



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Checks and balances of powers en el Perú. Aplicatoriedad
en la Constitución de 1993**

Tesis para optar el Título de
Abogado

Alexander Castillo Morales

Asesor(es):
Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto

Piura, noviembre de 2023

Aprobación

La tesis titulada “Checks and balances of powers en el Perú. Aplicatoriedad en la Constitución de 1993”, presentada por el bachiller Alexander Castillo Morales en cumplimiento con los requisitos para obtener el título de abogado, fue aprobada por el director de tesis Doctor Carlos Guillermo Hakansson Nieto.



Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto

Director de Tesis



Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final


Yo, Alexander Castillo Morales, egresado(a) del Programa Académico de Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI 71624986

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Checks and balances of powers en el Perú. Aplicatoriedad en la Constitución de 1993 ”
El mismo que presento bajo la modalidad de tesis¹ para optar el Título Profesional² de Abogado
2. Que el trabajo se realiza en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto., identificado con DNI N° Haga clic o pulse aquí para escribir texto.
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto., identificado con DNI N° Haga clic o pulse aquí para escribir texto.
3. La asesoría del trabajo está a cargo de:
 - **Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto**, identificado con DNI N° **06634454**
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto., identificado con DNI N° Haga clic o pulse aquí para escribir texto.
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. Declaro que 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: 14 de noviembre de 2023



.....
*Firma del optante*³

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

² Grado de Bachiller, Título de profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor

³ Idéntica a DNI, no se admite digital salvo certificado

Dedicatoria

A Lourdes, mi madre, por todo lo que ha hecho por mí y mis hermanos, porque nunca dejó de luchar por nosotros, incluso cuando no tuvo fuerzas, y quien siempre supo creer en mí. Todo lo que he sido, soy y seré, será por ti y para ti mamá.

A Papá Til y a Mona María, quienes fueron pieza fundamental en mi vida, cuyo ejemplo siempre me inspirará donde sea que vaya, y aun cuando ya no están conmigo, aprendí a comprender que fue porque se volvieron parte de mí para siempre. Los extraño mucho y me hubiera gustado que me vean lograrlo, pero esto es por ustedes.

A Stephanie, por su incondicionalidad, su amor sincero y por no permitir que me rinda nunca.

A mis hermanos Karen y Daniel, mi papá Raúl, demás familia, amigos y todos aquellos que de una u otra manera estuvieron ahí, porque cada uno de ustedes, dejó un aprendizaje que me sumó en esta búsqueda de seguir siendo una gran persona y profesional.

Y a mí mismo, porque supe encontrar la luz en los momentos más oscuros y aprender a vencer mis propios miedos y limitaciones. Es por ello que, así como esto me ha costado muchas lágrimas, soy consciente que debo buscar hacer mucho bien con el ejercicio de mi profesión.

Agradecimientos

A mi asesor de tesis, y maestro, el doctor Carlos Guillermo Hakansson Nieto, por saber contagiarme de la pasión por el Derecho Constitucional, sus memorables lecciones personales y profesionales, así como también por la paciencia y constante apoyo a lo largo de esta investigación.



Resumen

La presente investigación pretende analizar el principio de separación de poderes y su concreción entre los pesos y contrapesos a la luz de la Constitución de 1993. Dilucidando desde su concepción de separación más tajante, menos tajante y los modelos mixtos, los cuales configuraron la forma de gobierno “neopresidencialista” que tiene nuestro país. Dicho punto de partida nos permitirá comprender la conceptualización, que se propone y plantea entre, los instrumentos de control político, los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, los mecanismos de exigencia de responsabilidad jurídica y la diferente naturaleza jurídica de la vacancia. Ante ello, plantear de manera dogmática la esencia, el sentido, alcance y límite de cada uno de los elementos que lo componen. Los cuales, según el ejercicio que se les dote, sus efectos inciden en gran magnitud en la praxis política que ha vivido el Perú. Esta praxis política desencadenó un desarrollo jurisprudencial, sin precedentes, respecto del cual se advierte el considerable agravio a la separación de poderes que supuso la Resolución del Expediente N° 0006-2019-CC/TC, mediante la cual se convalida la “denegatoria fáctica” y avala una disolución parlamentaria, que ha quebrantado significativamente nuestro orden constitucional. Dicha Resolución implica el precedente de mayor desacierto desde la aprobación de la Constitución, y por lo cual resulta fundamental el entendimiento claro de los checks and balances of powers en el Perú, para que, por medio de ellos, se fortalezca la institucionalidad en el Perú.

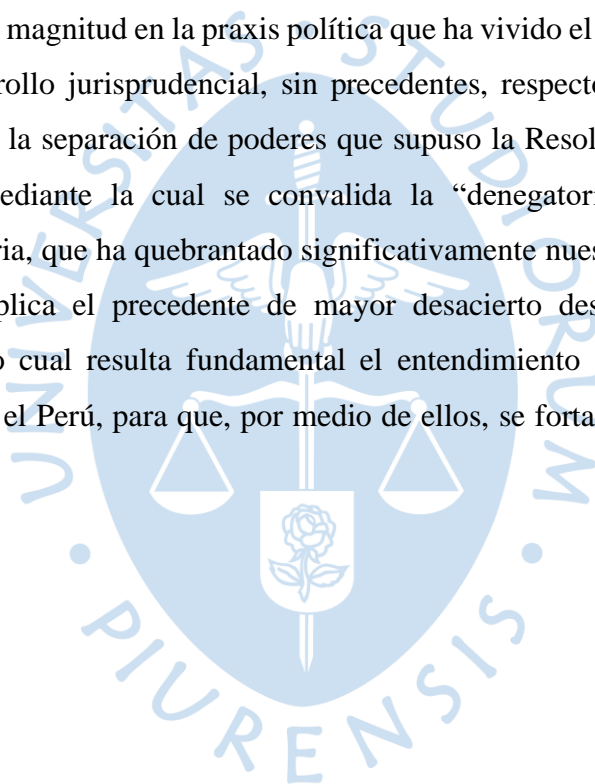


Tabla de contenido

Introducción	9
Capítulo 1 La Teoría de la Separación de Poderes	10
1.1 Separación de poderes más tajante.....	11
1.2 Separación de poderes menos tajante.....	14
1.3 Los modelos mixtos.....	14
1.4 Contenido constitucional de la separación de poderes	16
Capítulo 2 Evaluación de la separación de poderes en los textos constitucionales peruanos	19
2.1 Separación de poderes en constituciones del siglo XIX.....	19
2.2 Separación de poderes en constituciones del siglo XX.....	21
Capítulo 3 Aciertos y desaciertos desde la praxis política y desarrollo jurisprudencial de los checks and balances del Perú.	27
3.1 Aplicatoriedad de los checks and balances en el Perú.	27
3.1.1 Formas de gobierno peruano.....	29
3.1.2 Relación Ejecutivo – Legislativo – Ejecutivo.....	30
3.1.3 Instrumentos de control político en la Constitución de 1993.....	32
3.1.4 Mecanismos de exigencia de responsabilidad política en la Constitución de 1993.	55
3.1.5 Naturaleza jurídica distinta de la acusación constitucional y la vacancia.....	63
3.2 La praxis política.....	66
3.3 Breve desarrollo jurisprudencial	68
3.4 Aciertos y desaciertos en la aplicatoriedad de los check and balances en el Perú.....	75
Conclusiones	83
Referencias	85

Lista de tablas

Tabla 1. Instrumentos de control político y mecanismos de exigencia política	31
Tabla 2. Comisiones investigadoras	35



Introducción

Existe una percepción generalizada de hartazgo político debido a los constantes conflictos políticos que se han venido dando, de manera especial y acelerada desde 2016, sin embargo, estos se han dado a lo largo de toda nuestra historia republicana. Un análisis concienzudo preliminar nos podría determinar que son muchas las causas, desde el ámbito jurídico, que han determinado ese devenir de alta crispación.

De hecho, se suele argumentar, sin un vasto análisis, que el problema es la Constitución de 1993, de hecho existe un sector ideologizado en cierta forma, que sigue cuestionando la legitimidad de origen de la Constitución sin saber reconocer la extensa legitimidad de ejercicio esta, manifestada en la consecución de procesos democráticos permanentes (transiciones ordenadas y límite a proyectos autoritarios y/o choques insuperables entre los Poderes del Estado), ha desplegado un desarrollo jurisprudencial sin precedentes (no existe artículo de la Constitución que no haya sido analizado, interpretado y perfeccionado mediante normas constitucionalmente adscriptas), e impulsó con éxito la transformación en el modelo económico y la recomposición de la clase media. Valgan verdades, la problemática a los conflictos políticos, no se asienta en la Constitución, sino en el poco entendimiento que se tiene de esta, sobre todo respecto de la separación de poderes.

Ello, resulta la primera problemática que se aborda en la presente investigación académica, comprender como funcionan las relaciones entre los Poderes, particularmente aquellos de decisión política como lo son el Ejecutivo y el Legislativo. ¿Cuándo hablamos de pesos y contrapesos, hablamos de la misma concepción constitucional de los instrumentos de control político y/o a los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, son figuras jurídicas que se diferencian o se complementan?

Para lo cual, resultará primordial comprender lo que supone la separación de poderes y sus diferentes modelos más tajante, menos tajante o mixta, así como los principios que la componen. Con lo cual, poder definir la naturaleza de las herramientas que ofrece el principio de pesos y contra pesos, junto a cada una de las instituciones que lo componen, los cuales han sido ejercidas de manera indiscriminada, desproporcionada y contrariando su teleología. Posterior a ello, saber comprender el constitucionalismo peruano en la historia, el basto desarrollo de la praxis política y jurisprudencial en la materia, y permitir precisar los aciertos y desaciertos en los checks and balances en el Perú y concluir como ha de darse el perfeccionamiento idóneo de este principio fundamental de nuestra Constitución.

Capítulo 1

La Teoría de la Separación de Poderes

La teoría constitucional incorpora dos pilares fundamentales en su naturaleza, uno viene a ser la salvaguarda de los bienes humanos debidos de todo sujeto de Derecho y el otro, el referido a la separación de poderes. Estos pilares han devenido de un desarrollo doctrinal, normativo y jurisprudencial a lo largo de la historia constitucional universal. Resultandos fundamentales por buscar alcanzar la plena realización de una sociedad y de todo sujeto de Derecho. A efectos del desarrollo de la presente investigación ahondaremos en la parte orgánica de la teoría constitucional, siendo la separación de poderes un precepto tan fundamental como poco comprendido entre las sociedades democráticas.

La teoría de la separación de poderes concibe una serie de concepciones clásicas resumidas en cinco significados preliminares que plantea Hakansson Nieto:

(...)

- La distinción entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial
- La incompatibilidad constitucional del titular de un órgano estatal para desempeñar un cargo diferente al que fue elegido.
- La autonomía de un órgano estatal frente a las acciones o interferencias de otros órganos estatales.
- El control y/o el equilibrio de un órgano estatal a los actos de otro.
- La coordinación y la falta de responsabilidad entre los órganos estatales.⁴

Estas concepciones clásicas, pueden entenderse de manera concatenada, sin embargo, suponen un entendimiento limitado respecto a lo que implica realmente. El primer apunte que se debe hacer al respecto es que, desde su partida, la denominación clásica se encuentra planteada de manera imprecisa, por decir lo menos, dado que un poder es en abstracto único o indivisible, per se, es en ese sentido que se reconoce que emanan del pueblo, como se estableció en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Por tanto, lo correcto sería denominarlo como separación de funciones de los órganos del Estado para la persecución del bien común. Sin embargo, el entendimiento doctrinario y consuetudinario se encuentra referido a la separación de poderes.

El cual, se empieza a desarrollar desde Aristóteles, quien reconocía como tal, tres funciones para los Estados: la deliberativa, la judicial y la delegada en especial a jueces⁵. Sin

⁴ Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra.

⁵ Véase en Solozaba Echevarría, J. (1981). Sobre el Principio de la Separación de Poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (24), 215-234. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26674>

embargo, su desarrollo exponencial, surge como una contraposición frente al absolutismo monárquico en el Siglo XVII y Siglo XVIII, mediante el cual se garantizará las libertades⁶ políticas y se evite que un Poder interrumpa las funciones del otro, por lo que se acordó que el ejercicio del poder político debe dividirse en varios órganos. Su desarrollo ha sido tal, que la antes mencionada Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, determinaron que un país que no establezca ni garantías de derechos ni determinación de separación de poderes, se entenderá como carente de Constitución. Lo que se busca garantizar, en esencia es la libertad en la diversificación de facultades y competencias del Poder, en un marco de cooperación para garantizar el bien común. Planteando el desempeño de funciones del Estado, los órganos que lo componen, y los controles e interrelaciones que se establecen entre ellos, los cuales se construyen y suelen clasificarse en las distintas formas de gobierno.⁷

Ahora bien, para poder entender los alcances de la separación de poderes, hay que comprender su evolución histórica, la misma que nació gracias a Locke pero que fue formulada de manera más amplia con Montesquieu y en ello, encontraremos los diferentes grados de flexibilidad, los mismos que se encuentran ligados a la forma constitucional de gobierno, ya sea presidencialista, parlamentarista y semi parlamentarista. Estos grados de flexibilidad, ya sea una separación de poderes menos tajante o una separación de poderes más tajante, resultan importantes para comprender cuales son los preceptos teleológicos de la separación de poderes, como una asignación de responsabilidades cooperantes, en las sociedades de acuerdo al sistema de gobierno constitucional que se haya adquirido.

1.1. Separación de poderes más tajante

Jonh Locke, examina en el “Segundo Tratado sobre Gobierno Civil”, desde una perspectiva filosófica y política, el cual es considerado la base doctrinaria de la separación de poderes, desde una búsqueda por garantizar la libertad política, para lo cual planteaba la necesidad de que el poder tenga funciones divididas como garantía del ejercicio de un buen gobierno, dada la fragilidad humana y su tendencia a acumular poder y desvirtuarse en ello.

