregidos posteriormente, a través de la «racionalización» de los instrumentos de control político y de exigencia de responsabilidad política.

¹²⁹ Sobre las cuestiones de confianza obligatoria y facultativa, véase el capítulo 2, en el que se hace un desarrollo extenso de ambas instituciones.

¹³⁰ En particular, el rechazo de la cuestión de confianza.

¹³¹ Nótese que la configuración primigenia de la institución de la investidura no contemplaba alguna votación del parlamento. Más adelante se dispondría que, luego de la exposición de la política general de gobierno, el primer ministro plantease una cuestión de confianza «obligatoria», la que sí daría lugar a una votación del congreso. Como tal, dicha institución no existirá hasta su regulación por parte del artículo 130 de la Constitución de 1993.

ni plurales, es decir que se dirijan a varias personas determinadas— que vulneren la constitución y las leyes; y mantuvo la acción de habeas corpus, aunque amplió —o confundió— su esfera de protección a «[t]odos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución» (artículo 69) y no solo a los derechos fundamentales conexos con la libertad individual, como correspondía. Por otro lado, sobre el poder electoral, tal lo atribuyó a un organismo unitario: el Jurado Nacional de Elecciones (artículos 88 y 138), dando de esa manera jerarquía constitucional a la primera —y en ese momento inédita— institución regente de los procesos electorales que había nacido unos años antes, específicamente a través del Estatuto Electoral, aprobado mediante el decreto ley nro. 7177 de 26 de mayo de 1931 por la Junta Nacional de Gobierno, que fue modificado, entre otros, por intermedio del decreto ley nro. 7287 de 20 de agosto de 1931.

En relación con el poder ejecutivo, la Carta de 1933 no consideró la magistratura del vicepresidente, por lo que de ocurrir algún supuesto de vacancia (artículo 144) o de suspensión (artículo 145) en el ejercicio de la presidencia de la república, el poder ejecutivo sería liderado temporalmente por el Consejo de Ministros (artículo 146); y en el caso específico de la vacancia, el congreso debía elegir al nuevo mandatario (artículo 147). Ahora bien, por virtud de la ley nro. 8237 de 1 de abril de 1936 se crearon las vicepresidencias y se instauró el orden de sucesión presidencial, encargándose el poder ejecutivo al Consejo de Ministros solo en el caso de que faltasen el presidente y los dos vicepresidentes; manteniéndose lo comentado sobre el artículo 147.

Asimismo, los constituyentes determinaron que el periodo presidencial durase cinco años (artículo 139), aunque luego se amplió a seis años¹³²; lo que permitió que se cumpliera la norma que ordenaba que el presidente y los diputados se eligiesen al mismo tiempo (artículo 141), al igual que la disposición del artículo 97 sobre la convocatoria a elecciones generales, es decir, la coincidencia del llamado para la renovación de las personas que ocuparán los cargos de presidente de la república y de representantes del parlamento. Huelga decir que la Norma Fundamental de 1933 continuó con el sistema del voto popular directo para la elección de sus autoridades (artículos 89, 135 y 190).

Sufrido el régimen dictatorial de Leguía, quien quiso mantenerse indefinidamente en su cargo, los constituyentes prohibieron tajantemente la reelección presidencial inmediata (artículo 142), permitiendo una nueva postulación luego de la intermisión correspondiente

¹³² Al respecto, véase el artículo 1 de la ley nro. 11874 de 31 de octubre de 1952.

(artículo 143). En efecto, a raíz de la práctica parlamentaria servil al leguismo, que en un primer momento logró reformar —a través del artículo 2 de la ley nro. 4687 de 19 de septiembre de 1923— y luego derogar —mediante el artículo 2 de la ley nro. 5857 de 4 de octubre de 1927— la proscripción de la reelección inmediata contenida en el artículo 119 de la Constitución de 1920, la Carta de 1933 contempló sanciones para aquellos que intentasen acometer la misma empresa: «[...] El autor o autores de la proposición reformativa o derogatoria [de la prohibición de la reelección presidencial inmediata], y los que la apoyen directa o indirectamente, cesarán de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública»¹³³ (artículo 142).

De igual manera, la constitución sub examine fue más enérgica —vista en contraposición con lo recogido en el artículo 120 de la Ley Suprema de 1920— al listar los sujetos impedidos de postular a la presidencia de la república, ya que dentro de dicha nómina incluyó a los miembros del Poder Judicial y del clero, así como a: «[...] 3. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del que ejerce la Presidencia de la República o la ha ejercido dentro del año anterior a la elección [...]» (artículo 137).

Por otro lado, entendiendo que el ciudadano que terminaba su periodo presidencial contaba con la suficiente experiencia para promover la dinámica política y el mejor entendimiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución de 1933 estrenó una disposición sobre la incorporación del presidente saliente al senado por un periodo parlamentario (artículo 155).

Sobre el régimen de acusación constitucional del primer mandatario durante su periodo presidencial, además de los tradicionales supuestos (por cometer traición a la patria, por disolver el congreso, por impedir o dificultar la reunión o funcionamiento del congreso), la Carta de 1933 añadió otras nuevas causales: si impedía las elecciones presidenciales o parlamentarias, si impedía o dificultaba la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones; entonces el presidente podía ser acusado durante su periodo (artículo 150).

Finalmente, con respecto a la independencia judicial, esta no se aseguró, puesto que los miembros de la Corte Suprema serían elegidos por el congreso a propuesta del poder ejecutivo (artículo 222), mientras que el resto de los miembros de la jerarquía inferior del poder judicial serían nombrados por el poder ejecutivo (artículo 223).

¹³³ El corchete es nuestro.

1.1.12 *La Constitución Política del Perú de 1979*

El 4 de octubre de 1977, el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez¹³⁴ expidió el decreto ley nro. 21949, a través del que convocó a elecciones para representantes a una Asamblea Constituyente (artículo 1), órgano legislativo que debía dar «[...] la nueva Constitución Política del Estado, la que contendrá esencialmente, entre otras, las disposiciones que Institucionalicen las transformaciones estructurales que viene llevando a cabo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada» (artículo 2). La Asamblea Constituyente, que inició sus sesiones el 28 de julio de 1978, aprobó y promulgó la «Constitución Política del Perú» el 12 de julio de 1979¹³⁵; sin embargo, en su primera disposición general y transitoria¹³⁶ estableció para sí misma un periodo de vacancia, por lo que recién el 28 de julio de 1980 —fecha de inicio del (segundo) gobierno constitucional de Fernando Belaunde Terry— entró en vigor¹³⁷ y regiría la vida constitucional del país¹³⁸ hasta el 29 de diciembre de 1993, fecha en que se promulgó la constitución vigente.

¹³⁴ Dicho gobierno de facto se autodenominó «Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada» (véase el artículo 2 del decreto ley nro. 1 de 3 de octubre de 1968 —que se reenumeró por virtud del artículo único del decreto ley nro. 17067, quedando aquella norma de 3 de octubre de 1968 como decreto ley nro. 17063).

Cabe recordar que el 29 de agosto de 1975, Juan Francisco Velasco Alvarado, quien derrocó al (primer) gobierno constitucional de Fernando Belaunde Terry, recibió también un golpe de Estado (suceso histórico denominado como «Tacnazo») por parte de Francisco Remigio Morales Bermúdez Cerrutti. Este «relevó» en el cargo de presidente —de facto— de la república se oficializó a través del artículo único del decreto ley nro. 21268. Francisco Morales Bermúdez duraría en el cargo hasta el 28 de julio de 1980, fecha en que Fernando Belaunde Terry reasumió el poder constitucional luego de resultar vencedor en las elecciones de mayo de 1980.

¹³⁵ El artículo 3 del decreto ley nro. 21949 también señaló que la Asamblea Constituyente «[...] concluirá sus funciones en la primera quincena de Julio de 1979», por lo que sobre el tiempo previsto pudo aprobar y promulgar el nuevo texto constitucional que se la había encargado.

¹³⁶ La primera disposición final y complementaria de la Constitución de 1979 dispuso lo siguiente:

«La Constitución es promulgada por la Asamblea Constituyente. Entra en vigencia al instalarse el Gobierno Constitucional, con excepción de los preceptos que rigen a partir del día siguiente de su promulgación y sanción, y que son: Capítulos I y VII del Título I y Capítulo VII del Título III, Artículos: 87, 235, 236 y 282 y las demás disposiciones electorales y las generales y transitorias».

¹³⁷ Al respecto, CHIRINOS SOTO (1991) opina que Belaunde Terry «no la promulgó sino le puso el “cúmplase”, y la mandó a publicar en “El Peruano”» (p. 64). Luego, comenta que el retraso de la entrada en vigor de la Constitución de 1979 radicó en la colisión que se generó del encuentro del poder de hecho —ejercido por el «Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada»— y del poder de derecho —representado por la Asamblea Constituyente—.

Otro dato interesante que considerar se tiene de la lectura del artículo 128 y de la sexta disposición transitoria de la Constitución de 1933, que otorgaban al presidente de la República la facultad de promulgar y mandar a cumplir una ley aprobada por el congreso. Así pues, se reservó al presidente constitucional el acto —el último acto al amparo de la Carta de 1933— de mandar a publicar y cumplir la nueva Ley Suprema de 1979. Bien vistas las cosas, se saltó la investidura de facto de Morales Bermúdez para la publicación de este texto constitucional.

¹³⁸ Durante su periodo de vigor sucedieron tres presidentes constitucionales: Fernando Belaunde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori Fujimori (1990-1995); sin embargo, este último dio un autogolpe de Estado mediante el decreto ley nro. 25418 de 6 de abril de 1992, luego llamó a elecciones para representantes al «Congreso Constituyente Democrático» a través del decreto ley nro. 25557 de 17 de junio de 1992, siendo dicho órgano legislativo quien dio la Constitución de 1993.

La parte inicial de la Carta de 1979 estuvo dedicada a desglosar los «deberes y derechos fundamentales de la persona» (título I)¹³⁹, los que no se agotaban en el inventario que hacía el artículo 2, pues tal tenía la cualidad de *numerus apertus* (artículo 4¹⁴⁰). Pues bien, propuso que «[l]a persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado [...]» (artículo 1) y reconoció la plenitud del derecho a la vida (inciso 1 del artículo 2), aunque mantuvo la pena de muerte, pero la restringió al supuesto de traición a la patria en caso de guerra exterior (artículo 235), revocando los supuestos de homicidio calificado y de cualesquiera otros que la ley regulase (artículo 54 de la Constitución de 1933). Además, robusteció los derechos laborales, reconociendo al trabajo como derecho y deber social, como «fuente principal de la riqueza» (artículo 42) y elemento indispensable para la realización de la persona (artículo 110); en esta misma línea, reguló el derecho a la sindicalización (artículo 51) y a la huelga (artículo 55), proclamando también el principio de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores (artículo 57).

La Constitución de 1979 reorganizó los mecanismos defensivos de los derechos de los ciudadanos. En efecto, a través de su artículo 295 esclareció los ámbitos de protección de las acciones de habeas corpus y de amparo (los derechos fundamentales conexos con la libertad individual y los demás derechos reconocidos por la constitución, respectivamente); así como contuvo la acción popular. De igual manera, incorporó la acción de inconstitucionalidad (inciso 1 del artículo 298 y artículo 299) con la finalidad de velar por la jerarquía normativa de la Constitución. Y todas estas acciones las agrupó en su título V, dedicado a las garantías constitucionales.

Respecto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución de 1979 «corrigió» el (des)control parlamentario que ocasionó la Carta de 1933 al dejar al alcance de las minorías los instrumentos de control político y, sobre todo, los de exigencia de responsabilidad política. En ese sentido, si para la admisión de una interpelación antes se requería por lo menos del quinto de los votos de los diputados y/o senadores hábiles (artículo 170 de la Carta de 1933); ahora se exigía del voto de al menos un tercio de los diputados hábiles, aconteciendo la contestación a la interpelación al cuarto día de su admisión (artículo 225 de la Norma Suprema de 1920). De similar manera, si antes solo un diputado o senador podía

¹³⁹ Ello en contraposición a lo contenido por sus obras predecesoras, que se interesaban primero por el Estado y su sistema política, el territorio y la nacionalidad.

¹⁴⁰ El artículo 4 de la Constitución de 1979 estableció que:

«La enumeración de los derechos reconocidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan de la dignidad del hombre, del principio de soberanía del pueblo, del Estado social y democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

presentar una moción de censura contra el Consejo de Ministros¹⁴¹ o un ministro en particular, la que se votaba en la misma sesión (artículo 172 de la Norma Suprema de 1933); ahora se requería del 25 % del número legal de diputados para su presentación¹⁴², mientras que la votación tendría lugar por lo menos tres días después¹⁴³ (artículo 226 de la Constitución de 1979).

Nótese también que el texto constitucional de 1979 confió a la cámara de diputados el ejercicio de los instrumentos en cuestión, estableciendo como facultades exclusivas de la cámara baja las de «[...] interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros [...]» (artículo 226). Y por eso mismo, como contrapeso del control parlamentario sobre el poder ejecutivo, incorporó la institución de la disolución —constitucional— de la cámara de diputados, figura jurídica de exigencia de responsabilidad política proveniente de los sistemas parlamentaristas; en ese sentido, si censurase o negase la confianza a tres Consejos de Ministros, la cámara de diputados¹⁴⁴ podía —y no necesariamente debía— ser disuelta por el presidente de la república (artículo 227), quien convocaría a elecciones para dichos escaños en el plazo ineludible de tres días (artículo 228). Ahora bien, es importante recordar que la cuestión de confianza regulada en esta constitución era la facultativa (artículo 226), puesto que la exposición del premier durante el acto de la investidura —que ocurría cada vez que se nombraba al presidente del Consejo de Ministros— no daba lugar a voto del parlamento (artículo 224).

La Carta de 1979 recogió otros instrumentos de control parlamentario, que ya formaban parte de la dinámica constitucional peruana. Así pues, reguló las peticiones de información y las comisiones de investigación en los artículos 179 y 180, respectivamente. Asimismo, presentó la concurrencia de los ministros al parlamento, pero en la parte final de su redacción incorporó otra institución, relativa a las invitaciones a los ministros de Estado para informar: «El Consejo de Ministros en Pleno o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las

¹⁴¹ El capítulo VI de la Constitución de 1979 se dedicó a desarrollar la institución del Consejo de Ministros.

¹⁴² Préstese atención que la Constitución de 1979 agravó los requisitos de presentación y aprobación de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política, siendo más accesibles —aunque ya no en los términos de la Carta de 1933— los de control político. En efecto, para la presentación de una interpelación se exigía de por lo menos el 15 % del número legal de diputados (artículo 225), mientras que para una moción de censura dicho número subía a 25 % (artículo 226); y para la aprobación de una interpelación se necesitaba de por lo menos un tercio del número de diputados hábiles (artículo 225), mientras que para una moción de censura dicha cantidad se elevaba a más de la mitad del número legal de diputados (artículo 226).

¹⁴³ Este plazo se conoció como «periodo de enfriamiento», pues tenía como finalidad calmar los ánimos impetuosos que estaban presentes en los parlamentarios al momento de la presentación de la moción de censura, de manera que estos llegasen al debate y votación con un talante más prudente.

¹⁴⁴ Si bien de la regulación de la disolución de la cámara de diputados se infiere que la cámara alta no puede disolverse, no obstante, los legisladores constituyentes creyeron conveniente positivizarla para que no quepa duda al respecto: «El Senado no puede ser disuelto» (artículo 230).

sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates. Concurren también cuando son invitados para informar» (artículo 222).

Sobre el poder legislativo, la Lex Legum de 1979 dispuso la bicameralidad, estableciendo que el número de diputados fuese el triple que de los senadores (artículos 166 y 167); asimismo, viendo la experiencia positiva que generó la incorporación del artículo 155 en la Carta de 1933, la de 1979 implementó la figura de los senadores vitalicios, reservando dichas posiciones a los expresidentes constitucionales de la república (artículo 166). Y además del cargo de ministro de Estado, permitió la compatibilidad del mandato parlamentario con «[...] el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional [...]» (artículo 173), pero siempre que el representante contase con la autorización de la cámara respectiva. Por otro lado, presentó por primera vez el órgano —que es parte del cuerpo legislativo— de la Comisión Permanente, cuya composición sería de cinco senadores y diez diputados elegidos por sus cámaras correspondientes (artículo 185), más los presidentes de dichas cámaras; y que actuaría durante el receso del congreso (artículo 164) para que no existiese ninguna ventana temporal de ausencia parlamentaria.

Asimismo, al senado se atribuyeron las facultades de: designar al contralor general, previa propuesta del presidente de la república, y removerlo (artículo 146); ratificar al presidente del Banco Central de Reserva del Perú, escogido de manera anterior por el presidente de la república, designar a tres miembros de dicho Banco y remover a todos sus miembros (artículo 151); ratificar al superintendente de Banca y Seguros (artículo 155), a los embajadores y ministros plenipotenciarios (inciso 15 del artículo 211) y a los magistrados de la Corte Suprema (artículo 245), cuyo nombramiento corría por cuenta del poder ejecutivo; aprobar la elección de los fiscales ante la Corte Suprema hecha por el presidente de la república (inciso 2 del artículo 251); y ratificar los ascensos a los altos mandos de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales (artículo 281).

La Constitución de 1979 permitió que el poder ejecutivo legislase por delegación del parlamento a través de decretos legislativos, siendo que la ley autoritativa delimitaría las materias y el plazo (artículo 188 e inciso 10 del artículo 211); de la misma manera, permitió el dictado de «[...] medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional [...]» (inciso 20 del artículo 211), conociéndose tales como «decretos de urgencia». En ambos casos de actividad legislativa del poder ejecutivo, este debía dar cuenta al congreso (incisos 10 y 20 del artículo 211).

En materia electoral, la Lex Legum de 1979 siguió —y desarrolló con generosidad— la directriz trazada por su predecesora, confiándole la organización del sistema eleccionario al Jurado Nacional de Elecciones; así pues, dedicó todo el capítulo XIV a tal fin. Asimismo, presentó una innovación significativa con la extensión del derecho al voto a los analfabetos (artículo 65 e inciso 7 de la quinta disposición general y transitoria), consolidando de esa manera el principio de voto universal¹⁴⁵.

Con respecto a la independencia del poder judicial, esta no se terminó de asegurar, pues si bien la Constitución de 1979 creó el Consejo Nacional de la Magistratura, compuesto por siete representantes de diversas instituciones públicas y privadas vinculadas con el sistema de administración de justicia (artículo 246), cuya función era proponer a los magistrados que podían integrar la Corte Suprema y las cortes superiores (artículo 247); sin embargo, atribuyó al presidente de la república la facultad de nombrar a dichos magistrados —propuestos previamente por el Consejo Nacional de la Magistratura— y al senado la potestad de ratificar tales nombramientos —realizados por la cabeza del poder ejecutivo—, pero solo si se trataba de aquellos que integrarían la Corte Suprema (artículo 245). Como se advierte, la labor del Consejo Nacional de la Magistratura se agotaba en hacer las propuestas correspondientes, no teniendo mayor intervención en el proceso de nombramiento y ratificación de los magistrados aptos para ocupar las plazas en cuestión.

Por otro lado, presentó escuetamente la novedosa institución autónoma del Ministerio Público, a quien hizo promotora de la acción penal (artículos 250 y 251). Y reguló por primera vez¹⁴⁶ las acciones contencioso-administrativas, previstas para atacar cualquier acto o resolución de la administración pública que causase estado (artículo 240).

Finalmente, la Constitución de 1979 enfatizó que el poder —esa facultad que cualquier autoridad posee para ordenar o para ejecutar algo— emanaba del pueblo y que se accedía él a través de las formas preestablecidas; de manera que, si alguien osase arrogarse indebidamente su ejercicio, entonces tal individuo cometería «sedición» (artículo 81). Asimismo, apuntaló que nadie debía obedecer a un gobierno usurpador o a cualquier autoridad que asumiese el poder contraviniendo las formas señaladas para la asunción del cargo; proclamando —por primera

¹⁴⁵ La Carta de 1933 fue la última en proscribir el derecho al voto a los analfabetos. En efecto, en su artículo 86 establecía que: «Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir [...]».

¹⁴⁶ Al menos desde 1867, cuando la constitución de aquel año constitucionalizó los tribunales contencioso-administrativos en su artículo 130; pero que, con el retorno del vigor de la Carta de 1860 y las sucesivas leyes supremas, tales fueros no volvieron a tener relevancia constitucional hasta esta oportunidad.

vez— el derecho a la insurgencia¹⁴⁷: «[...] El pueblo tiene el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional» (artículo 82).

1.1.13 La Constitución Política del Perú de 1993

Luego de haber examinado todos los textos constitucionales precedentes, hemos alcanzamos la carta magna que continúa vigente hasta la actualidad: la «Constitución Política del Perú» de 1993, cuyo nacimiento fue accidentado. El 5 de abril de 1992, a través de un mensaje a la Nación, el presidente Alberto Fujimori Fujimori anunció la disolución del congreso y la suspensión de las garantías constitucionales¹⁴⁸, decisión inconstitucional que se terminó positivizando con la dación del decreto ley nro. 25418, a través de la que también se instituyó el «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional» (artículo 1), siendo una de sus metas la modificación de la Norma Suprema de 1979 (inciso 1 del artículo 2). Sin embargo, gracias la presión internacional, Fujimori se comprometió a restaurar la constitucionalidad del país, por lo que mediante el decreto ley nro. 25557 convocó a elecciones para representantes al Congreso Constituyente Democrático para el 22 de noviembre de 1992 (artículo 1) y, más adelante, con la promulgación del decreto ley nro. 25684, estableció que dicho órgano legislativo tenía «[...] como propósito fundamental [...]» que el país contase con una norma fundamental nueva. Pues bien, tal fue el origen de esta constitución, que se promulgó el 29 de diciembre de 1993 y entró en vigor a partir del 31 de diciembre de ese mismo año.

A partir de ese momento, la Constitución de 1993 ha sido testigo del gobierno de once jefes de Estado, ante lo cual es válido cuestionarnos lo siguiente: ¿cómo es que a lo largo de la vida de un mismo texto constitucional hemos pasado por épocas en las que se cuestionó su legalidad y reprimió su contenido para luego transitar hacia su democratización y respeto, reconociendo que ella vincula a todos los poderes públicos y a los ciudadanos? La respuesta a este cuestionamiento la encontramos —y la empezamos a construir— en la transición del gobierno de Fujimori al de Valentín Paniagua Corzaao, en la que atravesamos «[...] un proceso singular de adaptación de esa carta a las exigencias de un Estado, que dejó de ser gobernado por patrones de comportamiento dictatorial [...]» (BERNALES, 2013, p. 38).

¹⁴⁷ Teniendo en cuenta que había varios episodios en nuestra historia constitucional de tomas de poder —o golpes de Estado, para ser precisos— por parte de las fuerzas del orden, los legisladores constituyentes creyeron conveniente la inclusión de estos artículos de finalidad disuasiva y con el optimismo de que se lograría reducir los ejercicios extralimitados de poder.

¹⁴⁸ Tal fue «[...] el golpe que convirtió a un presidente constitucional en gobernante de facto [...]» (BERNALES, 2013, p. 36).

Retornando al análisis del contenido de la Ley Suprema de 1993, podemos decir que esta marcó directrices nuevas en la historia constitucional del Perú. Así, dedicó todo su título I a la persona y al conjunto de personas que viven bajo las reglas que ella impone, esto es, la sociedad; en efecto, amplió el número de libertades reconocidas al hombre y dijo que los derechos fundamentales expuestos no son los únicos que le serán reconocidos al ser humano, sino también todos los demás que se funden en su dignidad y en los principios que informan nuestro sistema de gobierno (artículo 3).

En cuanto al régimen económico, presentó la economía social de mercado, dejando al Estado el rol de orientador del progreso y crecimiento del país y de actor «[...] principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura» (artículo 58)¹⁴⁹; decretando que el Estado desarrollase actividad empresarial solo de manera subsidiaria (artículo 60)¹⁵⁰, siendo su deber priorizar y facilitar la actividad privada y, en especial, vigilar la libre competencia (artículo 61). En definitiva, este nuevo modelo económico generó que la confianza del mercado internacional se fuese recuperando de manera paulatina.

En cuanto a la estructura del Estado, con respecto a la organización del poder legislativo, se presentó un parlamento unicameral (artículo 90), reduciéndose el número de congresistas a 130 y haciendo los cambios necesarios para el funcionamiento del parlamento bajo esta forma —casi— inédita¹⁵¹ (entre ellos, que el expresidente de la república ya no formase parte del congreso luego de su mandato). También recogió todas y cada una de las instituciones parlamentarias presentadas —y, por supuesto, ya «racionalizadas», aunque creemos que «sobrecorregidas»— por las obras constitucionales predecesoras: el Consejo de Ministros (capítulo V), cuyo presidente (artículos 121-123) ahora es «[...] el portavoz autorizado del gobierno» (inciso 1 del artículo 123), siempre después del primer mandatario; la refrendación ministerial (artículo 120); y la concurrencia de los ministros al parlamento para participar de sus debates (artículo 129) o cuando son invitados para informar (artículo 129).

Asimismo, conservó los pedidos de información (artículo 96), las comisiones de investigación (artículo 97), la interpelación (artículo 131), la moción de censura (artículo 132)

¹⁴⁹ En cambio, el artículo 111 de la Constitución de 1979 señalaba que «[e]l Estado formula la política económica y social [...]», esto es, una economía planificada.

¹⁵⁰ Por su parte, el artículo 113 de la Carta de 1979 establecía que «[e]l Estado ejerce su actividad empresarial».

¹⁵¹ Los únicos antecedentes de la cámara única fueron las conformaciones similares del parlamento previstas por la Carta de 1867 y la Ley Suprema de 1823. Ahora bien, el poder legislativo es la institución estatal que experimentó los cambios más significativos en comparación con los poderes ejecutivo y judicial.

y las cuestiones de confianza facultativa (artículo 133) y obligatoria (artículo 130), siendo que esta última ahora termina de configurar la institución de la investidura ministerial (artículo 130); permitiéndose al presidente de la república disolver el congreso —mas no la Comisión Permanente (a la que, dicho sea de paso, por ausencia de un senado se vigorizó¹⁵²)— en caso de que este órgano haya censurado a dos Consejos de Ministros o al mismo número de gabinetes le haya negado la confianza solicitada (artículo 134).

De igual manera, mantuvo la compatibilidad de la función de congresista con la de ministro de Estado y con la de miembro de comisiones extraordinarias internacionales (artículo 92), así como conservó la dación de cuentas al congreso cada vez que el poder ejecutivo promulgase decretos legislativos (artículo 104) y decretos de urgencia (inciso 19 del artículo 118).

La Constitución de 1993 presentó ciertas innovaciones, trayendo a la dinámica constitucional peruana la institución parlamentaria de la estación de preguntas¹⁵³ (artículo 129); reconociendo el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública del país a través del referéndum (inciso 17 del artículo 2, y artículos 31, 32, 190 y 206); y, por otro lado, reformando el sistema electoral, confiando su organización a tres órganos distintos (capítulo XIII): al Jurado Nacional de Elecciones se sumó la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 177); siendo que estos órganos constitucionales autónomos actúan bajo el principio de coordinación. Y en el ámbito procesal, incorporó por primera vez la acción de *habeas data* (inciso 3 del artículo 200) y el proceso competencial (inciso 3 del artículo 202).

Con respecto al poder judicial, en la Norma Suprema de 1993 encontramos el mecanismo que mejor asegura su independencia, pues, a comparación de todas las obras anteriores, atribuyó al extinto Consejo Nacional de la Magistratura —hoy Junta Nacional de Justicia— el nombramiento —previo concurso público de méritos y evaluación personal—, evaluación de desempeño, ratificación y destitución a los jueces y fiscales de todos los niveles (artículo 154); así como a los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículos 182 y 183, de manera correspondiente). Y si bien se quiso evitar aquello que entraña el proverbio latino de *manus manum lavat*, acerca de

¹⁵² Al respecto, véase el artículo 101 de la Constitución de 1993.

¹⁵³ Las preguntas son actos parlamentarios a través del que un congresista «[...] pide una breve aclaración, información o explicación sobre un punto o asunto concreto a un miembro del gobierno» (MARCO, 1998, p. 283).

que los controladores actúen de manera imparcial aun cuando provengan de los ámbitos controlados; no obstante, ello no se logró con la redacción antigua del artículo 155, de manera que el Consejo Nacional de la Magistratura —y su conformación— se modificó mediante la ley nro. 30904, que reformó este órgano constitucional autónomo. Por otro lado, se remodeló notablemente otro órgano constitucional autónomo, como lo es el Ministerio Público, al que se dedicó el capítulo X del título IV.

Otros órganos constitucionales autónomos también se fortalecieron, como el Tribunal Constitucional (artículo 201), la Contraloría General de la República (artículo 82), el Banco Central de Reserva del Perú (artículo 84) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (artículo 87); asimismo, se creó la Defensoría del Pueblo (artículos 161 y 162)

Es importante terminar la reseña de esta obra señalando que, desde su promulgación y hasta la actualidad, la Constitución de 1993 ha sufrido aproximadamente veinte reformas. Aunado a ello, es la norma fundamental que más jurisprudencia ha tenido, dada la labor del Tribunal Constitucional como su máximo intérprete.

1.2 ¿Cuál es la forma de gobierno peruana?

La Constitución de 1993 contiene una forma de gobierno cercana a un modelo presidencial, que no debe confundirse con un presidencialismo en puridad como el que existe en los Estados Unidos de América. Es cierto que el legislador constituyente ha querido una forma de gobierno que gire en torno a la figura del presidente de la república, que es a su vez jefe de Estado y de gobierno. Pero para fortalecer al congreso frente a los poderes —siempre más intensos— del ejecutivo no ha buscado las soluciones que brinda el propio modelo presidencialista, sino que se rebuscado las existentes en su forma de gobierno opuesta, regulando en la constitución instrumentos de un modelo parlamentarista¹⁵⁴

¹⁵⁴ Como se detalló con anterioridad, tales son las recogidas en los capítulos V («Del Consejo de Ministros») y VI («De las Relaciones con el Poder Legislativo») del título IV («de la estructura del Estado») de la Constitución de 1993, a saber: un primer ministro (artículos 121 y ss.), un Consejo de Ministros (artículos 121 y ss.), la investidura del gobierno ante el parlamento con el correspondiente voto de confianza —que se plantea de manera obligatoria— (artículo 130), la refrendación ministerial (artículo 120), la estación de preguntas (artículo 129), la interpelación (artículo 131), la moción de censura (artículo 132), la cuestión de confianza facultativa (artículo 133) y la disolución del Congreso (artículo 134). Asimismo, la concurrencia de los ministros al parlamento para participar de sus debates (artículo 129) o cuando son invitados para informar (artículo 129), los pedidos de información (artículo 96), las comisiones de investigación (artículo 97), la compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de ministro de Estado (artículos 92 y 126) y la dación de cuenta del poder ejecutivo al parlamento de los decretos legislativo y de urgencia que promulgue (artículo 104 e inciso 19 del artículo 118, respectivamente).

Sin embargo, a pesar de que la Carta Magna de 1993 haga suyas estas instituciones, es evidente que la forma de gobierno peruana no se corresponde con ningún sistema parlamentarista, pues para descartar esta posición es suficiente con analizar la figura del presidente de la república: la elección del jefe de gobierno proviene de una elección directa y no del parlamento, como sucede en España, Reino Unido, entre otros países con regímenes parlamentarios. Por esa razón, HAKANSSON (2019) señala que tenemos «[...] una combinación de instituciones de distinto origen, lógica y espíritu. En principio, el remedio para solucionar los problemas del predominio presidencial se debió buscar en el propio presidencialismo y no cubrir sus carencias con instituciones de otros modelos» (p. 349).



Capítulo 2

La cuestión de confianza y la crisis total del gabinete

Se estudió con anterioridad que la Ley Fundamental de 1933 introdujo la cuestión de confianza a la dinámica constitucional peruana, una institución jurídica proveniente de los sistemas parlamentaristas que el legislador constituyente adaptó para una forma de gobierno que se caracteriza por la preponderancia del presidente de la república. Pues bien, en este capítulo haremos un desarrollo conceptual y normativo de las cuestiones de confianza reguladas en la Constitución de 1993 (facultativa y obligatoria), evaluando la finalidad, modo de presentación, trámite y efectos jurídicos de la aceptación o denegación de cada una. Luego, presentaremos nuestra posición con base en una interpretación armónica de nuestra carta magna y del Reglamento del Congreso, así como a la luz de lo expuesto por el Tribunal Constitucional a través de sus sentencias.

2.1 Los principios constitucionales que inspiran la cuestión de confianza

La institución parlamentaria de la cuestión de confianza se apoya y se encausa a través del principio de separación de poderes, el que a su vez descansa sobre cuatro pilares: democracia, representación política, autonomía funcional y cooperación¹⁵⁵ (HAKANSSON, 2020). Además, dependiendo de la forma de gobierno que se adopte (si se trata de un sistema parlamentarista o presidencialista), la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo tendrá un criterio diferenciador relacionado con la división de funciones (PEREIRA-MENAUT, 2011).

En el origen del principio de separación de poderes encontramos a John Locke y a Montesquieu, quien, desarrollando las ideas que aquel¹⁵⁶, publicó en 1748 «El espíritu de las leyes», obra en la que remarcó la libertad como un objetivo político que coadyuva a la separación de poderes, por lo que propugnó que el liberalismo era el componente del constitucionalismo que resultaba compatible con esta. PEREIRA-MENAUT (2011) comenta la idea de Montesquieu acerca de que «el poder frene al poder»¹⁵⁷, quien sabiendo que existen tres

¹⁵⁵ HAKANSSON (2020) precisa que la separación de poderes podrá operar de una forma más o menos tajante en caso hablemos de un modelo parlamentarista o presidencialista. Sin embargo, en cualquier caso, los pilares señalados siempre se mantendrán.