En sí, lo que Locke plantea más que una teoría de la separación de poderes es una “ingeniería institucional” para materializar los preceptos antes mencionados. Esto se encuentra muy relacionado con el planteamiento de Sartori referente a la “ingeniería constitucional” mediante cual supone un: “análisis referido a las condiciones particulares de cada sociedad, que

⁶ Para Lowenstein, la libertad es el *telos* de la teoría de la separación de poderes. Véase en Lowenstein, k. (1976). *Teoría de la Constitución*. Ariel.

⁷ Véase en Vergotini, G. (2005). *Derecho Constitucional Comparado, traducción Claudia Herrera*. Universidad de Buenos Aires.

permiten establecer mecanismos más adecuados para organizar una forma de representación, una forma de ejercicio del poder y los canales para los actores políticos con el fin de fortalecer la gobernabilidad.”⁸

Para Locke, existían dos funciones específicas, diferentes una de la otra, la primera era un poder que tenía el carácter de representativo e influyente para hacer leyes, el cual lo consideraba como supremo; y el segundo, un poder que este activo y vigilante para llevar a cabo la aplicación de las leyes⁹. Aunado a ello la teoría de Locke se basaba en la ausencia de una “judicatura” o lo que hoy se entiende como la función judicial, incluir en su lugar el “poder federativo”¹⁰. Parte de la doctrina considera que, esto se debe a que la función judicial se desarrolla en la sociedad política relacionada con los legisladores, por lo que no se concebía la importancia de contar con una institución judicial. En ese sentido, se comprendía que los legisladores y los jueces tenían roles que se podrían considerarse como similares; dado que, conforme refiere Blanco Valdés: “los parlamentarios establecen el derecho, pero no es tan importante que lo hagan de manera abstracta, mientras que los segundos lo hacen de manera específica”¹¹. Entendiendo que la función judicial, se encuentra inmersa en la función ejecutiva, la misma que subsiste para cumplir lo mandado por la función legislativa.

Como se evidencia, Locke se detiene en la diferenciación de la función Ejecutiva y Legislativa, de manera separada, pero con un mínimo de coordinación, para mantener el buen curso del gobierno¹². Al margen de las concepciones respecto a los aportes de Locke, resulta evidente y concluyente que, actualmente cada Constitución que esboza basado en el principio de separación de poderes, funciones diferenciadas de cada uno, esboza también criterios de coordinación entre ambos para la consecución del bien común. Estos criterios de coordinación, no pueden ser concebidos aún como una exigencia de freno y contrapesos, porque esta una concepción que desarrolla a mayor profundidad Montesquieu.

Esta teoría, que plantea Locke, funciones entre los poderes de manera separada pero solamente cooperantes, es lo que doctrinalmente se denomina separación de poderes más tajante, porque no permite interrelaciones o delegaciones de facultades, solo mínimos para seguir garantizando el interés general de esa sociedad.

⁸ Véase en Sintitull. (s/f). Ine.mx. Recuperado el 2 de noviembre de 2023. <https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/conferencia9.htm>

⁹ Cfr. Hakansson: Curso de Derecho Constitucional. p. 258.

¹⁰ Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra.

¹¹ Véase en Blanco, R. (1998). *El valor de la Constitución*. Alianza.

¹² Cfr. Hakansson: Curso de Derecho Constitucional. p. 255.

De hecho, como expone Durverger: “es cuestionable esta idea filosófico-jurídica de tres poderes que serían distintos por naturaleza y esencia. En realidad, esta teoría abstracta sirve como base ideológica para una meta muy específica: debilitar al conjunto de los gobernantes, haciendo que se limiten mutuamente. Según esta perspectiva, la división de poderes implica dos elementos muy diferentes que se encuentran en posiciones muy distintas: el primero, la separación del Parlamento del gobierno, lo que afecta a los gobernantes en su sentido más amplio, y el segundo, la separación de las jurisdicciones de estos gobernantes, lo que permite que jueces independientes los controlen.”¹³

Como se mencionó anteriormente, las teorías de separación de poderes se manifiestan según los sistemas de gobierno constitucionales. La característica evidente de la teoría de separación de poderes más tajante, aquella que como explicamos plantea una división de facultades, pero bajo un mínimo de cooperación, en el constitucionalismo actual, se ve reflejado e imperante en los sistemas de gobierno presidencialistas puros, como el de Estados Unidos, por mencionar un ejemplo.

Esta separación de poderes más tajante en los sistemas presidencialistas se caracteriza:

- Desde la elección separada y no coincidente, entre los poderes.
- Así mismo, el gobierno emana de esa elección del Poder Ejecutivo, así como cumple el ejercicio de sus funciones, desde su propia naturaleza sin estar a inamovibilidades e irresponsabilidades parlamentarias.
- Además, el Parlamento permanece en su cargo durante el tiempo constitucionalmente previsto, pues no cabe disolución frente a ellos.
- Inamovilidad de los jueces

En ese sentido, los poderes no se encuentran subordinados ni tienen más autoridad de aquella que se les haya otorgado, su sujeción es exclusiva los atributos establecidos por la Constitución. Hay una rígida separación de poderes, pero que sí pueden ser ejercidos en el marco de una colaboración mutua sin extralimitación alguna.

La Constitución norteamericana de 1787 es un ejemplo claro del establecimiento de una separación de poderes más tajante,” estableciéndolo como idóneo para evitar probar persistentes tensiones entre los poderes, y buscar proteger a los ciudadanos de una eventual dictadura (dada la abrogación de funciones por algún Poder respecto del otro), enmarcándolo simplemente en una comunicación entre ellos.”¹⁴ Como Hakansson Nieto señala, “los

¹³ Véase en Delgado Ramos, D. (2009). De la Separación de Poderes al conflicto entre órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*. (77), 143-184. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/993/1271>

¹⁴ Véase Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Ariel.

comentarios de Hamilton, Madison y Jay en El Federalista, un periódico que recopilaba comentarios sobre la primera Constitución escrita, rígida y federal del mundo, justifican la necesidad de un ejercicio del poder separado para garantizar la libertad.”¹⁵

1.2. Separación de poderes menos tajante

Se basa en la teoría que plantea Montesquieu en “Del Espíritu de las Leyes”, mediante el cual desarrolla de manera más completa lo formulado por Locke, explicando que en el Estado hay tres poderes, el Ejecutivo que establece la seguridad, dispone la guerra y la paz; el legislativo que promulga leyes y el judicial que castiga delitos y juzga particulares.¹⁶ Aunado a ello, concebía que, en el marco de sus funciones y la representatividad, al Legislativo debía defenderse y priorizarse sus prerrogativas propias, y planteando la idea de que incluso en Repúblicas, el Poder Ejecutivo esté liderado por un Jefe de Gobierno que sea electo por el Parlamento, lo cual no debía entenderse como una injerencia en la conducción de su función; y al Judicial, lo concebía como un poder regulador entre los dos primeros poderes. Así, evidenciamos que, estas teorías son muy próximas a lo que hoy se concibe dentro de un sistema Parlamentario y sus consecuentes figuras jurídicas y constitucionales. En el cual, si bien hay competencias y funciones diferenciadas, las mismas tienen cierto grado de interrelación para su eficaz cumplimiento.

Montesquieu advierte respecto a los riesgos que supondría una irrogación de competencias entre los Poderes, lo cual limitaría el sentido de libertad equiparándolo con regímenes cuasi tiránicos. Siendo importante, la necesidad de incorporar mecanismos que eviten la concentración del poder, lo que lo impulsaron a desarrollar una garantía que permita que cada poder se balancee para evitar extralimitaciones¹⁷; esto es, que exista una relación de control mutuo a través de una serie de instrumentos y mecanismos de pesos y contra pesos. En resumen, no sería una separación tajante sino una división meramente orgánica y funcional.¹⁸ Es decir, existían funciones diferenciadas, pero interrelacionadas de tal manera que existe la obligación de rendir cuentas a otro Poder, tal como sucede en los Parlamentarismos, en los cuales encontramos figuras tales como las investiduras de gabinetes, mociones de censura, etc.

1.3. Los modelos mixtos

El desarrollo del constitucionalismo ha implicado ciertas tendencias orientadas a incorporar instituciones jurídicas tanto de los sistemas presidenciales como parlamentaristas,

¹⁵ Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra.

¹⁶ *Ibidem*. p.260.

¹⁷ *Ibidem*. p. 263.

¹⁸ *Ibidem*. p.253.

con el fin de garantizar una separación de poderes, que pueda consignar sistemas de cooperación estrechos entre todos los Poderes del Estado, para garantizar el bien común; así como, mecanismos fuertes de controles políticos y equilibrios, que permitan la consecución de los intereses generales del Estado. Es lo que Lowenstein denomina como “una necesidad de distribuir y supervisar, respectivamente, el poder político.”¹⁹

En ese sentido, encontramos a la Constitución Peruana actual y como antecedentes, que ya revisaremos más adelante, a su historia constitucional. Donde si bien, encontramos como figura aparentemente predominante al Poder Ejecutivo²⁰, este no puede ser considerado como un modelo presidencialista puro, dado que, para el funcionamiento de este, está sujeto a prerrogativas propias de un parlamentarismo, como los actos de investidura o la sujeción a concurrencias obligatorias al Pleno del Congreso para su interpelación. Así mismo, la posibilidad de que tanto el poder legislativo como el ejecutivo tengan iniciativa Legislativa, con ciertos criterios y limitaciones; pero que conllevan a vínculos que superan el nivel de colaboración propio de un presidencialismo clásico o un parlamentarismo puro y duro.

Como se explicó precedentemente, las teorías de separación de poderes se encuentran directamente ligadas con los sistemas de gobierno constitucionales. En ese sentido, este tercer modelo que incorpora rasgos de uno y otro, al margen de la idoneidad con la que deben ser configurados, y pensados según las realidades constitucionalmente distintas, considerando factores varios. Configura un modelo que hay que entenderlo en cada caso concreto, interpretando de manera sistemática el *telos* de cada figura de contra peso entre los Poderes, tanto en lo que se dispone en la Constitución como en el desarrollo jurisprudencial que esta figura ha de tener. Para que de esa manera poder entender, su correcta aplicatoriedad, acorde a su naturaleza y la realidad concreta. Sin embargo, quizá es aquí donde podemos encontrar factores de contingencia y choques entre poderes que devienen del no entendimiento de cada figura constitucional y de criterios que extrapolan lo jurídico, lo cual conlleva a enfrentamientos antagónicos entre los Poderes y limitaciones serias a las libertades para poder garantizar el bien común, que fue la razón por la cual nacen las teorías de separación de poderes. Este modelo mixto de separación de poderes es propio del constitucionalismo moderno, y su concreción se da mediante lo que la teoría denomina correcciones racionalizadas. Las cuales constan en:

Correcciones racionalizadas: En ese mismo sentido, resulta poco probable encontrar, una corrección al modelo puro, “o que no tome prestado instituciones de una forma de gobierno

¹⁹ *Ibidem.* p.255.

²⁰ De hecho, en su momento Hauriou calificó al presidente como “un monarca republicano”.

para otra diferente.”²¹ De hecho, una manifestación concreta son los denominados semi presidencialismos, que buscaban ofrecer garantías de mayor estabilidad gubernamental en comparación de las tradicionales formas de gobierno²², siendo que en las instituciones que más resaltan es la censura constructiva y el estado de necesidad legislativa.²³ Solozábal Echebarria cita lo que Biscaretti señala que la corrección supone:

1. Se cree que es esencial que los diversos poderes trabajen juntos, aunque más en el ámbito político que jurídico, para que la actividad de estos se lleve a cabo en línea con una dirección política coherente. Los actos que llevan a cabo la función gubernamental a veces tienen una forma específica, como resoluciones, mociones y órdenes del día, mientras que en otras ocasiones son actos típicamente constitucionales regulados por la Constitución, como la disolución de la Cámara, nombramiento de ministros y voto de desconfianza. Muchas veces, es imposible distinguir entre el acto de gestión y el acto legislativo o administrativo que se transmite; y
2. Aunque cada poder debe limitarse a su función institucional, resultará oportuno en ciertas circunstancias transferir funciones importantes o extensas a otros poderes.²⁴

En la Constitución de 1993 estas correcciones se dieron atenuando el predominio presidencial a través de las instituciones parlamentaristas²⁵ con manifestaciones racionalizadas.²⁶

1.4 Contenido constitucional de la separación de poderes

La separación de poderes tiene como base otros principios que lo dotan de contenido constitucional, entre los cuales se encuentran el principio democrático, el principio de representación política, la autonomía funcional y el principio de equilibrio y cooperación entre poderes.²⁷

²¹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal.

²² Véase en Virgala Foruria, E. (1995). La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria. *Revista de Estudios Políticos*, (89), 119-164. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27344>

²³ Preceptos introducidos en la Ley Fundamental 1949, las cuales no fueron consideradas en la Constitución de 1993.

²⁴ Véase en Solozaba Echevarría, J. (1981). Sobre el Principio de la Separación de Poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (24), 215-234. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26674>

²⁵ Como las interpelaciones, mociones de censura, etc.

²⁶ Mediante el Expediente N° 006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional sostiene que, los mecanismos para equilibrar los poderes incluyen a los poderes y a los órganos constitucionales autónomos.

²⁷ *Ibidem.* p. 214-218.

- **El principio democrático.** El cual se fundamenta en la en la democracia como un presupuesto básico de cualquier gobierno constitucional, el cual se funda, en la elección mediante sufragio libres y transparentes de los representantes de los Poderes del Estado, es decir, la legitimidad la otorga la ciudadanía mediante una clara mayoría, respetuosa de una minoría y que en esencia ha de buscar la consecución de consensos entre estos y ante contingencias propugna que las soluciones puedan superarse mediante medios institucionales habituales mediante diálogo institucional o a través de espacios de discusión adecuados y pertinentes.
- **El principio de representación política.** El cual busca dotar de legitimidad en el ejercicio a cada uno de los representantes de los Poderes del Estado, para que puedan ejercer sus competencias, las cuales cuando estas son extralimitadas o arbitrarias se suele perder el justo título y se deslegitima el poder otorgado mediante un proceso electoral.
- **La autonomía funcional.** Mediante la cual se propugna la distribución de las funciones de los distintos poderes del Estado, propugnando una protección institucional que prohíbe la invasión o el menoscabo de las funciones de otro poder estatal, admitiendo colaboración entre estos órganos.²⁸
- **El principio de equilibrio y cooperación entre poderes.** Aquel reconocido como el asunto de la presente investigación, como los checks and balances of power. El cual implica un principio que busca prevalecer el funcionamiento adecuado de la separación de poderes, ya sea en su forma más tajante, menos tajante o mixta, mediante la cooperación para el perfeccionamiento de las decisiones políticas. De hecho, el mismo Tribunal Constitucional mediante el Exp. N° 0006-2019-CC/TC en su fundamento 32 sostiene que: “de esta manera, el principio de lealtad constitucional se aplica a los poderes públicos. Este principio, además del respeto a las competencias y funciones de otros, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.”²⁹. Como Hakansson Nieto manifiesta: “las funciones, aunque están separadas, cooperan entre sí como si fueran un mecanismo de control adicional pero que no pueda invadir las competencias de otros poderes estatales. En ese caso, la cooperación no sería más que una reducción de la autonomía

²⁸ Mediante el Expediente N° 0006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional sostiene que, Los mecanismos para equilibrar los poderes incluyen el respeto a los otros poderes y a los órganos constitucionales autónomos.

²⁹ Véase fundamento 32 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

funcional de un poder estatal contra otro, que también está integrado por representantes electos democráticamente.”³⁰

Sobre esto, el mismo Tribunal Constitucional mediante la antes mencionada Resolución recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC señala sobre los checks and balances que: “(...) el principio de que no hay poderes subordinados se refiere al balance de poderes, que permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contraposición. Por lo tanto, se concluye que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, control recíproco o equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o subordinando los poderes.”³¹; lo cual supone el núcleo duro de este principio.



³⁰ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal.p.218.

³¹ Véase fundamento 31 de la Resolución que recae en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC.

Capítulo 2

Evaluación de la separación de poderes en los textos constitucionales peruanos

Thomas Macaulay afirmó que "mientras los países avanzan al trote, las constituciones avanzan a pie"³², cabe dicha explicación para poder comprender como el devenir histórico ha sido tan volátil, respecto al devenir y desarrollo constitucional de la materia que nos aborda.

La separación de poderes ha sido una pieza medular en la historia de las constituciones en Perú, incluso si varios autores señalen que no existe una tradición constitucional y si ha venido generándose un desarrollo importante, al respecto, pese a que, en muchos momentos de nuestra historia republicana, se han presentado contingencias y quiebres constitucionales debido al poco entendimiento de estas instituciones constitucionales.

Una característica que se ha presentado en la evolución constitucional de la separación de poderes en nuestro país, es que siempre se ha dado mediante modelos sui generis, que han tratado de ser implementados y se han adaptado a nuestra propia experiencia histórica.

2.1. Separación de poderes en constituciones del siglo XIX

Conforme establece De la Puente Candamo: "El proceso comienza con la independencia, ya que este suceso provocó que varios pensadores nacionales plantearan en una solución política que permitiera una buena convivencia en la agitada sociedad de aquel tiempo. La propuesta de monarquía de José de San Martín fue rechazada y se optó por una república. La elección no fue fácil, ya que implicaba administrar un territorio geográfico que se había adaptado a las tradiciones y prácticas españolas. Aunque en esencia era insignificante, era evidente que el Perú no era una copia de España o una imitación del antiguo Imperio Incaico. En cambio, era un país nuevo, mestizo y definitivo que se transformaría en todos los aspectos de la vida".³³

Los primeros constituyentes, establecieron como punto de partida una respuesta contra los absolutismos que se vivieron en la época colonial, por lo cual se planteó la noción de la división de poderes, pero de según el modelo más tajante que vimos precedentemente. Así, en la Carta Magna de 1823, la primera Constitución Peruana, estableció que el Congreso de la República elegía al Presidente de la República., Basadre refiere al respecto que "Si el Poder Ejecutivo era una sombra, el Presidente de la República se transformó en una sombra de una

³² Frase original: "The great cause of revolutions in this, that while nations move onward, constitutions stand still", pronunciada en el Speech on Parliamentary Reform, el 5 de Julio de 1831. Cf. Macaulay, Thomas. *The Miscellaneous Writings and Speech of Lord Macalay*. Vol IV, Londres, Nueva York: Longmans, Green, y co. 1889. <https://ebin.pub/la-letra-de-la-ley-historia-de-las-constituciones-del-peru-9786124573118.html>

³³ Véase en De la Puente, J. (1964). *Notas sobre la causa de la Independencia del Perú*. Studium.

sombra”³⁴. Por otro lado, pero bajo el mismo modelo, la Constitución de 1826 dispuso que el presidente tendría un carácter vitalicio, lo cual supuso una desnaturalización de los límites y alcances de una Separación de Poderes. Sin duda, lo que buscaban los primeros constituyentes era que no exista una relación de cooperación entre los principales Poderes del Estado.

Esta tendencia, empezó a ser progresivamente no considerada desde la Constitución de 1828, fundamentándose, otorgando potestades al Ejecutivo sin precedentes, “como ocurrió en materia legislativa a través de los ministros, la facultad de observar las leyes e incluso la posibilidad de recibir autoridad especial del Congreso de la República en caso de invasión o sedición. De manera similar, la Constitución estableció que los ministros deben informar a las Cámaras del Congreso sobre el estado de su cartera especializada y responder a los informes que ellas soliciten. La creación de canales de comunicación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo comenzó lentamente pero gradualmente”³⁵; mediante el cual surgen las primeras nociones referidas a la colaboración entre los Poderes, aunque esta sea de manera mínima. En ese sentido, también se plantean las disposiciones de la Constitución de 1834, la cual “brinda oportunidades para el inicio del diálogo al incluir figuras como las de las memorias de informes de gestión, que los ministros presentaban al inicio de las sesiones del Congreso de la República, participar en los debates y retirarse antes del acto de votación”³⁶.

Aunado a ello, conforme recuerda el Tribunal Constitucional: “estos primeros canales de comunicación entre los dos órganos ofrecieron una solución adecuada y efectiva para establecer un equilibrio y un contrapeso entre los poderes”³⁷. Sin embargo, “entender el desenvolvimiento histórico de la forma de gobierno peruana será crucial, mediante el cual se han ido incorporando distintas instituciones propias del parlamentarismo, aunque, evidentemente, con rasgos estrictamente nacionales, como el voto de censura, cuyos primeros efectos surgieron en el año 1847, cuando en nombre del pueblo, la Cámara de Diputados decidió negar la confianza a un ministro., removiendo al ministro José Gregorio Paz Soldán. Esta incorporación En nombre del pueblo, la Cámara de Diputados decidió negar la confianza a un ministro. praxis en la dinámica de equilibrio de poderes”³⁸.

En ese sentido, “El establecimiento de la figura de la interpelación a los ministros, que, al igual que en otros casos, comenzó a ser utilizado en la práctica parlamentaria antes de ser

³⁴ Véase en fundamento 43 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, mediante el cual se cita a Basadre, J. (1968). *Historia de la República del Perú. Tomo I*. Cantabria S.A.C

³⁵ Véase en fundamento 44 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

³⁶ Véase en fundamento 47 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

³⁷ Véase en fundamento 48 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

³⁸ Véase en fundamento 49 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

reconocido oficialmente en la Carta Magna, ha sido una de las herramientas fundamentales para el establecimiento de mecanismos de coordinación y fiscalización que fue en la Constitución de 1860³⁹.

El Siglo XIX fue un periodo de cimientos de nuestra República, mediante el cual surgieron cambios constitucionales importantes, con un reflejo y noción por la separación de poderes, sin identificar por ahora, una tendencia de desarrollo menos rígida y más rígida.

2.2. Separación de poderes en constituciones del siglo XX

El Siglo XX se puede calificar como aquel mediante el cual el constitucionalismo peruano experimentó muchos cambios y reformas totales, siendo que los poderes de facto desconocían la naturaleza de una Carta Magna, la misma que tiene como principal característica su perdurabilidad como pacto de toda una sociedad, esto es que una Constitución no se cambia simplemente se perfecciona y adapta a los tiempos concretos. Cinco Constituciones, que variaban según régimen de facto de turno que utilizaba el cambio constitucional para legitimar su actuar antidemocrático. Dadas estas convulsiones civico-militares, la separación de poderes no sostuvo un correlativo de posicionamiento, ni surtió los efectos por los cuales fueron pensados teleológicamente.

Esto se ha dado de la siguiente manera, como ya se adelantó, una característica histórica del constitucionalismo peruano es la habitualidad con la el principio de separación de poderes era quebrantado para subrogarse en una sola figura personalísima desde la institución Presidencial, con poderes sin límites, por medio de los constantes golpes de Estado militares que nuestra muy débil democracia era pasible. Y es que, los políticos no encontraban las respuestas sólidas en la Constitución para la resolución de las crisis políticas, debido a que las instituciones de separación de poderes no se tenían claras o su uso se ejercía de manera lesiva.

Si bien, desde el constitucionalismo del Siglo XIX, ya se esbozaban esfuerzos por otorgar al Legislativo de mecanismos de control sobre el Ejecutivo, con las interpelaciones y censuras a los ministros, durante el Siglo XX esta fórmula fue totalmente ratificada, desde la Constitución de 1920, con lo cual se puede hablar de una institución que pasa a formar parte de nuestro constitucionalismo histórico. Sin embargo, trajo consigo extralimitaciones y usos desmedidos, como los que se dieron desde los gobiernos de Bustamante y Rivero y Belaúnde Terry⁴⁰, tanto con la interpretación como la consecuente censura, lo que ocasionó fuertes brechas y tensiones políticas.

³⁹ Véase en fundamento 57 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

⁴⁰ Véase en fundamento 60 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

La figura de la interpelación permite que los legisladores formulen preguntas y soliciten explicaciones al titular de un cargo en el Poder Ejecutivo sobre determinados actos o políticas de su gestión. A través de este mecanismo, se busca obtener clara y precisa sobre las decisiones tomadas y los fundamentos detrás de las mismas, logrando así una mayor transparencia en la gestión gubernamental.

Por otro lado, la censura es una medida que tiene como finalidad la destitución o remoción del ministro o funcionario interpelado en caso de que el Congreso no esté satisfecho con las respuestas o considera que ha incurrido en faltas graves o violaciones a la Constitución. La censura se presenta como una herramienta de control y sanción que puede ejercer el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en caso de que considere que este último ha actuado de manera indebida o contraria a los intereses del país.

Hay que entender, que la incorporación de las interpelaciones y censuras en el constitucionalismo peruano fue para establecer mecanismos de control y fiscalización, del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. Estas instituciones constitucionales buscaban promover principios de transparencia, y de responsabilidad a los funcionarios públicos, lo que puede interpretarse como una manifestación de una separación de poderes menos tajante. Es decir, buscaban impedir la concentración excesiva del poder en el Ejecutivo y a la vez fomentar la colaboración y el control recíproco entre los Poderes, y con ello coadyuvar al fortalecimiento del sistema democrático y asegurar que los funcionarios públicos sean responsables ante el Congreso y/o en última instancia ante la ciudadanía.

Claro está que, el uso de estos mecanismos fue concebido para hacerse acorde a principios de imparcialidad, objetividad, debido proceso, salvaguardando todo tipo de bienes humanos debidos, pero como se sabe, la realidad debido al poco entendimiento fue totalmente diferente.

Frente a ello, los constituyentes de turno, ante cada reforma constitucional introducían nuevas instituciones no para dar solución a las problemáticas de fondo sino para responder con más expresiones de poder, de manera más tajante, a los conflictos suscitados. “La Constitución de 1979 permite al presidente de la República disolver la Cámara de Diputados si se censura o se niega la confianza a tres consejos de ministros”.⁴¹

Al respecto, en la doctrina se debate sobre la idoneidad de incorporación de esta institución en el constitucionalismo peruano, la cual ha tenido mayor desarrollo factico y jurisprudencial dentro de la Constitución de 1993, como se analizará en un siguiente capítulo y

⁴¹ Véase fundamento 60 de la Resolución que recae en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

que sin duda ha resultado un elemento medular en el análisis del checks and balances peruano. Al margen de ello, la principal razón de su incorporación era permitir la viabilización del funcionamiento de los Poderes más no una herramienta de destrucción del ordenamiento democrático mediante golpes de Estado⁴².

Así, el peso y contrapeso que se planteó fue que si la Cámara de Diputados tenía el poder de ejercer la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros individuales mediante el uso del voto de censura. o falta de confianza⁴³, al Presidente de la República se habría que reconocer condiciones que habiliten disolverla válidamente. Así, “el Jefe de Estado podía decretar la disolución de la Cámara de Diputados únicamente cuando esta hubiera causado la pérdida del cargo de tres Consejos de Ministros mediante la censura o la negación de confianza.”⁴⁴ Pero “no podía disolverla durante el estado de sitio, la emergencia o el año final de su mandato. Esta facultad solo podía ser utilizada una vez durante su mandato”.⁴⁵ Esto habría que complementarse con el “necesario requerimiento de motivar la decisión y sobre todo convocar a elecciones para elegir una nueva Cámara en un plazo de treinta días, según la ley electoral vigente en el momento de la disolución. Si el presidente no convocaba a elecciones dentro del plazo o las elecciones no se llevaban a cabo, la Cámara disuelta recuperaba sus poderes constitucionales y cesaba el Consejo de Ministros, sin permitir que ninguno de sus miembros fuera nombrado nuevamente durante el periodo presidencial”.⁴⁶

Al respecto, Cairo Roldan plantea lo que Rubio Correa y Bernalles Ballesteros sostuvieron respecto a la finalidad de incorporar a nuestra Carta Magna la disolución del parlamento:

(...) El problema más resaltante en los sistemas mixtos, en el cual se dota a el Parlamento la capacidad de censurar, lo cual deja al Presidente sin medios de disuasión. Esto ha sucedido en el Perú. En gobiernos como el de Bustamante o el de Belaunde, se utilizó excesivamente la facultad de censurar a los ministros, lo que resultó en una disminución en la fuerza del Gobierno. Para solucionar esta situación, el Presidente puede disolver la Cámara de Diputados por primera vez en nuestro país, aunque con una fórmula imperfecta y discutible. La disolución es una forma en que el Presidente

⁴² Dicha prerrogativa fue incorporada mediante el artículo 230 de la Constitución de 1979, el mismo que determinaba que bajo ninguna causal el Senado podría ser disuelto.