¹⁵⁶ Locke no se contraponía a la idea de la imposibilidad de dividir el poder en sentido abstracto, sino que hablaba de una separación respecto a las funciones políticas, recalando que la preeminencia debía recaer en el poder legislativo.

¹⁵⁷ Esta cita hace referencia justamente al equilibrio que se debe tener entre estos tres poderes, en tanto ante el supuesto de extralimitación de alguno tendremos como respuesta el freno de los otros poderes, toda vez que están ungidos de la potestad de «estatuir», entendida como ‘corregir aquello que ya ha sido establecido por otro poder’, y de «impedir», es decir, ‘anular una medida ya adoptada por otro poder’.

principales funciones políticas, señala que estas deben ser atribuidas a titulares distintos, los que deben ejercer entre sí una fiscalización constante al tiempo que permanecen separados, de manera que tal funcione como un mecanismo que evite una concentración desproporcional del poder (p. 208).

Estas tres principales funciones políticas son depositadas en tres distintos órganos o poderes del Estado, siendo así, tenemos: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Para el caso de nuestro país, el poder legislativo está representado por el congreso de la república y tiene la función de la producción, debate y aprobación de las leyes; por su parte, el poder ejecutivo se encuentra representado por el presidente de la república, quien se encarga de cumplir y hacer cumplir las leyes, además de velar por la organización de la administración pública a través de políticas de desarrollo nacional; y, finalmente, se tiene al poder judicial, que se encarga de la administración y ejercicio de justicia a través de los distintos órganos jurisdiccionales que lo componen, de acuerdo con su orden jerárquico. Los tres poderes están puestos al servicio de los intereses y del bien común en el marco del Estado unitario, representativo y descentralizado que poseemos (artículo 43 de la Constitución de 1993).

Ahora bien, en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional hace una interpretación del artículo 43 de la Carta de 1993 a la luz del principio de separación de poderes, señalando sus cuatro rasgos de identidad¹⁵⁸: principio de separación de poderes propiamente dicho, principio de balance entre poderes, principio de cooperación y principio de solución democrática. Por su parte, HAKANSSON (2020) presenta una opinión divergente, pues afirma que el principio de separación de poderes se asienta en «[...] los cuatro pilares indispensables para la salud de cualquier forma constitucional de gobierno [...]», que son: democracia, representación política, autonomía funcional y cooperación (pp. 65-67); garantías que se aplicarán en cualquier forma de gobierno con la única variación de si se trata de un modelo parlamentarista o presidencialista.

En relación con el principio democrático, tal se refiere al ‘gobierno del pueblo’ (por su etimología, *demos* significa ‘pueblo’ y *kratos*, ‘gobierno’), es decir, un gobierno en el que se promueve la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones a través del sufragio; luego que se considere que las elecciones libres y diáfanos son el justo título de las autoridades electas. En cuanto al principio de «representación política», este se desprende del pilar anterior, ya que versa sobre la legitimidad de las autoridades para el ejercicio de las

¹⁵⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 56.

funciones constitucionalmente atribuidas a los poderes públicos de los que forman parte, así como para nombrar a titulares de otras instituciones estatales; en ese sentido, la extralimitación y arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones va a tener como consecuencia la pérdida de esta representación política que les fue otorgada.

La «autonomía funcional» es el principio que asegura que el ejercicio de los poderes políticos se haga con independencia entre sí, pues se entiende que las competencias de cada poder se dan en razón a la naturaleza y atribuciones que la constitución y las leyes les otorgan, no pudiendo ir más allá de ello porque la vida democrática del Estado se entorpecería. La sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC hace referencia a esta garantía como «principio de separación de poderes propiamente dicho», entendiéndose que cada poder u órgano constitucionalmente autónomo tiene funciones específicas, las que no permiten la subordinación o superposición de los poderes entre sí (a diferencia de un modelo parlamentarista), sino que promueven un correcto funcionamiento del poder público en la medida que esta división se mantenga.

Por último, el principio de «cooperación», que se sostiene en los tres anteriores, promueve la interrelación de los poderes del Estado a través del ejercicio responsable de las competencias atribuidas a cada uno, pues cualquier uso extralimitado mermaría la autonomía y recortaría el ámbito legal de atribuciones que corresponde al otro. En la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional señala que si bien cada poder debe cumplir con sus funciones propias, también han de trabajar en conjunto y de manera armoniosa para la consecución de un mismo fin, que debe ser el bien común; y aunque «[...] la política tiene una faz confrontacional inevitable [no obstante], las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y optimización de los fines y principios constitucionales [...]»¹⁵⁹. Con esto, la correcta aplicación del principio en cuestión nos permitirá cumplir con el espíritu de la separación de poderes, ya que cada poder entenderá las limitaciones en las que se deben enmarcar las atribuciones conferidas. Así pues, el empleo de ciertos instrumentos, como la cuestión de confianza o la moción de censura, debe atender a un rol moderador y regulador, mas no a un rol de superposición de poder.

Ad supra se comentó que, en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional presentó cuatro subprincipios de la separación de poderes:

¹⁵⁹ Véase el fundamento jurídico nro. 56.

principio de separación de poderes propiamente dicho, principio de balance entre poderes, principio de cooperación y principio de solución democrática.

Profundizando en el «principio de cooperación», es crucial comprender que los objetivos fundamentales de los poderes del Estado (incluyendo a los organismos constitucionales autónomos en relación con sus competencias y funciones) deben alinearse al cumplimiento de los fines del Estado (la consecución del bien común, la defensa de la persona y el respeto de su dignidad), entendiéndose esto como «lealtad constitucional». La lealtad constitucional es una directriz para el comportamiento de los poderes estatales, por lo que debe frenarse cualquier conducta obstruccionista, desleal o con intereses egoístas que puedan adoptar los representantes políticos. Y teniendo en cuenta lo anterior se entiende mejor el «principio de solución democrática», que establece que las disputas políticas que surjan y no puedan ser resueltas a través de los canales institucionales tradicionales serán abordadas mediante el diálogo o la deliberación institucional; con esto, se insta a mantener la institucionalidad y las relaciones entre los poderes del Estado, de manera que, ante cualquier tipo de conflicto político, se prefiera la colaboración mediante el diálogo.

En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional señala que el principio de separación de poderes no debe entenderse de manera aislada, siendo erróneo pensar que esta división de poderes es tan tajante y absoluta que no cabe la posibilidad de una relación o colaboración¹⁶⁰ entre los tres poderes, como lo propone la concepción clásica. Muy por el contrario, la concepción de control y balance entre los poderes estatales (*checks and balances of powers*) permite la cooperación y coordinación entre ellos. En este punto el principio de coordinación y colaboración encuentra su fundamento, al establecer que los poderes del Estado deben colaborar entre sí, delegando entre ellos facultades con la finalidad de alcanzar el bien común, defendiendo a la persona humana y a la sociedad y promoviendo el respeto a su dignidad como fin último.

Este desarrollo del principio de separación de poderes, así como de los rasgos de identidad que se desprenden, es conveniente en tanto será el hilo de gravedad que mantenga funcionando nuestra forma de gobierno, por lo que hablaremos de su correcta aplicación

¹⁶⁰ El fundamento jurídico nro. 47 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC afirma que la colaboración entre poderes se aprecia en lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución, que permite al congreso delegar en el poder ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos (sobre materias y dentro de un plazo específico establecido por ley); y también en lo prescrito por el artículo 129, en tanto los ministros (o el Consejo de Ministros en conjunto) pueden concurrir al congreso y ser partícipes de los debates, sin formar parte de la votación.

siempre y cuando este principio asegure o suponga un límite a la herramienta de cuestión de confianza. Ahora bien, entendemos la cuestión de confianza en dos tipos: una como acto de voluntad en uso de una facultad constitucionalmente atribuida —la cuestión de confianza facultativa— y otra como automática aplicación de la ley (ante el cumplimiento de determinados supuestos) —la obligatoria—; sin embargo, más adelante analizaremos si es conveniente o no mantener esta última vertiente.

También es prudente señalar los criterios diferenciadores del parlamentarismo y presidencialismo como formas de gobierno, en tanto nos ayudarán a entender si el funcionamiento de la cuestión de confianza como instrumento parlamentario se amolda a nuestra forma de gobierno. Para ello, nos apoyaremos en los criterios que PEREIRA-MENAUT (2011) presenta: separación de poderes, personificación de jefe de Estado y jefe de gobierno, relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, duración del mandato presidencial y elección del jefe del ejecutivo (p. 323).

Sobre la separación de poderes, cabe decir que en el parlamentarismo no es completa porque hay mayor injerencia entre los poderes de Estado respecto a las funciones que les corresponden a cada uno, lo que obedece en gran medida a que el poder ejecutivo procede del parlamento. Por su parte, en el presidencialismo los poderes ejecutivo y legislativo son independientes.

El segundo criterio diferenciador está relacionado con la personificación de jefe de Estado y jefe de gobierno. En el parlamentarismo son personas distintas: el jefe de Estado no es elegido (salvo por procedimiento distinto) y tiene funciones protocolares o de mera representación (el rey, por ejemplo); en cambio, el jefe de gobierno sí tiene funciones de administración. Por otro lado, en el presidencialismo recae sobre la misma persona la función de jefe de Estado y jefe de gobierno, quien además será el representante del poder ejecutivo.

El tercer criterio diferenciador —y el que más nos interesa de cara al estudio de la cuestión de confianza— es la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo. En el parlamentarismo, el poder legislativo tiene —no solo mayor injerencia, sino también— mayor control y fiscalización sobre el ejecutivo: a dicha lógica responden los instrumentos de control político y de exigencia de responsabilidad política y otras instituciones, como la investidura (la dación de confianza es la forma de establecimiento de la relación fiduciaria entre ambos poderes). Por su parte, en el presidencialismo no existe relación alguna entre estos poderes, en

tanto se encuentra marcado por una separación de poderes estricta y completa, como señaló el primer criterio diferenciador.

El cuarto criterio es la duración de los mandatos, siendo variable en el caso del sistema parlamentarista y fijo en el presidencialista. Por último, el quinto criterio diferenciador versa sobre la elección del jefe del ejecutivo: en el parlamentarismo tal elección es realizada por el órgano legislativo (quien es el núcleo o eje central del poder político y administrativo, por lo que lo concentra), de manera que el poder ejecutivo proviene de él; mientras que en el presidencialismo la elección del jefe de Estado es realizada por sufragio directo, es decir, voto popular.

Con este recuento, hemos querido dar a conocer sucintamente las características de cada sistema, pues tales nos sirven de contraste con la forma de gobierno que hemos adoptado. Corresponde ahora realizar la distinción entre la cuestión de confianza obligatoria y la facultativa.

2.2 La cuestión de confianza obligatoria o la investidura ministerial

Ya se ha señalado que la cuestión de confianza (facultativa) se introdujo por primera vez con la Constitución de 1933 y que la Carta Magna de 1993 contiene tanto la cuestión de confianza obligatoria como la facultativa. Al igual que muchos juristas, nos referiremos a la cuestión de confianza obligatoria —que se plantea en la oportunidad prevista en el artículo 130 de la Constitución de 1993— como «investidura» del gabinete ministerial, término que proviene del sistema parlamentarista de gobierno.

Al respecto, HAKANSSON (2023) señala que en nuestro país —pese a no ser un modelo parlamentarista *per se*— se denomina «[...] investidura al acto de confirmación de la decisión presidencial sobre su primer ministro [...]» (p. 165), esto es, al acto parlamentario que se materializa y perfecciona con la votación que se da una vez que el *premiere* termina su exposición en el hemiciclo. La finalidad de este acto es «producir gobernabilidad» (HAKANSSON, 2023, p. 165), de manera que podemos concluir que la esencia de este mecanismo es la de confirmar el nombramiento realizado por el presidente de la república.

Ahora bien, a lo largo de la historia del Perú, hemos tenido una sucesión de líderes que han ocupado la posición de presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución. Este camino ha sido sinuoso, en tanto se ha visto marcado por momentos en los que, debido a la mayor o menor representatividad de los partidos

políticos y del gobierno de turno, los poderes ejecutivo y legislativo no lograban consensos. Esto trajo consigo el entorpecimiento de la política de gobierno y del correcto desarrollo de la institucionalidad de dichos poderes.

Haciendo un recuento de quienes han asumido este cargo desde el siglo XXI, iniciando con el año 2000 hasta la actualidad, tenemos 35 presidentes del Consejo de Ministros¹⁶¹. Y todos ellos han sido investidos —juntos a sus gabinetes respectivos— por el parlamento, a excepción de Pedro Cateriano, el primer *premiere* al que el congreso le rehúso la confianza¹⁶², la que planteó en virtud del artículo 130 de la Constitución. Esto nunca había ocurrido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1993 (27 años hasta el momento del suceso).

Sobre la cuestión de confianza obligatoria o la investidura hemos dicho que es un mecanismo de control político ejercido por el congreso, como representante del poder legislativo, previsto para establecer la relación fiduciaria entre ambos poderes del Estado, de manera que luego pueda exigirse responsabilidad política —de ser el caso— al gabinete ministerial, como miembro del poder ejecutivo. Esto está regulado en el artículo 130 de la Constitución de 1993, tal y como se sigue:

Exposición de la Política General del Gobierno. Cuestión de Confianza

Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

¹⁶¹ Al respecto, véase el numeral 3.2. del presente trabajo de investigación.

¹⁶² Para un mayor entendimiento debemos señalar que en aquel momento el escenario político del país era tormentoso. Martín Vizcarra asumió la presidencia de la república por sucesión presidencial, según lo establece el artículo 115 de la Constitución de 1993 (Pedro Pablo Kuczynski renunció a la presidencia luego de ser acusado de cometer actos de corrupción en el pasado). El expresidente Vizcarra tuvo en total seis presidentes del Consejo de Ministros, iniciando por Mercedes Aráoz, quien ya venía desempeñando dicha función tras la renuncia del expresidente Kuczynski. Luego, César Villanueva; después, el tristísimo caso de Salvador del Solar; más adelante, Vicente Zaballos; a continuación, el rechazado Pedro Cateriano; y, finalmente, Walter Martos Ruiz.

Del caso de Cateriano podemos comentar que, dentro de los treinta días de haber sido designado en el cargo, se presentó el 3 de agosto de 2020 al hemiciclo del Congreso con la finalidad de solicitar la confianza. Durante aproximadamente tres horas expuso las políticas de acción que tomaría durante su gestión para lograr la investidura; sin embargo, después de una interminable votación, que culminó —luego de 20 horas— con 37 votos a favor, 54 en contra y 34 abstenciones, no se le dio la investidura.

En la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional reconoció que la cuestión de confianza a la que hace referencia el artículo 130 de la Constitución es la denominada obligatoria, la que contiene el mandato de que el gabinete se apersone al congreso dentro de los treinta días de asumir sus funciones para plantearla. El Tribunal Constitucional agrega que tal se entiende como la solicitud que se presenta al parlamento con la finalidad que «[...] legitime la conformación del Consejo de Ministros [...]»¹⁶³. Por otro lado, en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, el máximo intérprete de la constitución comenta que el mandato esbozado en el artículo 130 de la Carta Magna «[...] regula lo que se ha denominado cuestión de confianza obligatoria, y que se relaciona con el acto de investidura [...]»¹⁶⁴.

Dicho esto, resulta preciso hacer un análisis semántico, de manera que se identifiquen los rasgos característicos de la cuestión de confianza obligatoria. Su formulación en el artículo 130 inicia así: «Dentro de los treinta días de iniciadas las funciones [...]», entonces podemos decir que esto supone un primer límite temporal: enmarcar dentro de estos treinta días el plazo de su planteamiento. Ahora, el cómputo de este plazo se inicia desde que «han asumido sus funciones», por lo que corresponde la aplicación de las normas sobre la materia¹⁶⁵, en tanto los miembros que conforman el gabinete entran en la clasificación de funcionarios públicos «de libre nombramiento y remoción», los cuales inician el ejercicio de sus funciones desde su nombramiento, momento a partir del cual podrán desempeñar sus labores en nombre o a servicio del Estado. Entonces, volviendo a la cuestión materia de desarrollo, tenemos que los miembros del gabinete asumen sus funciones una vez que el presidente de la República haya tomado su juramento, siendo posteriormente publicado en el Diario Oficial El Peruano.

Continuando con el análisis semántico del artículo 130, tenemos: «[...] el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros [...]»; es decir, la presentación de la cuestión de confianza obligatoria requiere de la presencia del presidente del Consejo de Ministros. Durante la sesión del congreso, este pasará a «[...] exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión [...]»; dicho de otra manera, sustentará las razones que respaldan la solicitud que plantea ante el pleno del congreso.

¹⁶³ Véase el fundamento jurídico nro. 56.

¹⁶⁴ Véase el fundamento jurídico nro. 97.

¹⁶⁵ Nos referimos a las leyes nros. 28175, 30057 y 31419.

2.2.1 Finalidad, modo de presentación, trámite y efectos jurídicos de su aceptación o denegación

Se encuentra prescrito en el artículo 5 del Reglamento del Congreso que la investidura del Consejo de Ministros forma parte de la función de control político¹⁶⁶ que ejerce el congreso como uno de los poderes del estado. De ahí que, la finalidad de la cuestión de confianza obligatoria sea generar consensos entre el partido de gobierno y la oposición parlamentaria, en caso aquel no contase con mayoría en el hemicycle. En otros términos, esta figura está pensada para generar un gabinete de coalición, que minimizaría considerablemente las posibilidades de fricción o colisión entre los poderes políticos del Estado (CHIRINOS SOTO, 1994), creando una relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo que, tal y como se señaló precedentemente, supone una garantía o pilar en el principio de separación de poderes. Si, por el contrario, el gobierno de turno contase con mayoría parlamentaria —amplia o ligera—, esta figura no presenta mayor misterio y más bien se convierte en un simple formalismo, supuesto que cuestionaremos más adelante.

Con acierto la doctrina peruana señala que el voto de confianza le es indispensable al jefe de Gabinete al tiempo de asumir sus funciones y, diríamos también nosotros, para continuar llevándolas a cabo. En ese sentido, podemos afirmar que el primer ministro estará al pendiente de recibir una investidura doble: la del presidente de la República, que se entiende concedida en el mismo momento de su nombramiento¹⁶⁷; y la del parlamento, que se entenderá otorgada con el voto favorable de la mayoría absoluta del pleno. Si el congreso no estuviese reunido, por ejemplo, por encontrarse en receso parlamentario, el presidente de la República convocará a una legislatura extraordinaria para que sea vista, como único tema de la agenda, la investidura ministerial.

Pasando al trámite, tenemos que el procedimiento de investidura del Consejo de Ministros se encuentra regulado en el artículo 82 del Reglamento del Congreso:

¹⁶⁶ Respecto a los procedimientos de control político, el inciso b) del artículo 64 del Reglamento del Congreso señala que «[...] comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político».

¹⁶⁷ Nos referimos al artículo 122 de la Constitución de 1993.

Investidura del Consejo de Ministros

Artículo 82.- Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

- a) Exponer la política general del Gobierno;
- b) Debatir la política general del Gobierno; y,
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.

La cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.

El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.

En resumidas cuentas, el plazo que otorga el Reglamento del Congreso —concretizando lo que dictamina la Constitución— es de 30 días naturales, desde que asumen sus funciones. Siendo así, es válida la siguiente cuestión: durante este período en que el aún no se le ha otorgado la investidura al Consejo de Ministros, ¿los actos en ejercicio de sus funciones carecen de validez? Esta cuestión surge de entender este plazo como uno restrictivo. Sin embargo, no lo es, pues no podría producirse una crisis total del gabinete¹⁶⁸ y pedirse una nueva

¹⁶⁸ La crisis total de gabinete solo ocurrirá en los supuestos de que: i) el gabinete no sea investido, b) la totalidad del gabinete sea censurado, c) el presidente del Consejo de Ministros sea censurado, c) el *premiere* no reciba la confianza que solicitó a nombre del Consejo de Ministros, d) el jefe del gabinete ministerial sea removido

conformación. Así las cosas, el mecanismo de la investidura está previsto para reconocer la capacidad competencial constitucionalmente atribuida que tiene el Congreso de participar y a la vez controlar el proceso de conformación del gabinete.

El Reglamento del Congreso señala la forma en la que se debe llevar a cabo la participación del gabinete en el hemiciclo para el debate de la cuestión de confianza:

Reglas de debate

Artículo 55.- En el debate de los asuntos contenidos en la agenda de las sesiones se observan las siguientes reglas:

[...] e) Cuando concurren los miembros del Consejo de Ministros u otros altos funcionarios del Estado, se aplicarán las siguientes reglas:

- Si se trata de interpelación o de la exposición y el debate de la política general del gobierno y las medidas que requiere su gestión a que se refiere el Artículo 130 de la Constitución Política, el Presidente del Consejo de Ministros puede hacer uso de la palabra hasta por sesenta minutos y cada uno de los Ministros por espacio no mayor a quince minutos. Los Congresistas intervendrán por Grupos Parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerde el Consejo Directivo. Para contestar, el Presidente del Consejo de Ministros contará con un período ilimitado de tiempo dentro de lo razonable, en tanto los Ministros podrán contestar utilizando el tiempo que les concede la Mesa Directiva. Los Ministros pueden conceder interrupciones por no más de dos minutos, previa autorización de la Mesa Directiva. Terminada su intervención, los miembros del Consejo de Ministros podrán retirarse de la Sala en cualquier momento. En el caso de investidura del nuevo Consejo de Ministros, su Presidente planteará cuestión de confianza antes de abandonar la Sala [...].

Entonces, de manera secuencial, tendremos que: i) el gabinete ministerial concurrirá al hemiciclo del congreso dentro del plazo de 30 días de asumidas sus funciones; ii) en el hemiciclo, el gabinete hará una exposición de la política general del gobierno y de las principales medidas que requiera su gestión, pudiendo el *premiere* y cada uno de los ministros hacer uso de la palabra durante el límite de tiempo establecido por ley; iii) se debatirá la política general (conforme a lo previsto por el artículo 55), interviniendo los congresistas, de acuerdo

por el presidente de la República, e) el presidente del Consejo de Ministros renuncie al cargo, f) el *premiere* sea inhabilitado para ejercer función pública alguna y g) el jefe del gabinete ministerial muera mientras sea titular del cargo.

con las reglas que señale el Consejo Directivo, y replicando los ministros; iv) una vez terminado el debate y la exposición de política general, pero antes de abandonar la Sala, el presidente del Consejo de Ministros planteará la cuestión de confianza, la cual será «[...] votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso [...]» (artículo 82 del Reglamento del Congreso); y v)

Finalmente, en la investidura habrá tres escenarios distintos: uno positivo, en el que la confianza le es otorgada al gabinete; uno negativo, en el que la confianza no le es otorgada y un tercer escenario en el cual el número de abstenciones en la votación es mayor al de los votos tanto a favor como en contra.

Si el parlamento no otorga la confianza, el *premiere* y su gabinete no pueden seguir en funciones. Se producirá entonces la crisis total del gabinete, que implica la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de todos sus ministros, convocando el presidente de la República a otros ciudadanos aptos y capaces —distintos todos de los salientes— para ocupar estos cargos de alta magistratura. La crisis total del gabinete se caracteriza por el efecto solidario que se extiende del jefe del gabinete hacia todos sus ministros o, dicho de otra manera, la confianza rehusada al presidente del Consejo de ministros arrastra la caída de todo su Gabinete. Por decirlo de cierta manera, el espíritu de la institución de la crisis total del Gabinete es que se vayan todos y no se quede ninguno.

En el apartado anterior, se han reseñado las garantías del principio de separación de poderes, pero ahora corresponde profundizar en ellas, sobre todo de cara a la disolución parlamentaria por una doble denegatoria de la confianza o censura. Ante el supuesto de la disolución del congreso, no puede dejarse desprotegido el poder legislativo, ya que su institucionalidad se menoscabaría.

Una vez investido el gabinete ministerial, tal podrá plantear al parlamento cuestiones de confianza facultativas, que se estudiarán más adelante.

2.2.2 ¿Es conveniente mantener la institución de la cuestión de confianza obligatoria?

Para poder responder la interrogante que plantea este apartado, primero examinaremos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el instrumento de la cuestión de confianza. Este Tribunal se ha pronunciado en cuatro ocasiones: dos veces como consecuencia de procesos de inconstitucionalidad y dos veces como resultado de procesos de conflicto de competencias.

Si bien se aprecia la predictibilidad en las decisiones, las cuatro sentencias no presentan posturas totalmente uniformes y ello se debe al cambio en la composición de sus miembros, así como a las circunstancias específicas y el contexto particular de cada caso.

Con respecto a los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional¹⁶⁹ emitió la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC («[c]aso cuestión de confianza y crisis total del gabinete»), de fecha 6 de noviembre de 2018, a través de la que declaró fundada la demanda y, consecuentemente, inconstitucional la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, esto es, que rectificó los requisitos de procedencia para la presentación de la cuestión de confianza y perfiló los efectos jurídicos de su rechazo, esclareciendo cuáles serían los cómputos válidos de las crisis totales de gabinete de cara a la disolución del parlamento (artículo 134 de la Constitución de 1993).

Más adelante, se emitió la sentencia nro. 6/2022 recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, de fecha 3 de febrero de 2022, mediante la que el Tribunal Constitucional¹⁷⁰ declaró infundada la demanda y, por tanto, constitucional la ley nro. 31355, que acotó las materias por las que pueden presentarse las cuestiones de confianza, no incluyéndose «[...] las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos» (artículo único); así como determinó que solo el parlamento, luego de la votación respectiva, puede interpretar que una cuestión de confianza ha sido rechazada o aprobada, comunicando dicho resultado de forma expresa al poder ejecutivo (primera disposición complementaria final).

En relación con los procesos de conflictos de competencias, se emitió la sentencia al expediente nro. 0006-2019-CC/TC («[c]aso sobre la disolución del Congreso de la República»), de fecha 14 de enero de 2020, a través de la que el Tribunal Constitucional¹⁷¹ mostró su conformidad con la interpretación —del poder ejecutivo— de la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza y, por tanto, convalidó la disolución del congreso por mandato del nefasto decreto supremo nro. 165-2019-PCM.

¹⁶⁹ En aquella ocasión, el Tribunal Constitucional estuvo conformado por los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña y Ferrero Costa.

¹⁷⁰ La conformación del Tribunal Constitucional se mantuvo con respecto a la habida en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC.

¹⁷¹ El Tribunal Constitucional estuvo conformado por los mismos miembros que evaluaron el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, a excepción de Ramos Núñez.

Por último, se emitió la sentencia nro. 307/2023 recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC, de fecha 30 de mayo de 2023, mediante la que el Tribunal Constitucional —con una nueva conformación¹⁷²— declaró fundada la demanda competencial interpuesta por el Congreso de la República y, anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre del 2022 en el extremo en que estableció que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.

Pues bien, pasaremos a desglosar el contenido esencial de cada una de estas sentencias en lo que se refiere a la cuestión de confianza obligatoria, ello con la finalidad de que realicemos un análisis correcto.

Primero, analizaremos las sentencias del proceso de inconstitucionalidad. Es importante destacar que la competencia para conocer este conflicto recae en el Tribunal Constitucional, en ejercicio del control concentrado. Según el artículo 203 de la Constitución de 1993, el presidente de la república, el 25 % del número legal de congresistas, entre otros¹⁷³, están facultados para interponer una demanda de inconstitucionalidad. Tal se tramita en instancia única ante el Tribunal Constitucional, es decir, tiene carácter autónomo, tal y como se señala en el artículo 97 del Nuevo Código Procesal Constitucional¹⁷⁴, y justamente posee este carácter autónomo en tanto el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la carta magna, siendo así le corresponde velar por la supremacía constitucional.

El primer proceso de inconstitucionalidad a desarrollar es la sentencia recaída en el expediente nro. 00006-2018-PI/TC. El contexto que la originó yace en la interposición de la demanda por parte de más del 25 % del número legal de Congresistas de la República con la finalidad que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad del artículo único de la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR¹⁷⁵, pues esta la consideraban incompatible con ciertos artículos de la Constitución Política del Perú¹⁷⁶. Al respecto, la parte demandante señaló ciertos aspectos en torno a la inconstitucionalidad de la resolución materia de impugnación a razón de vulnerar el procedimiento legislativo correspondiente para su expedición, pues el proyecto de ley fue exonerado del dictamen de la Comisión por un acuerdo

¹⁷² El Tribunal Constitucional estuvo conformado por los siguientes miembros: Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich.

¹⁷³ Al respecto, véase el artículo 203 de la Constitución de 1993.

¹⁷⁴ Aprobado en virtud de la ley nro. 31307.

¹⁷⁵ La cuál fue expedida el 10 de marzo del 2018 y modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso.

¹⁷⁶ Los artículos incompatibles a los que se hace referencia son los siguientes: 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución Peruana de 1993.

de la Junta de Portavoces sin antes haberse expuesto las razones para ello; además de vulnerar el principio de división y equilibrio de poderes.

Ahora bien, respecto a la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional señaló que se introdujo en el constitucionalismo como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial que ostenta el poder legislativo. Aunado a ello, reconoció la diferencia entre los dos tipos de cuestión de confianza. En relación con la faz obligatoria, el Tribunal Constitucional afirmó que esta debe ser entendida como una solicitud al Congreso de la República para que, mediante el voto, legitime la conformación del Consejo de Ministros; asimismo, que se le denomina obligatoria en tanto resulta necesario plantearla en cada situación en la que se establezca un nuevo gabinete¹⁷⁷. Nótese que, a criterio del Tribunal Constitucional, la palabra clave para referirnos a la cuestión de confianza obligatoria es «ratificación».

Después, el Tribunal Constitucional señaló que «[...] la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta [...]»¹⁷⁸, refiriéndose en este caso a la cuestión de confianza facultativa, por lo que no señala cuales son los presupuestos para su interposición, dejando abierta esta potestad a favor del poder ejecutivo.

Sobre la modificación incorporada por la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, materia de impugnación, sostuvo que el contenido en dicha norma restringe la facultad conferida al poder ejecutivo, entorpeciendo y desnaturalizando la finalidad de servir de contrapeso a la potestad del poder legislativo (a través de la moción de censura)¹⁷⁹. En ese sentido, en tanto la norma en cuestión introdujo una limitante a la procedencia de la cuestión de confianza, pues señalaba que no procedería su interposición «[...] cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político [...]» (artículo único); entonces el Tribunal Constitucional concluyó que tal estaba viciada de inconstitucionalidad porque vulnera el principio de separación de poderes y, en específico, el principio de balance entre poderes, «[...] pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución [...]»¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Véase el fundamento jurídico nro. 66.

¹⁷⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 75.

¹⁷⁹ Véase el fundamento jurídico nro. 74.

¹⁸⁰ Véase el fundamento jurídico nro. 76.

Por otro lado, el segundo proceso de inconstitucionalidad resuelto es aquel en el que se emitió la sentencia nro. 6/2022 recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, de fecha 3 de febrero de 2022, en la cual el supremo intérprete confirmó la constitucionalidad de la ley nro. 31355, con dos votos a favor de declarar la inconstitucionalidad y cinco en contra. El contexto de esta sentencia se dio cuando el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley nro. 1704/2021-PE, que proponía derogar la ley nro. 31355¹⁸¹, dejando sin efecto este ejercicio razonable de la función pública atribuida. La cuestión en torno a este pedido fue si existía realmente una extralimitación o un ejercicio razonable de la función legislativa, y lo segundo es si realmente el entonces premier empleó la cuestión de confianza por las razones correctas o no.

La ley nro. 31355 constituye una norma de desarrollo constitucional, en tanto se precisan aspectos que no se encontraban regulados en nuestra carta magna, con mayor énfasis respecto a la cuestión de confianza facultativa. Señala las materias que pueden ser objeto de esta institución parlamentaria relacionadas a la concreción de su política general de gobierno, también los límites materiales que la cuestión de confianza debería tener. Además, establece el momento desde el que surtiría efecto el resultado de la votación y que la titularidad para interpretar aquello que se decide la tendrá solo el Congreso de la República. Como se advierte, estos aspectos no se encuentran señalados en nuestra constitución.

Respecto a esta sentencia el Alto Tribunal, se pronunció dando respuesta al cuestionamiento promovido por el poder ejecutivo contra el Congreso de la República, cuestionando la constitucionalidad y, por tanto, la vigencia en nuestro sistema normativo de la ley nro. 31355. El poder ejecutivo estructuró su posición sobre la idea de que «dicha norma habría incurrido en infracciones que denomina “formales y sustantivas” de la Constitución Política de 1993». Así las cosas, el Tribunal Constitucional verificó las cuestiones formales: cumplimiento o no del trámite constitucionalmente previsto, actuación o no del órgano competente y verificación del transcurso del plazo; es decir, al expedir dicha ley, ¿el congreso respetó el procedimiento y el marco de atribuciones establecidas? (esto en el marco del supuesto de denegatoria fáctica de cuestión de confianza). Después, examinó las cuestiones de fondo y finalmente otorgó la validación de la constitucionalidad de la ley, indicando que el Congreso de la República actuó de manera razonable. Sin embargo, la votación no fue unánime¹⁸².

¹⁸¹ Ley nro. 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.

¹⁸² En el apartado siguiente de este trabajo se profundizará esto.

Respecto a la cuestión de confianza obligatoria, el Tribunal Constitucional repitió su postura expresada anteriormente en la sentencia recaída en el expediente nro. 00006-2018-PI/TC; en efecto, señaló que la solicitud presentada por el representante del Consejo de Ministros tiene como finalidad que el «[...] Congreso respalde la política general del gobierno expresada por el presidente del Consejo de Ministros [...]»¹⁸³. Entonces, la investidura se debe entender como «ratificación», pues tal es el espíritu que entraña la cuestión de confianza obligatoria. Luego, el Tribunal Constitucional volvió a manifestar que la aprobación o denegatoria de la cuestión de confianza se manifiesta a través de la votación del pleno del Congreso como acto expreso¹⁸⁴. En lo sucesivo, esta sentencia giró en torno a las limitaciones que debería —o no— aplicarse al mecanismo de cuestión de confianza facultativa y el contexto de su denegatoria fáctica. Motivo por el cual, respecto al análisis de la cuestión de confianza obligatoria, no hay más que decir.