⁴³ Véase en el artículo 226 de la Constitución de 1979.

⁴⁴ Véase en el artículo 227 de la Constitución de 1979.

⁴⁵ Véase en el artículo 229 de la Constitución de 1979.

⁴⁶ Véase en Cairo Roldán, J. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Revista Pensamiento Constitucional. PUCP*, 21(21). pp. 1-14. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698/18939>

responde a la censura o falta de confianza en tres Consejos de Ministros. La fórmula parece indicar una forma de castigo que no está en línea con los objetivos políticos-jurídicos que justifican la dimisión, ya que no se enfoca en la cantidad de veces que se menciona (tres en Consejos en este caso), sino en el hecho de que la relación entre el Presidente y sus ministros haya llegado a un nivel de conflicto y/o ruptura en la colaboración entre ellos. El Parlamento puede decidir censurar gabinetes que no presenten un plan de gobierno coherente y viable, independientemente de su ideología, o estar en una situación de obstrucción sistemática por el simple interés de bloquear al gobierno debido a posiciones políticas conflictivas y en la que la mayoría parlamentaria obedece a órdenes de partidos políticos reaccionarios. Casos como el del Parlamento apro-odriísta o el bloqueo al gobierno de Allende en Chile no pueden ser ignorados.⁴⁷

Como se evidencia, la incorporación de esta disposición tenía un fin objetivo que buscaba dotar de equilibrio a la separación de Poderes, sin embargo, una incorrecta aplicabilidad contravenía todo tipo de contrapeso y traía consigo incluso una desaparición de la concepción de una separación de poderes, debido a que todo el poder pasaba a centrarse en la figura Presidencial, como ocurrió en el año 1992⁴⁸ cuando el presidente Alberto Fujimori, disuelve la Cámara de Diputados e interviene militarmente la Cámara de Senadores contrariando lo establecido por la Constitución de 1979, al no encontrarse bajo el supuesto que habilite invocar dicha prerrogativa.

La respuesta que da el régimen, era buscar la legitimidad mediante la convocatoria a un proceso constituyente. Del cual devino la Constitución de 1993, la cual hace una importante incorporación, la unicameralidad⁴⁹, la cual desentona la tradición constitucional peruana de bicameralidad y ratificaría la atribución del Presidente para disolver el Congreso. En la cual se ratificó la competencia del Poder Legislativo para exigir responsabilidad política al Consejo de ministros, o de los Ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de cuestión de confianza⁵⁰.

Efectivamente, en este punto es donde se incorpora una institución cuasi novísima al checks and balance peruano, disponiendo la Constitución de 1993, una clasificación dual de una institución de naturaleza propia, con los mismos efectos, pero para diferente momento y

⁴⁷ *Ibidem* p.36

⁴⁸ Como se sabe, esta contingencia ha seguido ocurriendo durante los últimos años, situación que será analizada a la luz de la jurisprudencia actualizada. A efectos del presente capítulo se detalla la evolución constitucional durante el siglo XX.

⁴⁹ Véase en el artículo 90 de la Constitución de 1993.

⁵⁰ Véase en el artículo 132 de la Constitución de 1993.

finalidad: la cuestión de confianza voluntaria⁵¹ y la cuestión de confianza obligatoria, sobre la cual han de pasar todos los ministros tras su investidura⁵².

Como señala Cairo Roldan: “El Consejo de Ministros o un ministro plantea una cuestión de confianza voluntaria de manera espontánea cuando pide al Congreso que tome una decisión específica, argumentando que si este órgano no la toma, estará poniendo fin a su cargo ministerial (de todo el Consejo de Ministros o de un ministro, según quien haya planteado la cuestión). Por lo tanto, una vez que el Consejo de Ministros ha hecho cuestión de confianza sobre su solicitud, el rechazo del Congreso hace que todos los ministros integrantes pierdan el cargo”.⁵³

En el mismo sentido, el antes mencionado autor cita al profesor Jiménez Murillo, quien explica esta forma de cuestión de confianza: Los ministros deben renunciar cuando en el debate congresal han planteado una cuestión de confianza para una iniciativa ministerial. En caso de que la iniciativa no sea aceptada según lo sugerido por el ministro, el ministro debe abandonar su cargo. Eso genera una situación de conflicto entre los Poderes, la cual debería haber sido informada previamente al presidente de la República y al Consejo de Ministros debido al alto costo político.⁵⁴

Sin embargo, “El Artículo 130 de la Constitución establece que el Presidente del Consejo de Ministros debe presentar una cuestión de confianza dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, en lugar de una decisión espontánea del Consejo de Ministros. El artículo 133 de la Constitución establece que la negación de esta cuestión de confianza genera una situación de crisis en el gabinete”⁵⁵, con lo cual deben indefectiblemente renunciar en su plenitud.

Así se va evidenciando que lo que tanto el Poder Legislativo, contaba con mecanismos de control para ejercer los pesos y contrapesos con el Ejecutivo, como la censura, el rechazo de la cuestión de confianza; y a su vez, el Ejecutivo contaba con una mecanismo para ejercer pesos y contrapesos con el Legislativo, como es la disolución del Parlamento Unicameral, “mediante la censura o el rechazo de una cuestión de confianza entre dos Consejos de Ministros”⁵⁶, con la

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Véase en el artículo 130 de la Constitución de 1993.

⁵³ Véase en Cairo Roldán, J. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Revista Pensamiento Constitucional*. PUCP, 21(21). pp. 1-14.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698/18939>

⁵⁴ *Ibidem*. p.37.

⁵⁵ *Ibidem*. p.38.

⁵⁶ Véase en el artículo 134 de la Constitución de 1993.

excepción de no poder disolver el Parlamento en el estado de sitio, ni en el año final de su mandato, ni en ningún caso la Comisión Permanente podrá ser disuelta.

Con esto se puede anticipar que, al margen del inmenso desarrollo fáctico y jurisprudencial de estas disposiciones, no se establecieron de plano herramientas para tender puentes de cooperación y consensos, se fijaron solo mecanismos tajantes de control y separación.



Capítulo 3

Aciertos y desaciertos desde la praxis política y desarrollo jurisprudencia de los checks and balances del Perú.

Como se viene planteando, la tradición constitucional en nuestro país, se ha visto carente de una sostenibilidad y fortalecimiento de la institucionalidad, justamente porque se encontraba condicionada a los mandatos y voluntades personalistas del poder de turno y sus intereses particulares, los cuales se han venido manifestando en las diferencias tendencias y temporalidades de las Constituciones, hasta la de 1993.

Esta Carta Magna, aunque carente del consenso unánime como debería tener un pacto social, debido a que ha sido sujeto de innumerables detracciones de deslegitimación de origen, siendo objeto incluso de una demanda de inconstitucionalidad, sobre la cual tuvo que pronunciarse el Tribunal Constitucional que esta constituyó⁵⁷; si es innegable su legitimidad de ejercicio, siendo que como ninguna otra que la ha precedido, ha tenido un desarrollo fáctico, doctrinal y jurisprudencial, en estos casos incluso se han determinado normas constitucionalmente adscriptas⁵⁸, basto, en todos sus extremos y artículos. Esto ha generado que se pueda hablar de Derecho Constitucional nacional, y como no hay ser humano sin alma ni constitución sin separación de poderes, entonces a casi treinta años de su vigencia, el cual auguramos tenga carácter de permanencia indefinida, porque las constituciones no se derogan, se perfeccionan con los tiempos, podemos empezar a sacar conclusiones, respecto a los aciertos y desaciertos que han ido surtiendo en el campo orgánico de la Constitución actual. Para hacer un análisis como este, primero debemos conocer cuáles son estas figuras, como han sido aplicadas, controladas e interpretadas por el Tribunal Constitucional y en ese sentido dar los primeros pasos para plantear alternativas que optimicen esta relación entre los Poderes del Estado y por ende se reduzca las brechas de las inestabilidades políticas.

3.1. Aplicatoriedad de los checks and balances en el Perú.

La Carta Magna de 1993, en su artículo 43 reconoce que el Estado peruano “se organiza según el principio de separación de poderes”. Ahora bien, cabe manifestar que la sola manifestación en una Constitución, respecto a separación de poderes, no determina ni garantiza de manera indefectible su concretización, como ya se ha explicado precedentemente para su ejecución idónea debe ir de manera concatenada el cumplimiento de un principio democrático, de un principio de representación política, de una autonomía funcionalística y sobre todo de equilibrio y cooperación entre los poderes, los llamados mecanismos de *checks and balances*.

⁵⁷ Véase en el Exp. N° 014-2003-AI/TC.

⁵⁸ Véase en Castillo, L. (2018). *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*, 3era ed. Gaceta Jurídica, p.39.

Previo a cualquier ejercicio de entendimiento de los niveles de idoneidad de su aplicabilidad, resulta importante comprender una aproximación de cómo se encuentra planteado el esquema de nuestro sistema plantado por la Constitución de 1993. Teniendo tres Poderes con funciones inherentes a su naturaleza:

- **La función ejecutiva.** Ejercido por el Poder Ejecutivo y en donde encontramos al Jefe de Gobierno y al Jefe de Estado representado por el Presidente de la República, el cual dirige la política nacional de acuerdo a sus competencias. Este, incluso, se encuentra facultado para disolver el Congreso si este aprueba, censura o rechaza la cuestión de confianza a dos gabinetes.
- **La función legislativa.** Ejercida por el Poder Legislativo y en donde encontramos a un Parlamento Unicameral, representado en el Congreso de la República, el cual goza entre sus principales funciones, la de representar a la sociedad, legislar y fiscalizar. Como explica Hakansson Nieto: “tiene el poder de censurar al Ejecutivo, la cuestión de confianza y los medios de control parlamentario como preguntas, interpelaciones y solicitudes de información. Siendo que la inclusión de estas instituciones los dota de una cuasi atribución equiparable a la del presidente, nombrar y remover a sus ministros”.⁵⁹
- **La función judicial.** Ejercida por el Poder Judicial y en los casos de competencia al Tribunal Constitucional del Perú, representada por todo juzgado unipersonal y/o colegiado, el cual puede dejar sin efecto jurídico una norma que contraviene la Constitución para un caso en particular (inter partes) o también denominado control difuso. Incluso, dejar sin efecto una normativa con carácter general (*erga omnes*).⁶⁰

De lo antes expuesto de manera sucinta, pareciera que, la separación de poderes es tajante, sin embargo, existe un grado de coordinación superior a la mera colaboración, respecto de la cual, el ideal es que se torne complementaria conforme se acrecienta el constitucionalismo peruano, pero que por el momento no está exento de crisis políticas que han retumbado los cimientos de nuestras bases, pero que no han logrado quebrantarla sino han permitido su mayor concretización, aunque aún nos encontremos en los primeros pasos.

⁵⁹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal.p.218.

⁶⁰ *Ibidem*, p.221.

3.1.1. *Formas de gobierno peruano*

Esta coordinación entre los Poderes de función separada subyace bajo un régimen que, aunque a primera vista pareciera que tuviera predominio presidencialista⁶¹, a pesar de que no resulta inútil considerar el avance de tendencias neo parlamentaristas. Lo cierto es que, “la Constitución peruana no contiene ningún artículo que defina su forma de gobierno”⁶², es la doctrina quien la ha calificado como un presidencialismo híbrido, aunque no tajante como podríamos encontrar en el presidencialismo estadounidense.

Teniendo como principales divergencias de un modelo presidencialista puro o clásico:

- Simultaneidad en las elecciones presidenciales y Parlamentarias.⁶³
- La designación y remoción del presidente del Consejo de ministros y gabinete en pleno⁶⁴. Siendo que el nombramiento del “primus inter pares”⁶⁵ se encuentra condicionado a la concurrencia ante el Parlamento para “exponer y discutir la política general del gobierno y las medidas principales que requiere su administración”⁶⁶, caso en el cual debe plantearse una cuestión de confianza que el reglamento parlamentario denomina acto de investidura.⁶⁷
- Los ministros pueden acudir a las sesiones del Parlamento por separado y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de vota si no fueran a la vez congresistas.⁶⁸
- El Parlamento tiene la capacidad de interpellar a los ministros y requerir su presencia en la Cámara de manera obligatoria.⁶⁹
- La iniciativa legislativa no es exclusiva del Parlamento, sino también del presidente de la República.⁷⁰
- Goza de facultad legislativa previa delegación de poderes al Parlamento, aunque con ciertos límites establecidos por la ley que otorga la autorización para producirlas y bajo la consigna de rendir cuentas al Parlamento sobre cada decreto legislativo promulgado.⁷¹

⁶¹ Véase una tabla comparativa de las formas de gobierno en: Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: La difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos. (Nueva época)* 28 (2), 115-144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27331>

⁶² *Ibidem*, p. 229.

⁶³ Véase en el artículo 90 de la Constitución peruana de 1993.

⁶⁴ Véase en el artículo 121 de la Constitución peruana de 1993.

⁶⁵ También conocido como Premier o Primer Ministro.

⁶⁶ Véase en el artículo 130 de la Constitución peruana de 1993.