A continuación, analizaremos las dos demandas competenciales¹⁸⁵ que conoció el Tribunal Constitucional y en las que emitió un pronunciamiento en torno a la cuestión de confianza. La sentencia al expediente nro. 0006-2019-CC/TC de fecha 14 de enero del 2020 tuvo su origen en la demanda competencial que interpuso el excongresista Pedro Olaechea, entonces presidente de la Comisión Permanente, contra el Poder Ejecutivo, a causa del cierre del Congreso de la República.

En su momento, Olaechea solicitó al máximo intérprete de la constitución que se pronuncie respecto a los siguientes puntos controvertidos: i) Si el poder ejecutivo tiene competencia o no para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto al proceso de selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional. ii) Si la denegatoria de la cuestión de confianza planteada por el *premiere* en representación del gabinete debe darse de forma expresa, a través de una votación del pleno, y no de manera tácita o «fáctica». iii) Si corresponde o no que la cuestión de confianza deba plantearse, debatirse y someterse a votación, respetando los procesos que establece el Reglamento del Congreso en función a sus

¹⁸³ Véase el fundamento jurídico nro. 39.

¹⁸⁴ Véanse los fundamentos jurídicos nros. 70 y 71.

¹⁸⁵ Por mandato del inciso 3 del artículo 202 de la Constitución de 1993, el Tribunal Constitucional conoce las demandas de conflictos de competencias. En la sentencia recaída en el expediente nro. 006-2006-PC/TC, de fecha 12 de febrero de 2007, el Tribunal Constitucional señaló que existen cuatro clases de conflictos de competencia (véanse los fundamentos jurídicos nros. 17-23), siendo uno de ellos el conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, del que existen, a su vez, tres subtipos (véase el fundamento jurídico nro. 22). De las tres subvariantes, la que nos interesa es el conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, que se presenta cuando un órgano constitucional ejerce de manera indebida, extralimitada o prohibida las atribuciones que le corresponden otro

prerrogativas de autorregulación. iv) Si, consecuentemente, corresponde la nulidad del acto de disolución contenido en el decreto supremo nro. 165-2019-PCM. En este caso, el máximo intérprete falló declarando infundada la demanda, convalidando de esa manera el escenario de la crisis política que encontraba su causa en la pugna entre los poderes de Estado, ejecutivo y legislativo, que culminó en una disolución del Congreso, desnaturalizándose en la práctica el principio de separación de poderes y la institucionalidad democrática.

Ahora bien, ciñéndonos específicamente a la cuestión de confianza obligatoria, la sentencia al expediente nro. 0006-2019-CC/TC reafirmó que la cuestión de confianza obligatoria se relaciona con el acto de investidura, reconociendo además que este mecanismo es propio de un régimen parlamentario, por lo que en los países que no tienen este régimen «[...] simplemente se opta por suprimir este acto o simplemente no regularlo»¹⁸⁶. Asimismo, el Tribunal Constitucional opinó que no le veía relevancia a la cuestión de confianza obligatoria en nuestro ordenamiento, de acuerdo a la forma de gobierno que manejamos, afirmando «[...] el desarrollo de nexos y vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo ya se materializaría con la designación del líder del partido político con mayoría en el Parlamento como Primer Ministro»¹⁸⁷.

Para el Tribunal Constitucional, la finalidad de la cuestión de confianza obligatoria «[...] radica en establecer puentes de comunicación y diálogo entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de gobierno que beneficie a la población [...]»¹⁸⁸. Ello nos lleva a cuestionarnos si para establecer esos «puentes de comunicación y diálogo» entre poderes es necesario que exista el mecanismo de cuestión de confianza obligatoria o si se puede recurrir a otro medio para lograr este fin.

Finalmente, tenemos la sentencia nro. 307/2023, recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC, de 30 de mayo de 2023, a través de la que el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda interpuesta por el Congreso de la República. La circunstancia que dio pie a que el Alto Tribunal emita un pronunciamiento se originó el 17 de noviembre de 2022, contexto en el Aníbal Torres, presidente del gabinete ministerial, se presentó junto a los demás ministros al congreso, planteando una cuestión de confianza con la finalidad de que se apruebe

¹⁸⁶ Véase el fundamento jurídico nro. 97.

¹⁸⁷ Véase el fundamento jurídico nro. 98.

¹⁸⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 99.

el proyecto de ley nro. 3570/2022-PE, el cual planteaba que se derogue la ley nro. 31399¹⁸⁹ y que se modifiquen los artículos 40 y 44 de la ley nro. 26300.

Mediante este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional zanjó todos los cuestionamientos y distintas interpretaciones respecto a la denegación fáctica de la cuestión de confianza, afirmando tajantemente que «[...] la denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento»¹⁹⁰, en concordancia con lo señalado en los fundamentos jurídicos nro. 70 y 71 de la sentencia nro. 6/2022 recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC

En suma, posterior a este marco jurisprudencial del Tribunal Constitucional, podemos señalar que en un sistema parlamentarista la investidura es un requisito indispensable para que el primer ministro pueda ejercer el cargo, así como para permanecer él. En sentido contrario, de no otorgársele al jefe de gobierno la confianza, dicha acción genera inexorablemente su caída.

La forma de este procedimiento de investidura en un régimen parlamentarista no dista mucho del que se regula en el ordenamiento peruano, en tanto en aquel sistema el jefe de gobierno acude ante las cámaras a exponer su plan de gobierno y son las cámaras las que deciden otorgar la investidura del cargo o no. En nuestro caso ocurre lo mismo, con la diferencia que es el congreso quien decide si otorgar la confianza y sin la división respecto al jefe de Estado y jefe de gobierno (el presidente de la república), en tanto la confianza recae en una sola persona: el primer ministro.

Se señala esto en tanto la aplicación de este mecanismo del régimen parlamentarista en nuestra forma de gobierno no es restrictiva para el ejercicio del cargo. El artículo 133 de la Constitución de 1993 señala que, dentro de los 30 días del ejercicio de sus funciones, el gabinete acudirá al hemiciclo del congreso para solicitar que le otorguen la confianza. Sin embargo, cualquier acto en ejercicio de sus facultades realizado en este periodo de ventana es absolutamente válido y surte todos sus efectos.

Por otro lado, es preciso hacer un contraste entre las sentencias del Tribunal Constitucional para obtener ciertas conclusiones. La primera, que la institución de la cuestión de confianza se fundamenta en el principio de separación de poderes, siendo este el eje sobre el que se sostendrá para una correcta aplicación. Segundo, que, respecto a la cuestión de confianza

¹⁸⁹ Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional. Señala que no se puede convocar a referéndum para aprobar una reforma constitucional directamente, en tanto primero debe pasar la evaluación y posterior aprobación por el Congreso.

¹⁹⁰ Véase el fundamento jurídico nro. 93.

obligatoria, se le identifica con el mecanismo parlamentario de investidura; sin embargo, para el Tribunal Constitucional, su aplicación es lógica en un sistema parlamentarista, que no es el caso de este ordenamiento. Tercero, que la cuestión de confianza obligatoria —así como la facultativa— debe otorgarse o denegarse de manera expresa a través del voto parlamentario, es decir no puede interpretarse de manera fáctica.

Señala CASTILLO CÓRDOVA (2019) que debemos ser críticos respecto a las razones que expone el Tribunal Constitucional en sus sentencias, en tanto «a razones correctas, reglas jurídicas válidas». Es decir que debe utilizarse criterios de razonabilidad para todas las medidas que se adopten respecto a las facultades o limitaciones de los poderes del Estado respecto a otros, ya que solo así se podrán evitar estos conflictos y se promoverá un adecuado control político que evite extralimitaciones. CASTILLO CÓRDOVA (2019) continúa diciendo que los efectos vinculantes de las sentencias no solo se encuentran en el fallo, si no que en los fundamentos de las sentencias se encuentra la construcción jurídica que llevó al Alto Tribunal a tomar una decisión. Sin embargo, no todos los fundamentos contienen concreciones de una actividad creadora, en tanto muchas veces son simple repetición de lo que ya ha señalado el poder constituyente y no cabe extracción jurídica de ello. Ahora, si, por el contrario, tenemos que en los fundamentos de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional existe actividad creadora, en tanto se hace un desarrollo interpretativo de lo señalado en la Constitución en torno a un juicio de razonabilidad (p. 8).

Dicho esto y considerando el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, consideramos que la cuestión de confianza obligatoria es un mecanismo que deviene en obsoleto debido al sistema político que sigue la República del Perú. Habiendo dejado claro que no tenemos un sistema presidencialista porque contamos con rasgos (e instituciones) parlamentaristas, la figura de la cuestión de confianza obligatoria se desnaturaliza en nuestro sistema al no encontrar un fundamento respecto al cual justificar su permanencia. Siendo así, el contexto político de los últimos años (la disolución del Congreso en setiembre del 2019 y consecuentemente la afección de la relación ejecutivo-legislativo) ratifica su innecesaria permanencia, al no ser indispensable que se transite cada vez estos «[...] puentes de comunicación y diálogo [...]»¹⁹¹ por parte de ambos poderes del Estado.

Consideramos que prescindir de su aplicación no supondría un detrimento o debilidad en nuestra institucionalidad, por el contrario, evitaría el entorpecimiento y fricciones entre el

¹⁹¹ Véase el fundamento jurídico nro. 99.

ejecutivo y legislativo como poderes del Estado; quedando la cuestión de confianza facultativa como contrapeso del ejecutivo al mecanismo de censura que ostenta el poder legislativo. Además, del contexto político de los últimos años, somos de la opinión de que, después del conformar su gabinete, el poder ejecutivo tenga la posibilidad de llevar a cabo las gestiones que expone ante el Congreso dentro de aquellos 30 días. En ese sentido, si después de tal exposición hay una posibilidad de no recibir la investidura o aprobarse la cuestión de confianza obligatoria, impidiendo que el plan de gobierno expuesto se despliegue; entonces no estamos ante un verdadero contrapeso, por el contrario, el escenario termina en desbalance para el ejecutivo.

Lo que podría suceder es una modificatoria que suprima la obligatoriedad de esta cuestión de confianza, dándosele otra configuración a ese acto de acudir dentro de los 30 días al congreso —por parte del premier recién designado—: que sea una mera exposición de su plan de gobierno, sin sujeción a la investidura para iniciar o no con la ejecución de la labor respecto a la cual ha sido designado. Esto en la línea de lo señalado por el magistrado Miranda Canales en el fundamento nro. 17 de su voto singular a la sentencia nro. 6/2022 recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, en cuanto indica que la cuestión de confianza debe suponer «una oportunidad de diálogo interinstitucional», más no debe crear una situación de conflicto entre poderes, pues su finalidad debe enmarcarse en la legitimación de los actos realizados y expuestos por el ejecutivo a través de su representante de manera que se informe al legislativo —y al país— respecto al desarrollo de su gestión política.

CHIRINOS SOTO (1994) señala que «sin voto del Congreso la exposición ministerial daba lugar a un debate tedioso que carecía de conclusión» (p. 266). Respecto a esta opinión, podemos decir que reunía validez hasta el momento previo del caso Gabinete Cateriano, en tanto en el 2020 se convirtió en el primer gabinete en no recibir la investidura, como ya se ha señalado, desatando el caos en nuestro escenario político. Razón por la cual, ante el cuestionamiento de mantener o no la investidura, tras esos sucesos sería mejor suprimirla por el bien de la gobernabilidad. Y, de existir irregularidades, el Congreso mantiene su mecanismo de control que es la moción de censura, sin perjuicio de una posible aplicación de la cuestión de confianza facultativa —de considerarlo así el Ejecutivo— de manera que no se quede en desprotección o asimetría en cuanto al balance de poder. Esto siempre y cuando no se tergiverse su aplicación como un mecanismo de presión o «jaque» de poder, entendiendo que ante sus eventuales rechazos, tal y como lo señala la norma, se pueda devenir en una disolución parlamentaria.

2.3 La cuestión de confianza facultativa

En este contexto, corresponde ahora referirnos a la cuestión de confianza facultativa. Esta puede ser planteada por el presidente del Consejo de Ministros, a nombre de todo el Gabinete, o de un ministro en particular, y al hacerlo condiciona su permanencia en el caso de no recibir la confianza para el ejercicio de una concreta política de gobierno (HAKANSSON, 2022, p. 109). CHIRINOS SOTO (1994) señala que es una cantidad importante la de los ministros que se desisten de plantear cuestión de confianza facultativa, en tanto supondría un riesgo a la investidura que ya les fue otorgada por el Parlamento (p. 180).

Ahora bien, si la cuestión de confianza es planteada por el primer ministro a nombre de todo el Gabinete, entonces se compromete la existencia de todo el Consejo de Ministros. Es decir, el *premiere* pone su investidura y la de sus ministros a merced del parlamento, planteando una cuestión de confianza para que no solo él, sino todos ellos puedan continuar ejerciendo sus funciones. Se entiende que los ministros —el Consejo de Ministros como órgano colegiado— necesitan de la confianza del congreso para seguir ejerciendo sus cargos y continuar con las políticas del gobierno. Además, si bien la propuesta la promueve el *premiere*, él lo hace en nombre de todos los ministros de su gabinete. Lo que supone también que tal decisión, la de plantear la cuestión de confianza, sea colegiada. A nuestro entender, el *premiere* no puede poner en riesgo la investidura de sus demás ministros si antes no llegan a dicho acuerdo.

Este razonamiento nos lleva a construir la idea de que la cuestión de confianza se propone para ganarla y robustecer, producto de ello, la autoridad de quien la plantea. En ese sentido, la cuestión de confianza es como un trampolín, pues presta impulso al gabinete o al ministro en particular para seguir acometiendo las reformas y políticas que son parte de su plan de gobierno, esto siempre y cuando hablemos de un correcto uso de esta herramienta de control, sin incurrir en motivos egoístas de algunos funcionarios o grupos de poder. Si la cuestión de confianza la presentase el *premier* a nombre de todo su gabinete para no obtenerla, entonces tendría como objetivo poner en jaque al congreso, teniendo en cuenta su posible disolución por parte del presidente de la república si se censurase o rechazase la confianza otro Consejo de Ministros. Pero esta situación anárquica, propiciada por actores políticos inmaduros, no debería permitirse en nuestra república.

Ahora bien, que la Constitución contemple la posibilidad de que un ministro a título individual pueda plantear una cuestión de confianza no significa que antes no deba acordarlo con el jefe del Gabinete. Esto se puede inferir de la lectura de dos artículos en la Constitución:

el inciso 2 del artículo, el cual señala que es el *premiere* quien coordina las funciones de los demás ministros; y el artículo 122, que dispone que el primer ministro sugiere al presidente de la República el nombramiento de los demás ministros. Dicho esto, veremos el desarrollo de la cuestión de confianza facultativa, cuyo tratamiento también ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional.

2.3.1 Finalidad, modo de presentación, trámite y efectos jurídicos de su aceptación o denegación

La cuestión de confianza facultativa se encuentra regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución de 1993, y, además, en el artículo 86 del Reglamento del Congreso.

El artículo 132 de la Constitución señala que la cuestión de confianza facultativa se plantea por iniciativa ministerial, siendo que con su rechazo el congreso hace efectiva la responsabilidad política sobre el Consejo de Ministros. A su vez, el artículo 133 dispone que el *premiere* puede presentar al congreso una cuestión de confianza facultativa a nombre de todo el gabinete. Como ya hemos señalado precedentemente, la cuestión de confianza facultativa regula la posibilidad de que no solo el presidente del Consejo de Ministros sea quien la interponga, sino también cualquier otro ministro ante el congreso.

Por otro lado, no debe perderse de vista que la crisis total del gabinete se producirá ante los siguientes supuestos: i) el gabinete no sea investido, b) la totalidad del gabinete sea censurado, c) el presidente del Consejo de Ministros sea censurado, c) el *premiere* no reciba la confianza que solicitó a nombre del Consejo de Ministros, d) el jefe del gabinete ministerial sea removido por el presidente de la República, e) el presidente del Consejo de Ministros renuncie al cargo, f) el *premiere* sea inhabilitado para ejercer función pública alguna y g) el jefe del gabinete ministerial muera mientras sea titular del cargo.

Por su parte, el inciso c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso regula la cuestión de confianza, resaltando que su interposición es por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. En cuanto al trámite, este inicia con la presentación del ministro o del presidente del Consejo de Ministros —que la propuso en nombre del gabinete— en el Pleno del congreso mientras esté sesionando. Luego, la cuestión de confianza se debatirá entre los congresistas, bien en la misma sesión en la que ha sido planteada o en la sucesiva. Concluido el debate, se votará¹⁹², y tras esta acción se conocerá si la cuestión de confianza fue aprobada o rechazada.

¹⁹² Son tres las posibilidades de voto habilitadas en el Pleno: a favor, en contra y abstención.

El artículo citado señala que una vez conocido el resultado de dicha votación se debe comunicar inmediatamente al presidente de la República mediante un oficio, visado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

Ahora bien, haciendo énfasis en sus efectos, la cuestión de confianza puede ser aceptada o rehusada. En caso sea lo segundo, nos podemos encontrar ante el supuesto en el que al *premiere* o alguno de los ministros se le haya rechazado la confianza. Si ha sido el *premiere* quien ha recibido la denegatoria, el efecto será que todo el gabinete se va; por el contrario, si ha sido alguno de los ministros quien ha recibido esta denegatoria, pues deberá renunciar solo dicho ministro. Ahora bien, aun cuando CHIRINOS SOTO (1994) admite la posibilidad de que el jefe de gabinete se haga solidario con un ministro interpelado, cuya censura podría progresar (p. 264); sin embargo, no es usual que, cuando un ministro enfrenta una moción de censura, todo el gabinete se solidarice, pidiendo al *premiere* que plantee una cuestión de confianza a nombre de todos ellos, de manera que si se rechazase, todos dimitan en conjunto; sino que se opta porque el ministro cuestionado de un paso al costado, agradeciéndosele por los servicios prestados.

Sobre la cuestión de confianza facultativa, ¿tal puede plantearse sobre proyectos de ley o solo sobre políticas de gobierno?¹⁹³. Asimismo, ¿por qué motivos se puede plantear una cuestión de confianza facultativa? HAKANSSON (2019) considera posible plantear la cuestión de confianza facultativa ligada a un proyecto de ley, siempre y cuando tal pueda interpretarse como una iniciativa ministerial. Apoya su posición en lo prescrito por el artículo 132 de la Constitución. Queda aun así la interrogante respecto a si esto supondría en buena cuenta o no un detrimento o del principio de separación de poderes.

¹⁹³ Ello nos lo interrogamos porque, el 16 de setiembre de 2018, mediante un mensaje a la Nación y a través del decreto supremo nro. 097-2018-PCM, el expresidente Vizcarra convocó a una sesión extraordinaria del Congreso de la República para el 19 de setiembre de 2018 a las 08.00 horas, con el fin de que se puedan viabilizar los proyectos de ley de reformas constitucionales en temas de lucha contra la corrupción y gobernabilidad.

Las palabras del expresidente Vizcarra fueron las siguientes: «Hace casi cuarenta días entregamos al Congreso de la República las cuatro propuestas de reforma constitucional, con expectativa de trabajar y luchar juntos contra este mal endémico. Sin embargo, en este periodo, el Congreso solo elaboró un cronograma, sin ponerse en los zapatos de los peruanos dignos, y se negó a entender la urgencia de un cambio [...]. En ese sentido, respetuoso de la Constitución Política del Perú, que juré respetar y hacer respetar, acudo a ella, poniendo como testigos a todos los peruanos e invoco la aplicación de su artículo 133, planteamos la cuestión de confianza al Congreso de la República, para aprobar las cuatro reformas constitucionales presentadas al Congreso; para ello, mediante decreto supremo nro. 097-2018-PCM, convoco a legislatura extraordinaria al Congreso de la República de acuerdo al inciso 6) del artículo 118 de la Constitución, para el día miércoles 19 de setiembre a las ocho de la mañana. Dicho decreto supremo será publicado el día de mañana en el diario oficial El Peruano».

Ahora bien, en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional destacó el principio de normación autónoma recogido en el artículo 94 de la Constitución para el caso del parlamento, órgano que debe elaborar y aprobar su propio reglamento¹⁹⁴. No obstante, la normación autónoma no debe usarse de forma extralimitada, sino que debe aplicarse para regular su propia actuación y no la de otros poderes.

Luego, el Alto Tribunal afirmó que restringir la interposición de cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o procedimiento legislativo de control político resultaba inconstitucional, en tanto vulnera el principio de separación de poderes¹⁹⁵, toda vez que los artículos referidos a esta herramienta hacen una «regulación abierta»¹⁹⁶. En suma, esta sentencia destaca por la tesis de la «regulación abierta» de la cuestión de confianza facultativa en nuestro texto constitucional, lo que quiere decir que no pueden señalarse supuestos taxativos en los que sí puede plantearse la cuestión de confianza, ya que supondría una vulneración a esa potestad discrecional otorgada al poder ejecutivo.

A posteriori, con la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional complementó lo resuelto para el expediente nro. 0006-2018-PI/TC. Así pues, se mantuvo en su teoría de la «regulación abierta» de la cuestión de confianza facultativa; y si bien precisó que ello no permitía un uso indiscriminado y sin ningún límite en su ejercicio¹⁹⁷; no obstante, convalidó la disolución del congreso, a pesar de que —de forma paradójica— las cuestiones de confianza se hayan planteado extralimitadamente.

En suma, el carácter discrecional que el Tribunal Constitucional otorgó a la cuestión de confianza facultativa en el pronunciamiento previo elevó una excepción a la categoría de regla. Alimentando esta idea, el Tribunal Constitucional señaló cuáles supuestos sí comprometerían el principio de separación de poderes¹⁹⁸:

(i) que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);

¹⁹⁴ Véase el fundamento jurídico nro. 32.

¹⁹⁵ Véase el fundamento jurídico nro. 76.

¹⁹⁶ Véase el fundamento jurídico nro. 75.

¹⁹⁷ Véanse los fundamentos jurídicos nros. 108 y 113.

¹⁹⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 185.

(ii) que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,

(iii) que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.

Ahora bien, respecto al tercer punto, el Tribunal Constitucional permitió la posibilidad de interponer una cuestión de confianza facultativa respecto a proyectos de ley de reforma constitucional porque ya antes «[...] el mismo Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución [...]»¹⁹⁹. Consideramos esto como un desatino por parte del Tribunal Constitucional porque encausó toda la responsabilidad hacia el parlamento, aun cuando se sabe que el error no genera derecho. Es decir que viabilizó la presentación de cuestiones de confianza facultativas sobre tal materia porque de manera anterior el parlamento ya lo había aceptado. Con esto, el Alto Tribunal soslayó su deber de velar por el correcto cumplimiento de la constitución, al igual que sucedió cuando convalidó la denegación «fáctica» de la cuestión de confianza²⁰⁰.

Respecto a esto último, el Tribunal Constitucional recalcó que «[...] incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada»²⁰¹. Con esto, el Tribunal Constitucional advierte que si bien el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza facultativa debe ser expresa, si pueden existir escenarios en los que pueda ser denegada en lo material, reconociendo y dando por razonable el supuesto de denegación «fáctica». Y para finalizar, el Tribunal Constitucional proclamó que esta denegatoria «fáctica» de confianza fue lo que desencadenó la disolución del Congreso²⁰², lo que, a nuestro criterio, fue a todas luces inconstitucional.

¹⁹⁹ Véase el fundamento jurídico nro. 197.

²⁰⁰ Véase el fundamento jurídico nro. 218.

²⁰¹ Véase el fundamento jurídico nro. 137.

²⁰² Véanse los fundamentos jurídicos nros. 218 y 222.

Capítulo 3

Resultados del ejercicio de la cuestión de confianza en 30 años de vigor de la Constitución Política del Perú de 1993

3.1 Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Desde hace unos años hasta acá, el Tribunal Constitucional, en su papel de máximo intérprete de la Carta Magna, ha emitido sentencias en cuatro ocasiones respecto a la cuestión de confianza como instrumento parlamentario, en respuesta a diferentes acontecimientos políticos. Siguiendo un orden cronológico, estas intervenciones son las siguientes: primero, el proceso de inconstitucionalidad recaído en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, cuya sentencia fue emitida el 6 de noviembre del 2018; seguido por el proceso competencial recaído en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, cuya sentencia fue emitida el 14 de enero de 2020; luego, el proceso de inconstitucionalidad recaído en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, cuya sentencia nro. 6/2022 fue emitida el 3 de febrero del 2022; y, finalmente el proceso competencial recaído en el expediente nro. 0004-2022-PC/TC, cuya sentencia nro. 307/2023 fue emitida el 30 de mayo del 2023.

Aun cuando son cuatro los pronunciamientos emitidos por el mismo tribunal, no obstante, no son los mismos magistrados los que conocieron todos los casos relacionados con la cuestión de confianza. Esto se debe a que, tal y como manda la Constitución, los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por cinco años²⁰³, renovándose su conformación, en principio, cada lustro. Así pues, a lo largo de los cuatro pronunciamientos hemos tenido dos conformaciones del Tribunal Constitucional, lo que nos permite hacer un contraste de la decisión de la nueva conformación respecto a la antigua²⁰⁴.

Pasando al análisis de estos procesos de inconstitucionalidad, en el caso de la sentencia de fecha 6 de noviembre de 2018, recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, la demanda fue interpuesta por más del 25 % del número legal de congresistas²⁰⁵, con el objeto de declarar la inconstitucionalidad del artículo único de la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso —que

²⁰³ Véase el artículo 201 de la Constitución de 1993.

²⁰⁴ Esto lo podemos advertir en los procesos competenciales, dado que la sentencia de fecha 14 de enero de 2020, recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, fue expedida por la antigua conformación del Alto Tribunal; mientras que la conformación actual ha emitido la sentencia nro. 307/2023 de fecha 30 de mayo de 2023, recaída en el expediente nro. 0004-2022-PCC.

²⁰⁵ Según lo indica el inciso 5 del artículo 203 de la Carta de 1993.

se trata de una norma con rango de ley—, pues se consideraba incompatible con ciertos artículos de la Constitución²⁰⁶.

Ahora bien, para poder comprender lo resuelto por el Tribunal Constitucional es necesario un desglose normativo de la modificatoria del inciso e) artículo 86 del Reglamento del Congreso, materia de análisis en esta sentencia. Mediante la revisión del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), se puede seguir la evolución cronológica de las modificatorias realizadas, la cual va de la siguiente manera:

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86. - El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...] e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el Literal b) precedente.

Posteriormente, el Congreso de la República aprobó la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, publicada el 10 de marzo de 2018, modificando el citado inciso, que quedó como sigue:

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...] e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

²⁰⁶ Siendo tales los artículos siguientes: 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución de 1993.

No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete.

En respuesta, a los seis días de la publicación de la citada resolución legislativa del Congreso, más del 25 % del número legal de congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, señalando como principal argumento que el proyecto de ley nro. 2084/2017-CR —que devino en la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, la que modificó el Reglamento del Congreso— no fue debidamente debatido en la comisión dictaminadora, como lo dispone el artículo 105 de la Constitución.

En ese sentido, señalaron que, al no contar con un dictamen de análisis, la expedición de la resolución legislativa del Congreso en cuestión adoptó el aspecto de una norma «expres» y vulneradora del principio de separación de poderes²⁰⁷. Esto último en tanto el Reglamento del Congreso debería funcionar como una ley orgánica que regule exclusivamente las funciones del poder legislativo, proscribiéndose regulaciones respecto al manejo, funcionamiento o competencias de otro poder estatal, como lo es el ejecutivo.

Finalmente, el fallo de esta sentencia resultó fundado y, consecuentemente, se declaró la inconstitucionalidad de la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, que modificaba el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso. El Tribunal Constitucional concluyó que tal vulneraba los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Carta Magna de 1993.

²⁰⁷ En la sentencia al expediente nro. 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional reseñó los argumentos de la parte demandante, quien señaló que se crearon tres reglas que vulneran el principio de separación de poderes: «[i] Si el Congreso rechaza la cuestión de confianza formulada por el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en este ningún ministro del gabinete anterior. [ii] Si el Gobierno no observa esta regla, dicho rechazo de la cuestión de confianza no cuenta a efectos de la figura del cierre constitucional del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución. [iii] El Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control parlamentario, como una interpelación o censura de un ministro».

Siguiendo la secuencia cronológica, avanzamos hacia la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC de fecha 14 de enero de 2020. En el marco del proceso de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, una responsabilidad constitucionalmente atribuida al congreso, el entonces *premiere* Salvador del Solar acudió al hemiciclo del congreso y en el pleno, haciendo uso del tiempo otorgado al congresista Gino Costa, planteó una cuestión de confianza facultativa a nombre de todo el gabinete. El pedido del presidente del Consejo de Ministros se fundamentó en la exigencia de desarrollar este proceso de elección bajo todas las garantías, de manera transparente y pública, dejando de utilizar la modalidad de invitación establecida como excepción a la regla por la Constitución.

Es materia de análisis lo que sucedió después: al continuar con la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, el presidente de la República interpretó esta acción como un rechazo «fáctico» a la confianza solicitada. Por tanto, anunció la disolución del congreso al cumplirse el supuesto regulado en el artículo 134 de la Constitución. Por su parte, el presidente de la Comisión Permanente interpuso una demanda de conflicto de competencias contra el poder ejecutivo, siendo que las pretensiones estuvieron relacionadas a dos puntos: i) el pedido de cuestión de confianza del 30 de septiembre de 2019 y ii) el acto de disolución del Congreso de la República contenido en el decreto supremo nro. 165-2019-PCM.

Al momento de resolver el caso, el Tribunal Constitucional expresó que la cuestión de confianza es una potestad discrecional del Ejecutivo, de manera que no es posible tener una regulación taxativa de los supuestos para su interposición²⁰⁸, siendo tal la razón por la cual en la sentencia previa (recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC) señaló que existe una «regulación abierta» respecto a la interposición de la cuestión de confianza facultativa. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional reconoció que el mecanismo de la cuestión de confianza, así como el de la moción de censura (su contrapeso) deben aplicarse moderadamente, bajo el «límite principal en el *self-restraint*, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática»²⁰⁹. Es decir, su uso debe ser prudente. Y más adelante, el Tribunal Constitucional identificó tres supuestos en los que la interposición de una cuestión de confianza podría comprometer el principio de separación de poderes²¹⁰, los que ya fueron reseñados en el numeral 2.3.1. del presente trabajo de investigación.

²⁰⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 107.

²⁰⁹ Véase el fundamento jurídico nro. 113.

²¹⁰ Véase el fundamento jurídico nro. 185.

Ahora bien, respecto al primer supuesto, el Tribunal Constitucional afirmó que la cuestión de confianza no puede usarse para avasallar los principios que informan nuestra constitución, romper el régimen democrático, desconocer la separación de poderes o privar a las personas de su dignidad y/o sus derechos fundamentales²¹¹. Para el segundo supuesto, señaló que no se podrá plantear una cuestión de confianza para desequilibrar el balance de los poderes atribuidos a los diferentes órganos constitucionalmente autónomos²¹², ejemplificándolo con hacer confianza para lograr la aprobación o el rechazo de una denuncia constitucional. Por último, sobre el tercer supuesto, proscribió el planteamiento de una cuestión de confianza con respecto a proyectos de ley²¹³, aunque presentó una explicación por demás confusa y enredada.

Tomando esto en cuenta, es importante señalar que esta sentencia también hizo un pronunciamiento respecto al voto parlamentario como manifestación de la aprobación o denegatoria de cada una de las cuestiones de confianza. En relación con la cuestión de confianza obligatoria²¹⁴, la aprobación o denegatoria se manifestará a través de la votación del pleno del Congreso, siendo esta votación un acto expreso y la única manera para determinar si se otorgó la confianza o no. Por otro lado, con respecto a la cuestión de confianza facultativa, señaló que para tal se tiene «[...] un amplio espectro de medidas [...]»²¹⁵, toda vez que el congreso puede «[...] formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad [...]»²¹⁶.

Es decir, por regla general, la votación para la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza debe ser expresa. Sin embargo, existe la posibilidad de que los hechos indiquen que no es así, teniendo que hacer una contraposición entre lo formal y lo material. El Tribunal Constitucional dejó abierta la posibilidad de que, ante supuestos excepcionales, se interprete una «denegatoria fáctica», como fue el caso del gabinete Del Solar. Si bien el Alto Tribunal se excusó con «[...] dejar en claro que ello no supone el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República [...]»²¹⁷, de su propia argumentación se entiende que así lo hizo.

Por esa razón, criticamos esta postura porque dejar la posibilidad de aceptar supuestos excepcionales —como una denegación fáctica— y, a su vez, otorgar una facultad

²¹¹ Véase el fundamento jurídico nro. 190.

²¹² Véase el fundamento jurídico nro. 192.

²¹³ Véase el fundamento jurídico nro. 194.

²¹⁴ Véanse los fundamentos jurídicos nros. 129 y 132.

²¹⁵ Véase el fundamento jurídico nro. 133.

²¹⁶ Véase el fundamento jurídico nro. 136.