⁶⁷ Véase en el artículo 82 del Reglamento del Congreso.

⁶⁸ Véase en el artículo 129 de la Constitución peruana de 1993.

⁶⁹ Véase en el artículo 131 de la Constitución peruana de 1993.

⁷⁰ Véase en el artículo 107 de la Constitución peruana de 1993.

⁷¹ Véase en el artículo 104 de la Constitución peruana de 1993.

De lo antes expuesto, hay una basta diferencia con el sistema presidencial de Estados Unidos, que establece una separación de poderes más clara, en donde, por ejemplo, “tanto el Ejecutivo como el Legislativo son elegidos por sí mismos en elecciones separadas y no coincidentes. No existe una relación de confianza entre el legislativo y el ejecutivo, a diferencia del parlamentarismo, ya que ambos cuentan con el respaldo de los ciudadanos”⁷² en comicios separados, no cabe moción de censura y disolución de cámaras. Ahora bien, esta suerte de separación tajante, lo que busca es evitar la concertación de poder en una persona, por tanto se asignan a tres órganos federales unas funciones determinadas y autonomías muy marcadas pero que sin detrimento de ello han de entrelazar sus funciones, como por ejemplo, en la designación de fondos del Parlamento al Ejecutivo, el establecimiento de juicios políticos (*impeachment*), la aprobación por parte del Senado de candidatos para ser juez de la Corte Suprema propuestos por el Presidente, entre otros.

Ahora bien, las motivaciones de que no estamos ante un Presidencialismo puro resultan claras, y aunque ya se ha planteado que la doctrina lo ha denominado como un Presidencialismo híbrido. Va a ser importante plantearse la consigna si es que, con el devenir de situaciones fácticas en la política, esos nexos que deberían significar no solo una mera colaboración, como ocurriría en el presidencialismo norteamericano, sino que traen consigo una basta cooperación que debería permitir una buena y equitativa interrelación entre los Poderes. Sin embargo, por el contrario, resulta una especie de semi presidencialismo al estilo peruano. Debido a los rasgos diferentes, ya mencionados precedentemente, teniendo como mayor fuente de resalte la equiparación de la facultad para nombrar y remover al presidente del Consejo de ministros y a los miembros del gabinete, tal como lo podría hacer el propio presidente. En aras de una argumentación constructiva, evidenciamos que el nexo entre el Ejecutivo y Legislativo resulta el Gabinete de ministros, el cual debería ser considerado como una herramienta de fortalecimiento de la cooperación entre ambos poderes que permita un equilibrio entre estos.⁷³

3.1.2. Relación Ejecutivo – Legislativo – Ejecutivo

Sin perjuicio de lo antes expuesto, corresponde revisar como se concretizan estas relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo. En un primer plano se tratarán de las consideraciones abstractas que conforme avance la presente investigación, se irá enfocando de manera realista y crítica en su aplicatoriedad.

⁷² Véase un análisis del artículo 92 de la Constitución en Gutierrez, W. (2016). *La constitución comentada artículo por artículo. Tomo II*. Gaceta Jurídica. p. 54.

⁷³ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal. pp. 59-60.

Como bien señala, Hakansson Nieto: “las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Constitución peruana van más allá de la cooperación entre los órganos”⁷⁴, también se cuenta con instrumentos de control político cuyo fundamento deviene del principio de representación política y exigencias de responsabilidad política. Así tenemos:

Tabla 1.

Instrumentos de control político y mecanismos de exigencia política

	INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO	MECANISMOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
DEL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO	Comisiones Parlamentarias de investigación ⁷⁵	Moción de Censura sectorial o total del gabinete ⁸⁰
	Preguntas ⁷⁶	
	Interpelaciones ⁷⁷	
	La petición de informaciones ⁷⁸	
	Investidura de ministros ⁷⁹	
	Las invitaciones ⁸¹	
	Rendición de cuentas respecto a la promulgación de decretos de urgencia, delegación de facultades legislativas ⁸²	
El control de los tratados internacionales ⁸³		

⁷⁴ Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra. p.283

⁷⁵ Véase en el artículo 97 de la Constitución peruana de 1993.

⁷⁶ Véase en el artículo 129 de la Constitución peruana de 1993.

⁷⁷ Véase en el artículo 131 de la Constitución peruana de 1993.

⁷⁸ Véase en el artículo 96 de la Constitución peruana de 1993.

⁷⁹ Véase en el artículo 130 de la Constitución peruana de 1993.

⁸⁰ Véase en el artículo 132 y 133 de la Constitución peruana de 1993.

⁸¹ Véase en el artículo 129 de la Constitución peruana de 1993.

⁸² Véase en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución peruana de 1993.

⁸³ Véase en el artículo 56 de la Constitución peruana de 1993.

	Obligación presidencial de brindar un mensaje anual al Parlamento ⁸⁴	
DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO	Observancia de leyes ⁸⁵	Cuestión de confianza ⁸⁶
		Disolución del Parlamento ⁸⁷

Comentario adicional ha de hacerse respecto de la vacancia y la acusación constitucional, quienes, por su naturaleza y esencia como institución jurídica, al entendimiento del autor no debe ser considerada ni como instrumento de control político, ni como un medio para exigir la responsabilidad política, tal cual se detallará a más adelante.

3.1.3. *Instrumentos de control político en la Constitución de 1993*

Como se advirtió precedentemente el contenido constitucional de la separación de poderes, supone la composición de cuatro principios teleológicos los cuales configuran las relaciones entre los Poderes del Estado, los cuales se entrelazan para su buen funcionamiento entre una cooperación y un equilibrio consistente en dotar de pesos y contrapesos, los cuales se empiezan a dar mediante el control político.

“El fundamento del control parlamentario radica en el hecho de que la soberanía nacional es representativa”⁸⁸. Esto es así porque los mecanismos de control surgen en los Parlamentarismos, dado que, en la misma línea de lo señalado por López Guerra “este era el único organismo que representa y está respaldado por la soberanía popular, y por lo tanto, actúa como el emisario de la voluntad del pueblo. El Gobierno no cuenta con esa representación; es un órgano que está vinculado al Parlamento por una relación fiduciaria, pero carece de legitimación popular. El Parlamento llevaría a cabo el control parlamentario para verificar si las acciones del gobierno cumplen con la voluntad popular. Si los resultados del control son negativos, podría haber un mecanismo íntimamente relacionado para exigir responsabilidad”.⁸⁹

⁸⁴ Véase el inciso 7 del artículo 118 de la Constitución peruana de 1993.

⁸⁵ Véase el artículo 108 de la Constitución peruana de 1993.

⁸⁶ Véase el artículo 132 de la Constitución peruana de 1993 y véase Exp. N° 0006-2018-PI/TC.

⁸⁷ Véase el artículo 134 de la Constitución peruana de 1993.

⁸⁸ Véase en Hakansson Nieto, C. (2005). Una Aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución Española de 1978. *Revista Pensamiento Constitucional Año XI*, 11(11), 1-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7682>

⁸⁹ Véase en López Guerra, L. (1988). La función de control de los parlamentos. *Revista El parlamento y las transformaciones actuales*. (84), 233-246. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=611203>

Como se ve, nacen como una potestad legislativa devenida de la representación que ejercían de la ciudadanía, sin embargo, hoy en día esta potestad representativa ya no es exclusiva de la función Parlamentaria, siendo en nuestro presidencialismo híbrido, una prerrogativa también ejecutiva dado que el presidente también goza de legitimidad de la ciudadanía, al ser electo directamente por la mayoría correspondiente. Es así que se entiende que, el control político debe ser comprendido como la facultad de los poderes estatales por el principio de representación política y para impedir la invasión de competencias entre sí, limitando la actuación de estos y promoviendo el correcto funcionamiento de la separación de poderes.

El control político no es claramente establecido en la Carta Magna de 1993, pero de una interpretación sistemática podemos manifestar dos aspectos fundamentales que establece Pereira Menaut: “(i) No solo los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también otros órganos del Estado, como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y la Corte Suprema de Justicia, están sujetos a ello; (ii) su El control tiene dos facetas: una política, que busca limitar el poder, y otra jurídica, que utiliza mecanismos legales para controlar”.⁹⁰

Como ya se ha mencionado, a efectos de la investigación actual nos concentraremos en los mecanismos de control político entre el Ejecutivo- Legislativo y viceversa. Así podemos encontrar entre sus principales instituciones:

- **Del legislativo al ejecutivo**

- a) **Comisión Parlamentaria de Investigación.** La Constitución de 1993 establece que el Congreso tiene la autoridad para iniciar investigaciones sobre cualquier asunto que sea de interés público. Es necesario presentarse ante las comisiones encargadas de estas investigaciones y someterse a los mismos castigos que se aplican en el proceso judicial. Para cumplir con sus objetivos, estas comisiones tienen acceso a cualquier información, incluso la que pueda llevar al levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, con la excepción de la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no imponen ninguna obligación a los órganos jurisdiccionales⁹¹

El reglamento del Congreso establece “que las comisiones de investigación pueden convocar a autoridades, funcionarios, servidores públicos y cualquier otra persona para proporcionar las informaciones documentarias y testimoniales que requieran”.⁹²

⁹⁰ Véase en Pereira, A. (1996). *Temas de Derecho Constitucional Español, una visión problemática*. Follas Novas. p. 112.

⁹¹ Véase en el artículo 97 de la Constitución de 1993.

⁹² Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.290.

Ahora bien, Aragón Reyes destaca: (..) Me parece evidente que la calificación de estas comisiones como instrumentos de control es un medio para el Parlamento y no un objetivo. Lo principal, lo sustantivo, es el control que se lleva a cabo a través de estas comisiones, y lo auxiliar, acceso o adjetivo, es obtener información suficiente para ello. Para el control, lo más crucial no es la decisión final que la Cámara tome como resultado de las acciones de las comisiones, ya que la mayoría determinará la decisión, sino la actividad fiscalizadora de la comisión, que incluye la aprobación y develación de la investigación, expresada no solo en la información recopilada, sino también en la discusión y debate sobre ella. Por lo tanto, la efectividad del control depende de la existencia de la comisión, es decir, que la minoría tenga el control sobre la implementación del instrumento en lugar de la mayoría.⁹³

Las comisiones de investigación son propias de la función de fiscalizadora del Congreso, se trata de instituciones parlamentarias indispensables para el control político en las formas constitucionales de gobierno.⁹⁴ El artículo 35 del Reglamento del Congreso señala que los tipos de comisiones que pueden darse,⁹⁵ como:

- (i) Las comisiones de investigación ordinarias⁹⁶
- (ii) Las comisiones de investigación⁹⁷
- (iii) Las comisiones especiales

Aunado a ello, cada comisión ordinaria tiene la facultad de establecer grupos de trabajo o subcomisiones para mejorar la investigación de un caso específico o el estudio de un proyecto de ley que sea de necesidad para la comisión y de interés público, según el Reglamento⁹⁸

Tal cual se mencionó en su momento, los mecanismos de control político gozan de una doble naturaleza; siendo que para las comisiones la naturaleza política se encuentra sujeta a que para su eficacia se encuentra condicionada por el partido de mayoría ya sea el de gobierno o la oposición⁹⁹, es por esta razón que en algunos casos no llegan a presentar un informe final y/o se disuelven sin haber iniciado su investigación.

⁹³ Véase en Aragón, M. (1986). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Universidad Autónoma de México. pp. 28-29

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ En los últimos años de praxis legislativa, se ha concebido un nuevo tipo de Comisión la cual ha sido denominada como “Ordinaria con facultad de investigación”

⁹⁶ El presidente del Congreso, en coordinación con los grupos parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. En el presente periodo legislativo son 24.

⁹⁷ Las cuales como ya se señaló, gozan de prerrogativas y limitaciones señaladas en la norma constitucional y en el Reglamento del Congreso.

⁹⁸ Véase en Criminología y democracia. (31 de mayo de 2021). Criminología y Democracia: Rol del Congreso de la República. <https://entradasupt.blogspot.com/2021/05/criminologia-y-democracia.html>

⁹⁹ Véase en Valenzuela A & Linz, J. (1998). *La crisis del presidencialismo*. Alianza Universidad. pp. 288-333.

Su naturaleza jurídica el cual se encuentra conformada por su naturaleza jurídica, el procedimiento que establece el Reglamento del Congreso, las amplias facultades, así como los límites establecidos. Así se tiene¹⁰⁰:

Tabla 2.