²¹⁷ Véase el fundamento jurídico nro. 141.

hiperdiscrecional al Ejecutivo, desnaturalizando el espíritu de una institución y contraviniendo los principios constitucionales, es, en efecto, otorgar un cheque en blanco. Consideramos que la votación de la aprobación o denegatoria de la cuestión de confianza debe ser siempre de manera expresa, lo que permitirá evitar escenarios tormentosos como el de la disolución inconstitucional del congreso el 30 de septiembre de 2019 como resultado de la «denegatoria fáctica». Al plantear Del Solar la cuestión de confianza, se hizo patente la intromisión del poder ejecutivo a competencias exclusivas del congreso (la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional), atribuidas por la constitución.

En esta misma línea, es relevante mencionar lo resuelto por la nueva conformación del Tribunal Constitucional en la sentencia nro. 307/2023 de fecha 30 de mayo de 2023, recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC. En aquella oportunidad, el Tribunal Constitucional recordó que, «[...] no se encuentran entre las materias respecto de las que el Poder Ejecutivo tiene competencia aquellas que se relacionan con “la aprobación o no de reformas constitucionales”»²¹⁸, además de que el poder ejecutivo no podía interpretar el sentido de la votación de la cuestión de confianza, ni mucho menos otorgar efectos jurídicos a la inadmisibilidad, rechazo de plano o improcedencia de la solicitud de la cuestión de confianza²¹⁹. Con este nuevo pronunciamiento, el Tribunal Constitucional se apartó de la decisión que tomó el colegiado anterior en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC subsanando la confirmación a la vulneración al principio de separación de poderes decretada por el fallo del colegiado anterior.

Por último, pasaremos a estudiar la sentencia recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC de fecha 3 de febrero del 2022. En aquel momento, el poder ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la ley nro. 31355 al incurrir en infracciones formales y sustantivas a normas constitucionales y convencionales, así como a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Al respecto, cabe recordar los pronunciamientos anteriores del Alto Tribunal: en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, precisó que la cuestión de confianza facultativa ha sido regulada de manera «abierta» en nuestra carta magna con la finalidad de permitir al poder ejecutivo «[...] llevar a cabo las políticas que su gestión requiera [...]»²²⁰. Posteriormente a través de la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, el

²¹⁸ Véase el fundamento jurídico nro. 101.

²¹⁹ Véase el fundamento jurídico nro. 107.

²²⁰ Véase el fundamento jurídico nro. 75.

máximo intérprete de la constitución complementó su pronunciamiento anterior identificando tres supuestos en los que la interposición de una cuestión de confianza comprometería el principio de separación de poderes.

En los «Fundamentos adicionales del magistrado Blume Fortini al voto singular conjunto firmado con los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada», que forma parte de la sentencia recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, Blume Fortini comentó que «[...] la [ahora] posición minoritaria del Tribunal Constitucional [...] considera que se pueden plantear cuestiones de confianza sobre posibles reformas constitucionales [...]»²²¹, siendo que la posición mayoritaria²²² se inclina por la restricción a la cuestión de confianza ante casos relacionados a la aprobación de reformas constitucionales²²³. Por esa razón, declararon que la ley nro. 31355 no adolecía de inconstitucionalidad, votando por mantener su constitucionalidad. Aunado a ello, los magistrados de la «postura mayoritaria» indicaron que era necesaria la restricción de la cuestión de confianza para los casos de su interposición cuando se trate de competencias únicamente atribuidas al congreso u otro organismo constitucionalmente autónomo, ello con la finalidad de evitar escenarios conflictivos entre los poderes del Estado²²⁴.

3.2 Un repaso por los casos históricos de presentación de la cuestión de confianza

Como se ha estudiado, la cuestión de confianza ha tenido un desarrollo jurisprudencial sin precedentes, aunque es cierto que tal se ha dado de manera reciente —cuatro sentencias del Tribunal Constitucional en el lapso de cinco años—²²⁵. No obstante, de la utilización de este instrumento parlamentario —tanto en su vertiente obligatoria como facultativa— se tienen registros desde la promulgación del texto constitucional vigente. Así pues, como es natural, se advierte que más veces se ha planteado la cuestión de confianza obligatoria que la facultativa.

Vistos los anales de esta institución, llama la atención que el número de veces que se ha solicitado la investidura sea mayor al número de años que lleva vigente la Carta de 1993 (38 veces contra 30 años); dato que inquieta porque informa de la inestabilidad de los gobiernos, la que tiene su causa más en los actos de corrupción del propio poder ejecutivo —siendo una

²²¹ Véase el fundamento jurídico nro. 4.10.

²²² Compuesta por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales y Blume Fortini. Huelga recordar que, en la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, el magistrado Miranda Canales integró la que ahora se denominó «posición minoritaria», que, en su momento, fue la mayoría.

²²³ Véase el fundamento jurídico nro. 4.10.

²²⁴ Véanse los fundamentos jurídicos nros. 4.11 y 4.12.

²²⁵ Las sentencias del Tribunal Constitucional a los expedientes nros. 0006-2018-PI/TC, 0006-2019-CC/TC, 00032-2021-PI/TC y 00004-2022-PCC/TC son de las fechas 6 de noviembre de 2018, 14 de enero de 2020, 3 de febrero de 2022 y 30 de mayo de 2023, respectivamente.

práctica habitual que el primer ministro renuncie tras algún escándalo de ese tipo— antes que en el «sabotaje»²²⁶ del parlamento de la relación fiduciaria que establece con el poder ejecutivo. De hecho, solo en una oportunidad se ha censurado a un Consejo de Ministros —el gabinete Jara—, lo que sucedió mientras gobernaba el expresidente Ollanta Humala Tasso; así como solo una vez²²⁷ se ha rechazado la cuestión de confianza facultativa propuesta a nombre de todo el Consejo de Ministros —el gabinete Zavala— y también solo una vez no se ha otorgado la investidura a un Consejo de Ministros—el gabinete Cateriano—, estos dos últimos durante el gobierno del expresidente Martín Vizcarra Cornejo.

Pues bien, durante los gobiernos del expresidente Alberto Fujimori (1990-2000), ocho veces se solicitó la investidura²²⁸ y cinco veces se planteó la cuestión de confianza facultativa²²⁹, ganándose todas ellas. Luego, en el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001), el gabinete que nombró obtuvo la aprobación de la cuestión de confianza obligatoria²³⁰. Más tarde, lograron la investidura los cinco gabinetes²³¹ del expresidente Alejandro Toledo Manrique (2001-2006) y —también— los cinco Consejos de Ministros²³² del expresidente Alan García Pérez (2006-2011). Mientras gobernaba el expresidente Humala (2011-2016), el parlamento dio siete investiduras²³³ y aprobó una cuestión de confianza facultativa²³⁴.

El expresidente Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2018) vio como sus dos gabinetes²³⁵ recibieron la investidura; sin embargo, de las dos veces que sus ministros

²²⁶ Cierta sector político y de la prensa hace creer a la población que el poder legislativo hace un uso desmedido, abusivo e irresponsable de las instituciones de exigencia de responsabilidad política.

²²⁷ El rechazo —fáctico— de la cuestión de confianza planteada por el ex primer ministro del Solar no se toma en consideración por las razones que hemos expuesto con anterioridad.

²²⁸ Los siguientes presidentes del Consejo de Ministros solicitaron las cuestiones de confianza obligatorias: Efraín Goldenberg Schreiber, Dante Córdova Blanco, Alberto Pandolfi Arbulú, Javier Valle Riestra González Olachea, Alberto Pandolfi (nuevamente), Victor Joy Way Rojas, Alberto Bustamante Belaúnde y Federico Salas Guevara Schultz.

²²⁹ Quienes plantearon las cuestiones de confianza facultativas fueron los ministros Alberto Varillas Montenegro, Alberto Pandolfi, Jorge González Izquierdo, Alberto Pandolfi (por segunda vez) y Jorge Camet Dickmann

²³⁰ El gabinete de Javier Pérez de Cuellar recibió la investidura.

²³¹ Los siguientes presidentes del Consejo de Ministros solicitaron las cuestiones de confianza obligatorias: Roberto Dañino Zapata, Luis Solari de la Fuente, Beatriz Merino Lucero, Carlos Ferrero Costa y Pedro Pablo Kuczynski Godard.

²³² Tales gabinetes estuvieron liderados por Jorge del Castillo Gálvez, Yehude Simon Munaro, Javier Velásquez Quesquén, José Antonio Chang Escobedo y Rosario Fernández Figueroa.

²³³ Se trató de los Consejos de Ministros cuyos presidentes fueron Salomón Lerner Ghitis, Óscar Valdés Dancuart, Juan Jiménez Mayor, César Villanueva Arévalo, René Cornejo Díaz, Ana Jara Velásquez y Pedro Cateriano Bellido.

²³⁴ Pedro Cateriano solicitó la cuestión de confianza facultativa.

²³⁵ Fernando Zavala Lombardi y Mercedes Aráoz Fernández solicitaron, en su debido momento, la investidura.

plantearon las cuestiones de confianza facultativas —una a título individual²³⁶ y otra a nombre de todo el Consejo de Ministros²³⁷— se obtuvieron resultados adversos. Casi al final del mandato de Kuczynski, el parlamento dio la resolución legislativa del Congreso nro. 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, esto es, rectificó los requisitos de procedencia para la presentación de la cuestión de confianza y perfiló los efectos jurídicos de su rechazo, esclareciendo cuáles serían los cómputos válidos de las crisis totales de gabinete de cara a la disolución del parlamento (artículo 134 de la Carta de 1993). Sin embargo, cierto grupo de congresistas no estuvo de acuerdo con las modificaciones comentadas, por lo que interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra dicha resolución legislativa del Congreso. Tal fue resuelta por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC²³⁸, de fecha 6 de noviembre de 2018, que declaró inconstitucional la norma con rango de ley en cuestión, por lo que la expectoró del sistema jurídico.

Ahora bien, luego de la renuncia de Kuczynski en marzo de 2018, siguiendo la línea de sucesión presidencial prescrita en el artículo 115 de la Constitución de 1993, su segundo vicepresidente asumió el mandato presidencial. Vizcarra (2018-2020) logró que cuatro de sus cinco Consejos de Ministros obtuvieran la investidura²³⁹, aunque de manera alevosa promovió la presentación de dos cuestiones de confianza facultativas —cada una a nombre del Consejo de Ministros²⁴⁰— con la finalidad de forzar su rechazo para lograr la caída del segundo gabinete y, con eso, quedar habilitado para disolver el congreso. En efecto, contabilizando el «rechazo» fáctico²⁴¹ de la cuestión de confianza planteada por el ex primer ministro del Solar, se llegó a dos crisis totales de gabinete, número necesario para la disolución del congreso, por lo que tal se disolvió por mandato del nefasto decreto supremo nro. 165-2019-PCM. Esta situación generó

²³⁶ La cuestión de confianza facultativa presentada por el ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne Vetter, fue rechazada.

²³⁷ La no aprobación de la cuestión de confianza facultativa presentada por Fernando Zavala, presidente del Consejo de Ministros, a nombre de todo el gabinete ministerial, produjo la crisis total de este.

²³⁸ No se hará mayor referencia a este documento, en tanto su análisis se desarrolló en el capítulo anterior.

²³⁹ Los presidentes del Consejo de Ministros que sí lograron la investidura fueron César Villanueva, Salvador del Solar Labarthe, Vicente Zeballos Salinas y Walter Martos Ruiz; mientras que quien obtuvo el rechazo del congreso fue Pedro Cateriano.

²⁴⁰ César Villanueva y Salvador del Solar fueron los presidentes del Consejo de Ministros que presentaron las cuestiones de confianza facultativas a nombre de la totalidad de cada uno de sus gabinetes.

²⁴¹ Como se explicó con anterioridad, el rechazo de una cuestión de confianza siempre es expreso, a través de una votación del congreso; y, además, en el supuesto negado de que sí haya habido un rechazo «fáctico» en este caso en particular, tal afirmación es errónea porque —siguiendo a CASTILLO CÓRDOVA (2019)— no se llegó a formar la voluntad jurídica del congreso, toda vez que la elección de Gonzalo Ortíz de Zeballos como miembro del Tribunal Constitucional no se completó porque se interpusieron dos recursos —solicitudes de nulidad y de reconsideración— contra el resultado de su elección, lo que dejó inconcluso dicho procedimiento parlamentario.

que el congresista Pedro Olaechea Álvarez-Calderón, entonces presidente de la Comisión Permanente —que no puede disolverse en ningún caso, sino que queda en funciones durante el interregno parlamentario—, presentara una demanda de conflicto de competencias, que terminó con la emisión de la sentencia al expediente nro. 0006-2019-CC/TC²⁴², de fecha 14 de enero de 2020, la que mostró su conformidad con la interpretación —del poder ejecutivo— de la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza²⁴³ y, por tanto, convalidó el cierre del congreso.

Vizcarra no lograría terminar el mandato presidencial que empezó Kuczynski, pues fue vacado. Y continuando con la línea de sucesión presidencial²⁴⁴, Manuel Merino de Lama, entonces presidente del congreso, asumió el cargo de presidente de la república, aunque de manera breve (del 10 al 15 de noviembre de 2020), razón por la cual su presidente del Consejo de Ministros²⁴⁵ no pudo presentar la investidura. Con la posterior asunción de Francisco Sagasti Hochhausler como presidente del congreso y, por ende, presidente de la república (2020-2021), se conformó un nuevo gabinete²⁴⁶, el que recibió la investidura.

De manera posterior, el expresidente Pedro Castillo Terrones (2021-2022) presenció como sus tres gabinetes²⁴⁷ recibieron la aprobación de las cuestiones de confianza obligatorias solicitadas. Ahora bien, durante su mandato, el parlamento aprobó por insistencia la ley nro. 31355, que acotó las materias por las que pueden presentarse las cuestiones de confianza, no incluyéndose «[...] las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos» (artículo único); así como determinó que solo el parlamento, luego de la votación respectiva, puede interpretar que una cuestión de confianza ha sido rechazada o aprobada, comunicando dicho resultado de forma expresa al poder ejecutivo (primera disposición complementaria final). Y en la medida que el poder ejecutivo entendió que tal ley generaba un desmedro a sus facultades, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la ley nro. 31355, la que el Tribunal Constitucional resolvió a través de la sentencia nro. 6/2022 recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC²⁴⁸,

²⁴² El análisis de este documento se realizó en el capítulo anterior.

²⁴³ Véase el fundamento jurídico nro. 222.

²⁴⁴ Véase el artículo 115 de la Constitución de 1993.

²⁴⁵ Ántero Flores-Araoz Esparza lideró dicho Consejo de Ministros.

²⁴⁶ Tal fue encabezado por Violeta Bermúdez Valdivia.

²⁴⁷ Los siguientes presidentes del Consejo de Ministros solicitaron las cuestiones de confianza obligatorias: Guido Bellido Ugarte, Mirtha Vásquez Chuquilín y Aníbal Torres Vásquez

²⁴⁸ El análisis de este documento puede encontrarse en el capítulo anterior.

de fecha 3 de febrero de 2022, que declaró infundada dicha demanda y, por tanto, constitucional la ley bajo comentario.

A pesar de ello, el 17 de noviembre de 2022, Aníbal Torres Vásquez, el último premier de Pedro Castillo, planteó una cuestión de confianza facultativa —a nombre de todo el gabinete— en relación con la aprobación del proyecto de ley nro. 3570/2022-PE, que proponía derogar la ley nro. 31399; sin embargo, al tratarse de materia sobre la cual no está permitido solicitar una cuestión de confianza²⁴⁹, el congreso la rechazó de plano —ni siquiera la tramitó—, conforme consta en el acuerdo nro. 061-2022-2023/MESA-CR de fecha 24 de noviembre de 2022, que se notificó al Consejo de Ministros mediante el oficio nro. 1162-2022-2023-ADP-D/CR de fecha 24 de noviembre de 2022.

Recibida dicha comunicación, el Consejo de Ministros se reunió y generó el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, a través del que interpretó que la cuestión de confianza planteada el 17 de noviembre de 2022 había sido rechazada o negada, toda vez que tal situación se configura con: «[...] la inadmisibilidad, el rechazo de plano, la improcedencia o negación de la cuestión de confianza [...]». Prontamente, el 29 de noviembre de 2022, el congreso interpuso una demanda de conflicto de competencia contra el poder ejecutivo sobre este asunto.

En efecto, el parlamento sostuvo en la demanda que la cuestión de confianza formulada el 17 de noviembre de 2022 por el presidente del Consejo de Ministros supuso un ejercicio irregular de sus competencias, toda vez que versaba sobre una materia prohibida por la ley²⁵⁰; asimismo, que el poder ejecutivo no tenía la competencia para interpretar el sentido del rechazo de plano de la cuestión de confianza planteada el 17 de noviembre de 2022 —pues solo el congreso puede interpretar el sentido de su decisión²⁵¹— y mucho menos para interpretar tal acto —el rechazo de plano— como un rechazo de la cuestión de confianza bajo comentario.

El Tribunal Constitucional resolvió dicha demanda a través de la sentencia nro. 307/2023 recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC, de fecha 30 de mayo de 2023. Así pues, sobre la cuestión de fondo, afirmó con mucho acierto lo siguiente:

Asimismo, este Tribunal señala expresamente que en ningún supuesto se encuentra habilitado el Poder Ejecutivo para realizar una interpretación contraria a la que haya

²⁴⁹ Véase el artículo único de la ley nro. 31355.