Comisiones investigadoras

	NATURALEZA	<p>Promover la investigación respecto de asuntos de interés públicos para garantizar aclarar los hechos, llegar a conclusiones, hacer recomendaciones para corregir las normas y políticas y/o sancionar a los responsables.</p>
COMISIONES INVESTIGADORAS	PROCEDIMIENTO	<p>Presentación de una solicitud a través de una Moción del día.</p>
		<p>El 35% de los votos de los miembros del Congreso deben aprobarlo</p>
		<p>Estará conformada por un número de 5 a 9 Congresistas, respetando la proporcionalidad y el pluralismo en los grupos parlamentarios. Los solicitantes no serán integrados para garantizar el proceso debido.</p>
		<p>El Pleno del Congreso determina el plazo de la investigación. El cual puede ser prorrogado bajo sustento de un informe preliminar.</p>
<p>Las sesiones son reservadas el levantamiento de la reserva procede a solicitud de no menos de 2 miembros y por acuerdo de la mayoría legal, y según lo dispuesto por el Reglamento del Congreso.</p>		

¹⁰⁰ Véase en Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República del Perú (s.f). *Comisiones investigadoras* [Infografía]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/95DA7924442C77FA0525874900662C3B/\\$FILE/comisiones-investigadoras.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/95DA7924442C77FA0525874900662C3B/$FILE/comisiones-investigadoras.pdf)

		Deriva en la formulación de conclusiones y sugerencias en el Informe final
	<p>FACULTADES</p>	<p>Si en la investigación se determina que se existen indicios serios de la comisión de delitos, debe establecer las bases de hecho y derecho para correr traslado, Antes de que sea aprobado por el Pleno, se debe enviar a la Fiscalía de la Nación para que comience a tomar las medidas correspondientes. Y si del informe final se derivan acusaciones penales contra funcionarios beneficiados con el antejuicio político, se llevarán a cabo la forma en que se llevan a cabo las acusaciones constitucionales.</p> <p>Puede exigir la comparecencia obligatoria y/o la conducción por la fuerza pública.</p> <p>Posibilidad de solicitar el allanamiento de domicilio y locales para la confiscación de libros, archivos, documentos y registros relacionados con el tema de la investigación.</p> <p>Levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria de acuerdo con las regulaciones vigentes en el tema.</p> <p>De su informe final puede presentar una denuncia constitucional o común, solicitar el impedimento de salida del país por una sola vez y por no más de 15 días.</p> <p>Puede solicitar la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción legal. No interrumpen asuntos de interés público en investigación ni afectan la labor de los operadores judiciales.</p> <p>Sus competencias, actividades y plazos no se suspenden a pesar del receso parlamentario.</p>
<p>LÍMITES</p>	<p>Materiales</p>	<p>Investigación ex post</p> <p>Se realiza el levantamiento del secreto bancario y la reserva conforme al procedimiento establecido</p> <p>Solo se puede difundir información protegida constitucionalmente obtenida para justificar la responsabilidad en el informe</p>

			de la comisión ante el Pleno del Congreso.
		Orgánicos	La investigación no debe limitar ni obstaculizar la actividad judicial ni administrativa.
		Personales	Los derechos fundamentales no deben ser violados por la investigación.
			Debido proceso
		Temporales	Plazo determinado. Prorrogable; debido presentarse un informe preliminar

b) Preguntas. La Constitución peruana recoge las preguntas en su artículo 129, el cual dispone: “(...) El presidente del Consejo de Ministros o uno, por lo menos, de los ministros concurren periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas”

Leído aisladamente del resto de artículo nos da la impresión de encontrarnos ante un parlamentarismo¹⁰¹. De hecho, en el Parlamentarismo inglés es un instrumento importante, tanto así que cada año se le plantean al gobierno más de cuarenta mil preguntas, de las cuales 5 mil son respondidas de manera oral y las restantes son respondidas por escrito¹⁰². Es más, la razón de esta institución en un parlamentarismo radica en que el primer ministro, es un representante del legislativo nombrado por una mayoría parlamentaria, lo cual produce una relación distinta por una separación menos tajante si la comparamos con el modelo presidencialista, aún más con un modelo híbrido como el peruano.¹⁰³

Las preguntas son instrumentos de control para obtener información del gobierno sobre asuntos específicos y concisas. De hecho “se trata de herramientas de inspección individuales, por lo que cualquier miembro del parlamento puede formularlas por sí mismo, con la única condición de que tengan un propósito específico. Las preguntas pueden consistir en una solicitud de información o en una petición de que se aclaren algunos aspectos relacionados con el funcionamiento del gobierno.”¹⁰⁴

Delgado Guembes señala “las preguntas deben proporcionar datos o explicaciones sobre las políticas, acciones o actividades que un ministro realiza diariamente, o incluso aquellas que

¹⁰¹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal. p.292

¹⁰² Véase en Davis, D. (1997). *A Guide to Parliament*. Penguin Books. p. 47

¹⁰³ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal. p.295.

¹⁰⁴ Ibidem. p. 292.

ocurren de manera extraordinaria pero que son competencia del ministro y que requieren información o explicación sobre su ocurrencia y los planes o acciones que adopta”.¹⁰⁵

Las preguntas dirigidas a los ministros tienen dos supuestos, conforme detalla Delgado Guembes:

- i. **Objetivo:** La regularidad de la actividad en cuestión determina las preguntas, ya sea ordinaria o imprevista. El criterio es la competencia expresa y la responsabilidad manifiesta del ministerio del que se espera atención oportuna y razonable para volver la ocurrencia a su estado de normalidad. La cuestión no debería ser una gestión impropia que busca atraer la atención de un grupo específico o que no sea de interés general, ya sea de manera directa o indirecta.
- ii. El elemento subjetivo es la intención de obtener información o explicaciones, resolver dudas, responder consultas puntuales o, incluso, ejercer implícitamente alguna forma de presión sobre el gobierno para que tome medidas de acuerdo con la perspectiva de la persona que hace la pregunta.¹⁰⁶ Delgado Guembes, también agrega que, “la forma de formular la pregunta debe ser similar a la de una solicitud que no incluye imputaciones de increpación de responsabilidad. La pregunta no implica la expresión de una opinión, la imputación de intenciones o la evaluación de un comportamiento. Aunque es verdad que los ministros son responsables de las políticas y acciones en sus respectivas carteras, la consulta no debe formularse de manera que muestre una actitud de queja o protesta. La pregunta no debe provocar ira ni dar calificativos basados en una opinión política injustificada en los hechos. En cambio, debe ser la expresión directa del requerimiento de un dato o razón ignorados o desconocidos que es esencial conocer para formar la opinión o para definir el curso de una acción en la que toma interés un representante”.¹⁰⁷ El artículo 85 del Reglamento del Congreso regula las preguntas. Su proceso de admisión es tan restrictivo que, a diferencia de Inglaterra o Francia, son poco difundidos por los medios de comunicación”.¹⁰⁸ De este modo, los Congresistas deben cumplir los siguientes requisitos para formular sus preguntas al primer ministro o cualquier miembro del gabinete¹⁰⁹:

¹⁰⁵ Véase en Delgado, C. (2006). *Análisis del artículo 129 de la Constitución*. La Constitución comentada, análisis artículo por artículo Tomo II. p.400

¹⁰⁶ *Ibidem*. p.400

¹⁰⁷ *Ibidem*. p.401

¹⁰⁸ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal. p.292

¹⁰⁹ *Ibidem*. p.293.

Los parlamentarios pueden formular preguntas no sólo al primer ministro sino a cualquier ministro del gabinete. Cada parlamentario sólo tiene el derecho de formular por escrito una pregunta mensual al gobierno. En consecuencia, la oposición sólo tendrá la posibilidad de formular tantas preguntas al ejecutivo como número de escaños cuente en el Congreso. Los parlamentarios no pueden formular preguntas de interés personal, como tampoco aquellas que supongan consultas de exclusiva índole jurídica o que demanden complejos datos estadísticos. Las preguntas que no cumplan con las especificaciones del Reglamento serán desestimadas por el Consejo Directivo, se concederán preguntas orales sobre el mismo tema sólo a los parlamentarios que fueron aceptadas sus preguntas.¹¹⁰ Resulta no menor, manifestar que, en la práctica, las preguntas concitan una especial atención en la opinión pública, como si ocurre por ejemplo con las interpelaciones.¹¹¹

c) **Las interpelaciones.** En la Constitución peruana se encuentra recogida que es “El Congreso debe convocar al Consejo de Ministros o a cualquier ministro para interpelarlos”.¹¹² Su objeto específico versará sobre buscar la exposición de los motivos o razones por las que el Ejecutivo actúa en asuntos de política general, bien del gobierno o de algún ministerio correspondiente.

En su naturaleza, las interpelaciones son un instrumento clásico que proviene de la tradición parlamentarista francesa¹¹³, para el ejercicio del diálogo entre el legislativo y el ejecutivo, un mecanismo para discutir ideas directamente con el gobierno, asentir o discrepar de ellas.¹¹⁴

En principio su finalidad es poder transparentar la cosa pública, identificar los errores y/o políticas que han de ser perfectibles, generando un trabajo conjunto entre Ejecutivo-Legislativo. Sin embargo, ha sido concebido como una figura dentro de un presidencialismo donde se exige respuesta política al legislativo, cuando el gabinete no procede del Congreso.¹¹⁵ E incluso, parte de la doctrina la diferencia de las preguntas por sus efectos, ya que, si bien una estación de preguntas se agota con las intervenciones de los parlamentarios y ministros y conciben que las interpelaciones pueden dar lugar a

¹¹⁰ Véase en el artículo 85 del Reglamento del Congreso.

¹¹¹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.295

¹¹² Véase en el artículo 131 de la Constitución de 1993

¹¹³ Las interpelaciones aparecieron por primera vez en la Constitución francesa de 1791.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 296.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 298.

una moción,¹¹⁶ exigiendo un grado de responsabilidad política del Presidente del Consejo de Ministros o de algún ministro en particular. Cuando teleológicamente “las interpelaciones no fueron creadas para estar relacionadas con la moción de censura, ya que, de lo contrario, la intención de una institución de control sería alterada en una exigencia de responsabilidad”¹¹⁷, esto ocurre debido a la combinación de instituciones presidenciales y parlamentarismos, lo que lo conlleva a ser una suerte de agotamiento una vía previa para la exigencia de responsabilidad política.

Reglamento del Congreso establece su procedimiento, mediante el artículo 83. En ese sentido, Hakansson Nieto precisa que:

- i. Ser formulada por escrito, a través de una moción de orden del día firmada por al menos de quince por ciento del número legal de congresistas, junto con una lista de preguntas dirigidas al gabinete o ministro, una lista conocida como pliego interrogatorio.
- ii. Se necesita el voto de al menos el tercio del número legal de congresistas para que la moción de interpelación sea aceptada.
- iii. En la sesión siguiente del debate de admisión, se lleva a cabo la votación. En todo caso, la interpelación no puede realizarse ni votarse antes del tercer día posterior a su admisión ni después del décimo. un término que significa que el gabinete o el ministro individual pueda preparar sus respuestas y restarle tensión al instrumento del control político”.¹¹⁸

d) La petición de información. La Constitución peruana establece que: “cualquier representante del Congreso puede pedir a los ministros de estado...los informes que estime necesarios. El documento se redacta por escrito y se sigue el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta resulta en responsabilidad legal”.¹¹⁹

Ahora bien, corresponde comprender que los asuntos respecto de los cuales se puede solicitar información deben ser de interés general y de utilidad a la función parlamentaria. Bernalles Ballesteros señala que: “las peticiones de información tienen dos propósitos: expresar el control parlamentario y realizar investigaciones en beneficio

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 296.

¹¹⁷ Véase en Melo, J. (1987). Control Parlamentario. En Eguiguren, F (Cord.), *La Constitución Política de 1979 y sus problemas de aplicación*. Cultural S.A. (p. 142). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3271/3111/>

¹¹⁸ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal. p.297

¹¹⁹ Véase en artículo 96 de la Constitución de 1993.

del público. Los pedidos pueden ser relacionados con un tema de investigación relacionado con el mal funcionamiento de una institución estatal o la necesidad de exigir la responsabilidad de la gestión de una autoridad específica. Por otro lado, debe servir para obtener información fundamental para la legislación. Por ejemplo, un análisis de costos y beneficios, que es un componente obligatorio según el Reglamento del Congreso, requiere datos precisos y oportunos para que el legislador pueda predecir el impacto de la norma jurídica en la elaboración”.¹²⁰

A la luz de lo antes expuesto, definitivamente supone un mecanismo que permite una relación fluida entre el Parlamento y el Ejecutivo a la par que dota de contenido a la función fiscalizadora del Congreso, la misma que debe darse de manera racional. Visto de esa manera, la invitación para que los ministros informen tiene un sentido de prevención de contingencias y/o choques entre los poderes, que puedan producir la preguntas y sobre todo las interpelaciones, especialmente cuando no existe presión mediática o se trata de un ministro renuente o evasivo al Congreso.¹²¹

e) Investidura de ministros. La institución del gabinete es de origen parlamentaria, pues en los presidencialismos no hay propiamente un consejo de ministros colegiado.¹²² Ahora bien, esta institución se presenta en nuestro constitucionalismo desde el siglo XIX y como se anticipó en su momento, cumple una finalidad fundamental en nuestro checks and balances y es la de aproximar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en nuestra estructura gubernamental. El primer ministro es nombrado por el presidente de la República,¹²³ para ser después del Jefe de Estado, el principal portavoz del gobierno; coordinar las funciones de todo el Consejo de Ministros, refrendar los decretos legislativos, de urgencia y otros decretos y resoluciones que establecen la Constitución y la Ley.¹²⁴

Tras el nombramiento del primer ministro, el artículo 130 de la Constitución establece que “en un plazo máximo de treinta días de haber asumido funciones, deberá acudir al Congreso para ofrecer una exposición sobre el programa de gobierno y solicitar una cuestión de confianza”, este acto es conocido como la investidura el cual proviene

¹²⁰ Véase en Bernal, E. (2006). Análisis del artículo 96 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p. 142). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica-tomo-ii.pdf>

¹²¹ *Ibíd.*, p.298

¹²² *Ibíd.*, p.354

¹²³ Véase en el artículo 122 de la Constitución peruana de 1993.

¹²⁴ Véase en Hakansson, C. (s.f). *La presidencia del Consejo de Ministros y su investidura* [Archivo PDF]. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7.pdf

de un modelo parlamentarista¹²⁵ teniendo como fundamento el contar con el conceso para permitir la gobernabilidad. Dado que, en un parlamentarismo “las categorías de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se encuentran separadas y éste último, al ser electo por el Ejecutivo, para poder asumir la responsabilidad, debe disfrutar de la confianza de las cámaras”.¹²⁶ De hecho, la historia cuenta que, “durante un discurso en Inglaterra en 1739, el primer ministro Robert Walpole afirmó que, a diferencia de los ministros anteriores, su permanencia en el cargo dependía de la aprobación de la Cámara de los Comunes, y sugirió que se le diera la aprobación. En 1738, Lord North, quien también era primer ministro, se vio obligado a renunciar al Rey Jorge III debido a su falta de mayoría parlamentaria. Desde entonces, existe la convención constitucional que establece que el primer ministro debe proporcionar un respaldo parlamentario para la gestión de un gobierno eficiente. En resumen, la investidura como herramienta para ejercer el poder político surgió como una solución política a un momento de la historia del parlamentarismo británico”.¹²⁷

Ahora bien, para poder comprender como debería la correcta concreción de la investidura parlamentaria, cabe ir sus conceptualizaciones y naturaleza, una investidura per se es la personalidad que se desarrolla al asumir puestos o responsabilidades.¹²⁸ Y en ese sentido, en la teoría de funcionario Constantineau añade las siguientes tres condiciones:

- i. Que el cargo en cuestión tenga una existencia legal o al menos esté reconocido por la ley.
- ii. Que la persona en cuestión realmente tenga el cargo.
- iii. Que aparezca como si tuviera legitimidad como título o autoridad”.¹²⁹

Respecto de las dos primeras condiciones, parece haber claridad, y al entendimiento de la tercera, supone lo que los ingleses llaman “color of tittle” o la investidura plausible, esto es la legitimidad del título o nombramiento, absolutamente necesario para desempeñar una función pública.¹³⁰

¹²⁵ Véase en Delgado, C. (1996). La investidura: ¿Confianza en la política de gobierno o en el Presidente de la República? En Landa, C & Faúndez, J (Eds.), *Desafíos constitucionales contemporáneos*. (pp. 67-159). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9972420078.005>.

¹²⁶ Véase en Guzmán, C. (s.f). El voto de investidura impropio en el Perú. *Universidad Continental: Blog Escuela Postgrado*. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-voto-de-investidura-impropio-en-el-peru>

¹²⁷ Véase en Hakansson, C. (2001). *La forma de gobierno en la Constitución peruana*. Universidad de Piura.

¹²⁸ Véase en Jezé, G. (2020). *Los principios generales del Derecho administrativo*. Ediciones Jurídicas Olejnik.

¹²⁹ Véase en Constantineau, A. (2012). *Tratado de la doctrina de facto* (L.Baudizzone & E. Gil, Trad; Tomo I). Depalma. (Obra original publicada en 1945)

¹³⁰ Véase en Vallina Velarde, J. (1959). Sobre el concepto de funcionario de hecho. *Revista de administración pública*, (29), 103-160. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112428>

En tanto, una investidura supone la legitimidad que te otorga el cargo que se ocupa, esta legitimidad proviene de la naturaleza del cargo, en un funcionario público podrá ser del concurso público del que sea electo y un primer ministro del nombramiento del órgano que corresponda según el régimen de gobierno. En un parlamentarismo, esta legitimidad la dará el Parlamento, como ocurre con la investidura como institución constitucional; sin embargo, en un presidencialismo, esta deviene del Jefe de Estado, quien además es Jefe de Gobierno. Aun cuando nuestro régimen sea uno híbrido, corresponderá exclusiva y excluyentemente que la legitimidad la otorgue el Presidente y la investidura también devenga de él.

La historia de la investidura se remonta a la Carta Magna de 1933, aunque en la práctica empezó a aplicarse en 1945. En ese sentido, la Carta de 1979 también exigía al primer ministro ofrecer una exposición de su programa al Congreso, sin embargo, no requería solicitar el voto de confianza, lo que si ocurre con la Constitución de 1993. De esa manera, genera que la investidura produzca una relación fiduciaria entre el gabinete y el parlamento, por un lado, el primer ministro es designado y removido libremente por el Presidente de la República, mientras que el Congreso quien le otorga o no la confianza.¹³¹ Recordemos que esta solicitud de cuestión de confianza o investidura supone en una dicotomía entre la presentación de la persona natural que ostenta el cargo de primer ministro y los planteamientos de la política de gobierno. Al respecto, el ex presidente y jurista Paniagua Corazao señala: "... la obligación de solicitarla genera inestabilidad no solo en las relaciones entre el Ejecutivo y la Legislatura, sino también en el funcionamiento y la legitimidad del sistema democrático. Es evidente que el Congreso debe aprobar la política del gobierno, ya que no tiene discreción para hacerlo"¹³² y se agregaría que tampoco tiene discreción para aprobar la idoneidad de quien sea nombrado por el Presidente de la República como Primer Ministro, eso es una competencia exclusiva, excluyente y la legitimidad e investidura deviene de este mismo. Así, Paniagua Corazao también agrega que: "... la institución ha dejado de ser un medio para mantener el equilibrio y el control y se ha convertido en una herramienta para imponer y controlar".¹³³

¹³¹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.358

¹³² Véase en Corazao, P. (1995). La constitución peruana de 1993. *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 4(2), 9-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=308842>

¹³³ *Ibidem*, p.28.

Hakansson Nieto señala: “la investidura en nuestra forma de gobierno equivale a un acto de confirmación del Congreso al presidente del Consejo de Ministros, que ocurre cuando aprueba la cuestión de confianza, que presenta después de su exposición y discusión en el pleno. La finalidad de la necesidad presidencial de confirmar el nombramiento de su primer ministro es lograr la gobernabilidad, especialmente en un Congreso donde las bancadas se han fragmentado con el tiempo, lo que compromete su predictibilidad al momento de tomar decisiones”.¹³⁴

Visto así, es el Reglamento del Congreso establece el procedimiento de investidura:

“(..)

- i. Cada parlamentario recibe una copia de la exposición del primer ministro.
- ii. El primer ministro debe presentar una pregunta de confianza al Congreso después de leer su programa.
- iii. La cuestión de confianza debe ser discutida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según el reglamento una vez que se presenta al Congreso. El titular del legislativo y uno de sus vicepresidentes firmarán el resultado de la votación y se le informará por escrito al Jefe de Estado.
- iv. Si el pleno negara la confianza, el Presidente de la República deberá aceptar la renuncia del gabinete. En este caso, aplicar el del voto de no confianza a un modelo presidencialista produce un efecto indirecto a diferencia del parlamentarismo, que está dirigido sólo al jefe de gobierno, pues, el jefe de Estado es una institución neutral. En el modelo peruano, en cambio, la censura busca desaprobar la política ejercida hasta ese momento por el Presidente de la República”.¹³⁵

f.) Las invitaciones. Las invitaciones resultan ser el mecanismo más utilizado en el Congreso, por lo cual consigna una forma de interacción entre el Legislativo y Ejecutivo desarrollando espacios para el intercambio de información, ideas, el debate de asuntos políticos, coyunturales y estructurales. Así, Delgado Guembes señala que: “Cuando las decisiones políticas se toman con la información adecuada, en un marco de raciocinio, reflexión y debate abierto de argumentos, la deliberación y la argumentación

¹³⁴ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.358.

¹³⁵ Véase en el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

mejoran la calidad de la acción pública en los órganos del Estado. La Constitución establece estos canales para que los poderes puedan exponer sus necesidades y justificaciones. Son espacios para aumentar la capacidad de usar argumentos y información. Es una forma de definir qué tipo de relaciones institucionales lleven a la práctica un modelo de democracia en el que se facilite el razonamiento, la deliberación, el diálogo, la posibilidad de acuerdo y disenso y la transparencia. Un mecanismo que evita que los órganos del Estado estén encapsulados e incomunicados en una atmósfera rígida de autonomía y separación funcional que, en lugar de fundar y constituir su autoridad ante la sociedad, la reduce. La Constitución establece la comunicación a través del intercambio de información y la creación de espacios para la comunicación de reclamos y la responsabilidad, que es responsabilidad de quienes poseen el poder de gobernar, gobernar y tomar decisiones. Por lo tanto, podemos decir con precisión que las invitaciones tienen como objetivo alcanzar una comprensión que finalmente incorpore y asimile la diversidad, la diferencia y la pluralidad en una visión y conducción general o universal en los procesos de toma de decisiones nacionales”.¹³⁶

Según Delgado Guembes, hay cuatro formas diferentes de presentarse al Congreso. “Una obliga un mandato legal. Una alternativa es la que se presenta como una necesidad de supervisión bajo un sistema de votación especial, el cual permite la participación de las minorías parlamentarias como un derecho legítimo. Una tercera categoría incluye los casos en los que la concurrencia es programada de manera regular o periódica, acordada por las fracciones políticas y los grupos parlamentarios en el calendario de sesiones de cada periodo. Y una cuarta, la participación como resultado de un proceso de información y explicación, sujeto a un sistema de votación ordinario y, por lo tanto, a la voluntad de la mayoría”.¹³⁷

Al respecto, cabe precisar que en esa interpretación se confunde la naturaleza propia y específica de la interpelación y la estación de preguntas, con el segundo y tercer modo respectivamente; siendo estos mecanismos que cuentan con un contenido constitucional per se y no debe ser materia de mal entendimiento, porque en ese sentido sería materia de mal aplicación.

¹³⁶ Véase en Delgado, C. (2006). Análisis del artículo 129 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (pp. 390-394). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹³⁷ *Ibidem*, p.394

La presente investigación a lo manifestado por Delgado Guembes en cuanto al contenido constitucional este instrumento de control político:

- i. El primer método se basa en las responsabilidades constitucionales y legales de presentar informes sobre asuntos específicos a plazos fijos. La exposición del presupuesto general de la República en noviembre de cada año es un ejemplo.
- ii. El segundo de los modos Las invitaciones no están sujetas a un mandato de concurrencia debido a la materia, a un supuesto de control y responsabilidad por minorías, ni a un ciclo regular de reuniones programables para obtener información o explicaciones sin supuesto de control. Simplemente como facultad de la mayoría para solicitar información gubernamental, cualquiera que fuese. Cabe señalar que la invitación carece de contexto de tensión, ni es un llamado de indignación, ni presunción de infracción¹³⁸

Este instrumento de cooperación, pero a la vez de control racionalizado, se encuentra dispuesto la Constitución la cual establece que: “Los ministros o el Consejo de Ministros en su conjunto pueden asistir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas facultades que los parlamentarios, excepto la de votar si no son congresistas. También compiten cuando son invitados a informar”.¹³⁹

De hecho, como señala Hakansson Nieto “Aunque no son muy comunes en los parlamentarismos actuales, las invitaciones son más cercanas a esta forma de gobierno que a los presidencialismos. El procedimiento más sencillo es el que se describe en el artículo 84 del Reglamento del Congreso respecto de los otros instrumentos de control político. Una institución similar existe en Francia, se llama comunicaciones del gobierno, consiste en que el ejecutivo con el fin de informar a la asamblea puede solicitar una comparecencia para realizar una declaración, con o sin debate, que no puede dar lugar a una votación del pleno”.¹⁴⁰

En ese sentido, la invitación a los ministros para informar mediante una moción de orden del día. Si se desea que el ministro no informe en el pleno sino

¹³⁸ *Ibidem*, p.399

¹³⁹ Véase en el artículo 129 de la Constitución de 1993.

¹⁴⁰ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.301.

en una comisión, su invitación “se acordará en el seno de la respectiva comisión y se hará efectiva mediante oficio de su presidente refrendado por el secretario, dando cuenta a la Mesa Directiva. El artículo 55 del reglamento establece a su vez que el titular del Congreso Al ministro invitado se le concederá el uso de la palabra por un plazo no mayor de sesenta minutos para que realice su informe. En caso de que varios ministros sean invitados, el Consejo Directivo determinará el tiempo adecuado para cada uno de ellos. Después, los representantes de cada partido político tendrán una charla de no más de veinte minutos cada uno. Si el ministro lo solicita, el Presidente del Congreso le concederá más tiempo para aclarar algún concepto incierto o referirse a lo que los parlamentarios que intervinieron dijeron”.¹⁴¹

g) Rendición de cuentas respecto a la promulgación de decretos de urgencia, delegación de facultades legislativas. El “crear nuevas leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar o derogar las que ya existen”¹⁴² ya no es una función exclusiva y excluyente de los parlamentarios, porque el Ejecutivo también legisla, al punto que puede ser considerado incluso, como el principal legislador; debido a que, como bien señala Hakansson Nieto: “A lo largo de un año, el Parlamento peruano elabora menos leyes que los decretos legislativos emitidos por el Gobierno., si solo hablamos en términos cuantitativos y no cualitativos”.¹⁴³

Respecto de las potestades legislativas que ejerce el Poder Ejecutivo podemos encontrar los Decretos Legislativos por delegación del Congreso y los Decretos de Urgencia haciendo uso de la facultad extraordinaria otorgada por la Constitución en circunstancias taxativas. Estos proceden en el ejercicio de una potestad legislativa distinta a la potestad administrativa y/o ejecutiva.¹⁴⁴ También ejerce potestades normativas sin fuerza de ley mediante la celebración, ratificación de Tratados sin necesidad de la aprobación previa del Congreso y mediante el dictado de reglamentos, los que ya se encuentran un rango infralegal y no es considerado como una potestad legislativa delegada.¹⁴⁵

¹⁴¹ *Ibidem*, p.301

¹⁴² Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra. p.297

¹⁴³ *Ibidem*, p.297

¹⁴⁴ Véase en Abruña, A. (2012). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*. Palestra.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 102

Sobre la naturaleza jurídica de la delegación de facultades legislativas, Velezmoro Pinto, refiere lo manifestado por Ignacio de Otto: “En el proceso de delegación, el órgano legislativo otorga al Gobierno su autoridad original para que emita una norma con el mismo valor que si lo hubiera emitido él mismo. En general, se trata de un acto dispositivo en el que un sujeto, basándose en su propia competencia para proveer acerca de un determinado objeto, otorga a otro los poderes necesarios para que provea de manera tan legítima y eficaz como él mismo en relación a una materia específica”.¹⁴⁶

Aunado a ello, conforme a la cita de Rubio y Bernales “Al ser el Congreso quien tiene la autoridad de crear leyes, debe reasignar la autoridad legislativa en vía de excepción.”¹⁴⁷

El fundamento de la delegación de facultades legislativas, podríamos encontrarlo en dar solución a una problemática, recordemos que “El Parlamento es un órgano en el que el principio mayoritario es la norma para discutir ideas y tomar decisiones. Sin embargo, debido a que el Congreso es un lugar de representación ciudadana, los congresistas no requieren necesariamente conocimientos técnicos y especializados”¹⁴⁸ que si los ha de tener el buró de la administración pública. En virtud de ello, la celeridad y especialización se puede explicar el fundamento de la legislación delegada.¹⁴⁹