²⁵⁰ Véase el artículo único de la ley nro. 31355.

²⁵¹ Véase la primera disposición complementaria final de la ley nro. 31355.

realizado el Congreso de la República, ni tampoco se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento²⁵².

Más adelante, estimó que «[...] no se encuentran entre las materias respecto de las que el Poder Ejecutivo tiene competencia aquellas que se relacionan con “la aprobación o no de reformas constitucionales”»²⁵³, por lo que se manifestó de acuerdo con la posición del parlamento de rechazar de plano la cuestión de confianza, ya que tal posibilidad estaba permitida por el literal d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso²⁵⁴, y con que sea dicho poder del Estado —y no el poder ejecutivo— quien interprete el sentido de sus decisiones²⁵⁵. Por lo expuesto, declaró fundada la demanda del congreso y anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022.

Finalmente, luego de declaratoria de la vacancia de Pedro Castillo como presidente de la república, asumió el mando su primera vicepresidenta, Dina Boluarte Zegarra (2022 hasta la actualidad), cuyo único gabinete²⁵⁶ recibió la investidura.

Laus Deo.

²⁵² Véase el fundamento jurídico nro. 93.

²⁵³ Véase el fundamento jurídico nro. 101.

²⁵⁴ Véase el fundamento jurídico nro. 102.

²⁵⁵ Véase el fundamento jurídico nro. 105.

²⁵⁶ El Consejo de Ministros de Dina Boluarte está presidido por Luis Alberto Otárola Peñaranda.

Conclusiones

La cuestión de confianza es una herramienta que proviene del sistema parlamentarista, incorporada en el ordenamiento peruano desde la Constitución de 1933. Actualmente la Constitución de 1993 regula dos tipos: la cuestión de confianza obligatoria y facultativa. Se relaciona la cuestión de confianza obligatoria con la herramienta de la investidura propia de los sistemas parlamentaristas; sin embargo, la investidura hace referencia a un «nombramiento» del primer ministro, mientras que la cuestión de confianza obligatoria hace referencia a una «ratificación» al nombramiento del primer ministro hecho ya por el presidente de la República, por lo que su aplicación en nuestro ordenamiento —de acuerdo con la forma de gobierno que tenemos— no es efectiva ni congruente.

Respecto a la cuestión de confianza obligatoria, consideramos que debería suprimirse para evitar su uso con fines egoístas por parte de ciertos actores políticos, pues ante su negatoria el recién nombrado *premiere* iría de la puerta de entrada hacia la puerta de salida. En la medida que existe previamente un nombramiento por parte del presidente de la República, el acto del presidente del Consejo de Ministros de acudir al congreso para explayarse sobre la política general de gobierno debería mantenerse, pero sin generar una obligatoriedad de renuncia ante su denegatoria. Dicho acto sería vano si luego al jefe del gabinete no se le deja actuar, haciendo una valoración sobre especulaciones y no sobre hechos o decisiones concretas en ejercicio de su cargo. Para lograr ello, debe hacerse una reforma constitucional del artículo 130 de la Constitución.

Como ya hemos señalado, la cuestión de confianza obligatoria tiene un componente de azar con respecto al resultado, pues la investidura del primer ministro dependerá de muchos factores, entre ellos, el contexto político que se esté atravesando. Y es que, considerando como se han llevado a cabo las relaciones ejecutivo-legislativo, si el presidente no cuenta con mayoría parlamentaria, entonces tendría complicaciones cuando su primer ministro solicite la investidura al parlamento dentro de los primeros treinta días de haber iniciado sus funciones. Si el poder ejecutivo tuviese mayoría parlamentaria, ¿cuál sería la utilidad de esta institución, ya que el *premiere* se sabría investido incluso antes de exponer su política general de gobierno porque el presidente de la república cuenta de antemano con el respaldo del congreso.

En relación con la cuestión de confianza facultativa, podemos concluir que el contexto político y los intereses de por medio pervirtieron su espíritu. Aunado a ello, la conformación

anterior del Tribunal Constitucional²⁵⁷ expidió sentencias cuestionables (las recaídas en los expedientes nros. 0006-2018-PI/TC y 0006-2019-CC/TC) que generaron un escenario de aceptación de supuestos no regulados en la constitución, tales como la «regulación abierta» (con la posibilidad de interponer una cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional) y la denegación «fáctica» de la cuestión de confianza, avalando una disolución del congreso a todas luces inconstitucional. Felizmente, la actual conformación del Tribunal Constitucional emitió la sentencia nro. 307/2023, recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC, a través de la que subsanó los anteriores pronunciamientos, pues suprimió tales supuestos. En ese sentido, somos enfáticos al afirmar que no la existencia de una denegación «fáctica» de la cuestión de confianza.

Finalmente, para el título de este trabajo hemos utilizamos el término «diagnóstico» y no «análisis» o «valoración» porque consideramos que la pésima utilización de la cuestión de confianza «enfermó» nuestro sistema de gobierno, pues la relación ejecutivo-legislativo de los últimos años se debilitó debido al «contagio» de actos y pronunciamientos materialmente inconstitucionales. Siendo esto así, aun cuando se cambie todo el sistema, retornándose —por ejemplo— a la clásica composición parlamentaria, sin funcionarios conscientes, competentes y comprometidos nuestra comunidad política no podrá gozar de una «sana» democracia.

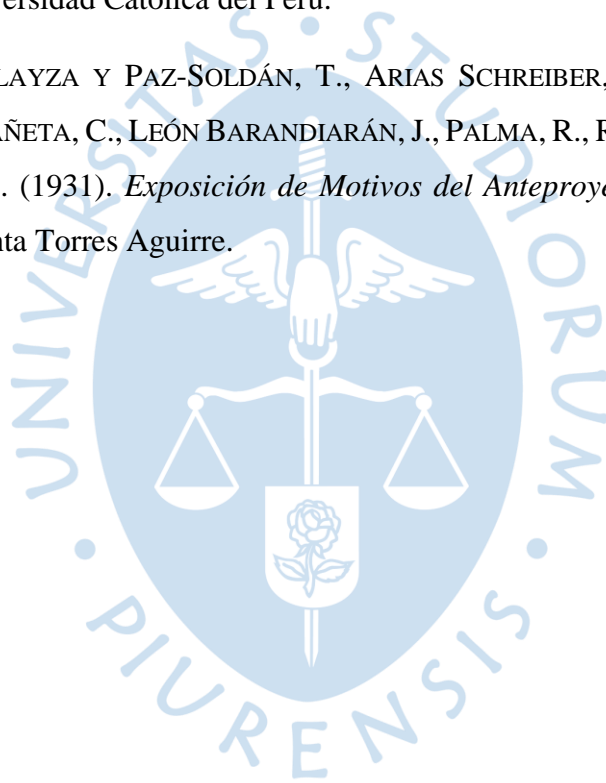
²⁵⁷ Nos referimos a los magistrados: Ferrero Costa, Blume Fortini, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña y Ramos Núñez.

Referencias

- BASADRE, J. (2015). *Historia de la República del Perú [1822-1933]* (1.ª ed., tomo II). Empresa Editora El Comercio S.A.
- BERNALES, E. (2013). El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha. *Pensamiento Constitucional*, 18(28), 35-46.
- CHIRINOS SOTO, E. (1991). *Cuestiones Constitucionales 1933-1990*. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.
- CHIRINOS SOTO, E., Y CHIRINOS SOTO, F. (1994). *Constitución de 1993: lectura y comentario*. Nerman.
- CASTILLO CÓRDOVA, L. (2019). *El derecho constitucional creado por el Tribunal Constitucional*. Gaceta Jurídica.
- DÍAZ MUÑOZ, O. (1997). *La Moción de Censura en el Perú*. ARA Editores.
- FERRERO REBAGLIATI, R. (1958). *El liberalismo peruano: Contribución a una historia de las ideas. Ensayo, textos y notas*. Tipografía Peruana.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1990). Las relaciones entre los órganos de gobierno en la constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. *Derecho PUCP*, (43-44), 161-190. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199001.005>
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2014). La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (18), 211–229.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2006). *Las constituciones del Perú* (2.ª ed., tomo I). Universidad de San Martín de Porres.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2006). *Las constituciones del Perú* (2.ª ed., tomo II). Universidad de San Martín de Porres.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (1999). Bases para la Historia Constitucional del Perú. *Derecho PUCP*, (52), 369-407. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199901.018>
- GARCÍA BELAUNDE, D. (1997). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). *Pensamiento Constitucional*, 4(4), 233-244.

- HAKANSSON, C. (2023). La cuestión de confianza en la constitución peruana. *Athina*, (015), 163-179. <https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6490>
- HAKANSSON, C. (2022). El principio de separación de poderes y su contenido para el ejercicio de las relaciones ejecutivo- legislativo en la Constitución peruana de 1993. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (24), 101-120.
- HAKANSSON, C. (2020). El contenido del principio de separación de poderes. A propósito de la demanda competencial sobre la disolución parlamentaria. *Gaceta Constitucional*, (tomo 146), 63-74.
- HAKANSSON, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional* (3.^a ed.). Palestra Editores.
- HAYA DE LA TORRE, V. (28 de julio de 1978). *Discurso del presidente de la Asamblea Constituyente, Víctor Raúl Haya de la Torre, el 28 de julio de 1978*. Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República.
- LA PUERTA DE MENDOZA, L. (7 de enero de 1868). Renuncia a la presidencia del Consejo de Ministros. *El Comercio*.
- MARCO, J. (1998). Las preguntas parlamentarias: las preguntas del interés general al presidente del ejecutivo en FRANCESC PAU I VALL (ed.), *Parlamento y control del gobierno* (pp. 283-290). Thomson Reuters Aranzadi.
- MELO, J. (1987). Control parlamentario en FRANCISCO EGUIGUREN PRAELI (ed.) *La Constitución política de 1979 y sus problemas de aplicación: 11 estudios interpretativos* (pp. 495-546). Cultural Cuzco.
- OVIDO, J. (1861). *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año 1821 hasta 31 de diciembre de 1859* (tomo I). Felipe Bailly.
- OVIDO, J. (1861). *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año 1821 hasta 31 de diciembre de 1859* (tomo II). Felipe Bailly.
- PACHECO, T. (1996). *Cuestiones Constitucionales* (3.^a ed.). Editora Jurídica Grijley.
- PANIAGUA, V. (2003). La evolución del constitucionalismo peruano. *Anuario de la Academia Peruana de Derecho 2002-2003*, 21-38.
- PAREJA PAZ-SOLDÁN, J. (2005). *Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979)* (2.^a ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- PEREIRA-MENAUT, A. (2011). *En defensa de la Constitución* (2.^a ed.). Palestra Editores.
- PONS MUZZO, G. Y TAURO, A. (Eds.). (1973). *Primer Congreso Constituyente* (vol. 1, tomo XV). Industrial gráfica S.A:
- PRADO OCHOA, M. I. (7 de enero de 1868). Renuncia a la presidencia de la república. *El Comercio*.
- RAMOS NÚÑEZ, C. (2018). *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.
- VILLARÁN, M. V. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional* (1.^a ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VILLARÁN, M. V., ALAYZA Y PAZ-SOLDÁN, T., ARIAS SCHREIBER, D., BELAÚNDE, V. A., GARCÍA GASTAÑETA, C., LEÓN BARANDIARÁN, J., PALMA, R., ROMERO, E., UGARTE, C., VALCÁRCEL, L. (1931). *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado*. Imprenta Torres Aguirre.



Fuentes normativas

Acta de la sesión del Cabildo de Lima en la que se reconoce la autoridad del segundo vicepresidente de la república, general Pedro Diez Canseco (7 de enero de 1868). Oficina de Participación Ciudadana, Congreso de la República. https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/acta_sesion_reconoce_autoridad_segundo_vicepresidente_7_enero_1868.

Constitución Política de la República Peruana. (1823). Diario Oficial El Peruano. 12 de noviembre de 1823.

Constitución para la República Peruana. (1826). Diario Oficial El Peruano. 01 de julio de 1826.

Constitución Política de la República Peruana. (1828). Diario Oficial El Peruano. 18 de marzo de 1828.

Constitución Política de la República Peruana. (1834). Diario Oficial El Peruano. 10 de junio de 1834.

Constitución Política de la República Peruana. (1839). Diario Oficial El Peruano. 10 de noviembre de 1839.

Constitución Política del Perú. (1856). Diario Oficial El Peruano. 19 de octubre de 1856.

Constitución Política del Perú. (1860). Diario Oficial El Peruano. 13 de noviembre de 1860.

Constitución Política de la República. (1867). Diario Oficial El Peruano. 29 de agosto de 1993.

Constitución para la República del Perú. (1920). Diario Oficial El Peruano. 18 de enero de 1920.

Constitución Política de la República. (1933). Diario Oficial El Peruano. 09 de abril de 1933.

Constitución Política del Perú. (1979). Diario Oficial El Peruano. 28 de julio de 1980.

Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano. 29 de diciembre de 1993.

Decreto (1 de mayo de 1854). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyesxix/1854022.pdf>

Decreto (6 de febrero de 1868). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1868009.pdf>.

Decreto (11 de octubre de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1861-1880/a-mensaje-1867-6.pdf>.

Decreto (14 de octubre de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/decreto_restableciendo_estado_14_octubre_1867.

Decreto (23 de septiembre de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://repositorio.bicentenario.gob.pe/handle/20.500.12934/782>.

Decreto (24 de junio de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/decreto_dimitiendo_mando_supremo_republica_24_junio_1865.

Decreto (25 de abril de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/decreto_asumiendo_mando_republica_25_abril_1865.

Decreto (25 de junio de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1861-1880/a-mensaje-1865-3.pdf>.

Decreto (29 de agosto de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1861-1880/a-mensaje-1867-3.pdf>.

Decreto (28 de julio de 1866). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1866086.pdf>.

Decreto (28 de noviembre de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1861-1880/a-mensaje-1865-5.pdf>.

Decreto (26 de abril de 1822). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1822069.pdf>.

Decreto (27 de abril de 1822). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1822063.pdf>.

Decreto (10 de septiembre de 1823). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1823/Cons1823_TEXTO.pdf.

Decreto (14 de octubre de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/decreto_restableciendo_estado_14_octubre_1867.

Decreto (15 de febrero de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/publicaciones/Revista-DIDP/23-08-15/files/basic-html/page36.html>.

Decreto (10 de octubre de 1838). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1838068.pdf>.

Decreto (25 de septiembre de 1867). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1867086.pdf>.

Decreto ley nro. 7045 (11 de marzo de 1931). Repositorio Justia.
<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/7045-mar-11-1931.pdf>.

Decreto ley nro. 7160 (26 de mayo de 1931). Repositorio Justia.
<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/7160-may-26-1931.pdf>.

Decreto ley nro. 7416 (19 de noviembre de 1931). Repositorio Justia.
<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/7416-nov-19-1931.pdf>.

Decreto ley nro. 17063 (3 de octubre de 1968). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17063.pdf>

Decreto ley nro. 17067 (9 de octubre de 1968). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17067.pdf>.

Decreto ley nro. 25418 (6 de abril de 1992). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/25418.pdf>.

Decreto ley nro. 25557 (17 de junio de 1992). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/25557.pdf>.

Decreto ley nro. 25684 (2 de septiembre de 1992). Repositorio Justia.
<https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25701-aug-31-1992.pdf>.

Decreto ley nro. 21268 (30 de agosto de 1965). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/21268.pdf>

Decreto ley nro. 21949 (4 de junio de 1978). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/21949.pdf>.

Ley de Ministros (26 de septiembre 1862). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1862010.pdf>.

Ley (31 de enero de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1865029.pdf>.

Ley (2 de febrero de 1865). Archivo de la Academia Diplomática del Perú.

<https://www.adp.edu.pe/uploads/seccion/24-11-21-138599093.pdf>.

Ley (31 de enero de 1865). Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú.

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1865029.pdf>.

Ley nro. 3083 (25 de setiembre de 1919). Repositorio Justia.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/3083-sep-25-1919.pdf>.

Ley nro. 7479 (9 de enero de 1932). Repositorio Justia.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/7479-jan-9-1932.pdf>.

Ley nro. 8237 (1 de abril de 1936). Repositorio Justia.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/8237-apr-1-1936.pdf>.

Ley nro. 4687 (19 de septiembre de 1923). Repositorio Justia.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/4687-sep-19-1923.pdf>.

Ley nro. 5857 (4 de octubre de 1827). Repositorio Justia.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/5857-oct-4-1927.pdf>.

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente nro. 006-2006-PCC/TC, de fecha 12 de febrero de 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente nro. 0006-2018-PI/TC, de fecha 06 de noviembre de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente nro. 0006-2019-CC/TC, de fecha 14 de enero de 2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional nro. 6/2022, recaída en el expediente nro. 00032-2021-PI/TC, de fecha 3 de febrero de 2022.

Sentencia del Tribunal Constitucional nro. 307/2023, recaída en el expediente nro. 00004-2022-PCC/TC, de fecha 30 de mayo de 2023.