La posibilidad de que el Congreso pueda delegar parte de sus responsabilidades no implica en absoluto la renuncia a su responsabilidad legislativa. El constituyente peruano ha establecido una reserva negativa para algunas materias que deben pasar obligatoriamente por el proceso legislativo del Parlamento sin la posibilidad de delegación, ya que requieren un debate concienzudo y una legitimidad democrática que impide su aprobación mediante otro fuero que no sea el parlamentario¹⁵⁰

Entre las que encontramos, los supuestos taxativos del segundo párrafo del artículo 104 y el segundo párrafo del inciso 4 del artículo 101 de la Constitución:

i. Reforma Constitucional

¹⁴⁶ Véase en Velezmoro, E. (2006). Análisis del artículo 104 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p.200). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->. En la cual se cita a De Otto, I. (1990). *Derecho Constitucional Sistema de fuentes.* Ariel

¹⁴⁷ *Ibidem*, p.201

¹⁴⁸ *Ibidem*, p.203

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.202

¹⁵⁰ *Ibidem*, p.204

- ii. Aprobación de tratados internacionales sobre los que tiene competencia el Congreso según el artículo 56 de la Constitución.
- iii. Aprobación de leyes orgánicas, que son las descritas en el artículo 106 de la Constitución.
- iv. Aprobación de la Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, que tienen un trámite especial según el cual, transcurridos ciertos plazos y sin que medie delegación de facultades legislativas, son aprobadas por Decreto Legislativo por mandato de la Constitución”¹⁵¹

Aunado a ello, cabe acotar una situación que resulta necesaria manifestar por tender a desnaturalizar el fundamento de esta la facultad de delegación legislativa, lo que se busca es celeridad y especialidad; sin embargo, pareciera que cae en saco roto debido a que, esta facultad se emite mediante una norma que es aprobada por el trámite ordinario del Congreso y además no está exenta de ser limitada incluso en mayor medida respecto de lo que se solicitó. Con lo cual, no solo se pierde la celeridad, sino que además se pierde el sentido de especialidad dado que en un esquema de la primacía de la realidad vendría a ser planteado por los alcances que el Congreso determine.

Ahora bien, El decreto legislativo es el producto normativo que el Ejecutivo ha emitido mediante la delegación del órgano legislativo. Al respecto se cita lo que manifestó Pérez Royo en cuanto a que “el sustantivo decreto obedece a la procedencia de la norma y el adjetivo legislativo a la fuerza legal de la que está investido”.¹⁵² Por ello, Se supone que el término "decreto legislativo" se refiere a los dos órganos que intervienen en su elaboración: el Legislativo en la aprobación y el Ejecutivo en la determinación de su contenido.¹⁵³ Así mismo, “cabe agregar en este punto, el hecho de que los decretos legislativos sean considerados como leyes no contradice el principio de la primacía de la ley en un Estado de Derecho. Aunque estas regulaciones del Ejecutivo son equiparables a las leyes, la autoridad legislativa finalmente recae en el Congreso, ya que se requiere siempre la aprobación legislativa por medio de una ley. Por lo tanto, la autoridad legislativa de la Ejecutiva no tiene autonomía”.¹⁵⁴

¹⁵¹ Véase en los artículos 80,81,101 y 104 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁵² Véase en Velezmore, E. (2006). Análisis del artículo 104 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p.205). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹⁵³ *Ibidem*, p.201

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.201

Como ya se manifestó la delegación de la facultad legislativa se da por medio de una ley de autorización que establece los límites materiales y temporales para su implementación.¹⁵⁵ En ese sentido, se exige que el Presidente de cuenta al Parlamento respecto de cada decreto que emita. Este control es uno de naturaleza meramente política, mediante un juicio sobre la idoneidad en la tarea normativa encargada.

Este control se desarrolla por lo establecido el Reglamento del Congreso, mediante el cual, “El Presidente del Congreso encarga a la Comisión de Constitución y Reglamento, o la Comisión que señale la ley de autorización, examinar y evaluar si los decretos legislativos han excedido el marco constitucional y legal aprobado por el Congreso”.¹⁵⁶ Mediante este dictamen, la Comisión puede “recomendar la derogación o modificación del decreto legislativo, así como la responsabilidad política de los ministros intervinientes”.¹⁵⁷ Es obvio que, este control que se ejerce, no debe ser concebido como un mero trámite sino como el sometimiento de una delegación a una eventual corrección por parte del Legislativo, porque es este quien es titular de la potestad legislativa utilizada para dictar normas.

Situación que también ocurre con los decretos de urgencia, los cuales son normas de rango legal que poseen unas reglas similares a la legislación delegada para el control parlamentario.¹⁵⁸

Un Decreto de Urgencia supone: “la autoridad excepcional del presidente de la República para establecer regulaciones legales en temas económicos y financieros., que no supongan materia tributaria”¹⁵⁹ los cuales solo pueden ser expedidos en circunstancias de emergencia.¹⁶⁰ Y aunque no se manifiesta mediante la expedición de una ley que autoriza la expedición de esta norma, debe mantenerse su carácter de excepcional y no ordinario porque de lo contrario supondría una concentración de poder, el ejecutivo y el legislativo, en una sola institución.

La doctrina señala, que, a la luz del derecho comparado, los decretos de urgencia comprenden cuatro elementos fundamentales¹⁶¹:

¹⁵⁵ Véase en el artículo 104 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁵⁶ Véase en el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

¹⁵⁷ Véase en Carpio, M & Velezmore, E. (2006). Análisis del artículo 104 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p.206). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹⁵⁸ Véase en el artículo 91 del Reglamento del Congreso

¹⁵⁹ Véase en el artículo 74 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁶⁰ Véase en Velezmore, E. (2006). Análisis del artículo 104 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (pp.321-322). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹⁶¹ *Idem.*

- i. Circunstancia habilitante: La Constitución peruana señala que “el Presidente puede enviarlos si es necesario para el bienestar del país”¹⁶², sin embargo, a la luz de la teleología de esta institución el sentido debe ser frente a una circunstancia extraordinaria y urgente.¹⁶³
- ii. Carácter transitorio: Obedece a su objetivo es abordar una situación de emergencia que no es permanente.
- iii. Limitación normativa: Al respecto, como ya se explicó debe abordar temas económicos y financieros, pero no relacionados con impuestos.
- iv. Procedimiento de expedición: El Consejo de Ministros debe aprobarlo, según el artículo 125 de la Constitución peruana.
- v. Mecanismo de convalidación parlamentaria: El mecanismo de control que es aplicable para los Decretos Legislativos.

h) Control de los tratados internacionales. El concepto tratado en la Constitución peruana hace alusión al conjunto de instrumentos internacionales, sean convenios, protocolos, pactos, cartas, concordato, etc.¹⁶⁴ La Constitución peruana establece que “Antes de que el Presidente de la República ratifique los tratados, deben ser aprobados por el Congreso siempre que cubran los siguientes temas: (i) Derechos Humanos. (ii) La independencia, el control o la integridad del Estado. (iii) Protección Nacional. (iv) Las responsabilidades financieras del Estado. El Congreso también debe aprobar los tratados que establecen, modifiquen o suprimen tributos, los que modifican o derogan alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.¹⁶⁵

Es importante destacar que, “el contenido del artículo 56 de la Constitución peruana notamos existe un error conceptual, ya que los tratados deben ser aprobados en lugar de tratados. ser ratificados por el Congreso; a la inversa, el Presidente de la República es responsable de su aprobación”.¹⁶⁶

Hakansson Nieto señala como “la Constitución establece qué tratados deben ser ratificados por el Parlamento y cuáles por el Ejecutivo para evitar interpretaciones dudosas en casos específicos”.¹⁶⁷ Así, tal cual señala la Constitución, “el Presidente de la República tiene la autoridad para firmar tratados sobre otros asuntos que no están

¹⁶² Véase en el artículo 118 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁶³ Tal cual lo prescribe la Constitución española de 1978.

¹⁶⁴ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.301.

¹⁶⁵ Véase en el artículo 56 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁶⁶ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.302.

¹⁶⁷ *Idem.*

incluidos en el artículo 56 de la Constitución.”¹⁶⁸, debiendo dar cuenta formal al Congreso de los tratados que se suscriban.¹⁶⁹

De hecho, “la necesidad de distinguir entre dos formas diferentes de firmar tratados según el tema se remonta a Locke, Rousseau y Tocqueville, quienes reconocieron en su época que el Poder Ejecutivo necesitaba más libertad y flexibilidad en su acción exterior. Debido a su número de representantes, su inestabilidad y heterogeneidad, además de su lentitud habitual, el Parlamento debía abstenerse de participar en asuntos importantes”.¹⁷⁰

Aunado a ello, respecto de los Tratados en los que sólo participa el Ejecutivo, Rubio Correa cita a Fernández Maldonado señala: “estos cuerdos tienen como referente histórico los denominados executive agreements o convenios ejecutivos del sistema norteamericano. En efecto, estos convenios han sido contraído por el Presidente desde el gobierno de Washington hasta nuestros días, basados en la interpretación efectuada sobre la diferenciación, que la Constitución norteamericana hace, entre acuerdos ejecutivos (executive agreements) y tratados (treaties)”.¹⁷¹ “Normalmente se llevan a cabo mediante canje de notas, memorándum de entendimiento, minuta aprobada, etc.”¹⁷²; siendo que en nuestro país se ratifican mediante Resolución Suprema, “siendo cada vez mayor el número de tratados concertados en virtud de este procedimiento ágil y menos formal”.¹⁷³

La Ley 26647 dispone El Presidente tiene tres días hábiles después de perfeccionar el tratado para que el Congreso lo revise y decida si las materias contenidas en los instrumentos están dentro de las competencias del Poder Ejecutivo o si son inconstitucionales por violar los artículos 56 y 57 de la Constitución Política. En ese caso, el Congreso decidirá derogarlo mediante una Resolución Legislativa.

Delgado Guembes señala que: “el control que ejerce el Congreso sobre los Tratados Internacionales Ejecutivos consiste en:

(.)

¹⁶⁸ Véase en el artículo 57 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁶⁹ Véase en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

¹⁷⁰ Véase en Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993, tomo III*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁷¹ *Ibidem*, p.173

¹⁷² Véase en Hakansson, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra. p.46

¹⁷³ Véase en Novak Talavera, F. (1994). Los tratados y la Constitución Peruana de 1993. *Revista Agenda Internacional*, 1(2), 71-94. <https://doi.org/10.18800/agenda.199402.006>

- i. Investigar el contenido del tratado firmado para asegurarse de que se encuentra dentro del ámbito explícito de la delegación o dentro de los límites que no le están prohibidos. El congreso evalúa el instrumento internacional en función de su competencia.
- ii. Debido a que se trata de una cuestión de política exterior que tiene un impacto en la regulación interna, el Congreso revisa el tema regulado en función de su competencia. El Congreso considera la conveniencia o inconveniencia de las normas contenidas en el acuerdo internacional si afecta la legislación nacional. Sin embargo, tiene un impacto en la ley nacional y, por lo tanto, es una responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo¹⁷⁴

i) Obligación presidencial de brindar un mensaje anual al Parlamento. La democracia es en esencia el desarrollo del diálogo plural para llegar a concertaciones. En ese sentido, se estipula la necesidad de un mensaje anual obligatorio del Poder Ejecutivo, por medio de la institución presidencial, dirigido al Poder Legislativo y a la nación.

Así la Constitución establece que:

(..)

Corresponde al presidente de la república

(...)

Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente en forma personal y por escrito,¹⁷⁵ al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

(...)¹⁷⁶

¹⁷⁴ Véase en Delgado, C. (2019). *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso Peruano*. Palestra. p.547

¹⁷⁵ De manera consuetudinaria solían darse solamente de manera oral. Hasta que en 1964 el ex presidente Belaúnde ofreció un discurso sin necesidad de apoyarse en alguna lectura, en el cual hizo mención de una serie de nombres, lugares geográficos, cifras, datos numéricos, sin el menos titubeo. Por ello, la oposición de la época, dudó de los datos expresados oralmente y manifestó que estos deberían provenir de una fuente escrita. Esta es la razón por la cual la bancada aprista introduce en la Constitución de 1979 la obligación de que el mensaje sea presentado por escrito.

¹⁷⁶ Véase en el inciso 7 artículo 118 de la Constitución peruana de 1993.

Como se establece en el artículo 5 del Reglamento del Congreso, el mensaje presidencial es “un medio de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, además de ser la única ocasión en la que el Presidente de la República está constitucionalmente obligado a asistir al Congreso. Según esta perspectiva, el Poder Ejecutivo presenta informes al Congreso cada año, basándose en lo expresado el año anterior. Por lo tanto, el mensaje presidencial también debe incluir planes, reformas y propuestas normativas. Además, la Constitución establece que el mensaje debe ser refrendado por el Consejo de Ministros para garantizar su responsabilidad política. Por lo tanto, en caso de no cumplir con alguno de los puntos mencionados, es posible que el Primer Ministro sea consultado. De igual manera, el Presidente es responsable de diseñar la agenda económica, política y legislativa anual del Estado a través de sus propuestas de reformas”.¹⁷⁷

- **Del ejecutivo al legislativo**

- a) **Observancia de leyes.** Existe unanimidad respecto a que la función legislativa es propia, e inherente de los Parlamento, sin embargo, en la actualidad existen tendencia de denominadas “procesos de integración en la producción normativa”, lo que supone grados de participación entre el Ejecutivo y Legislativo, que tienen como finalidad buscar consensos respecto de lo que se incorpora en el ordenamiento jurídico. Es así que, incluso cuando un proyecto de ley llega a ser aprobado por el pleno del Congreso, esto no supone una ley perfecta, pues se requiere para que surta efectos, ser vigente, lo mismo que otorga la promulgación y publicación.¹⁷⁸ En ese sentido, la promulgación es consignada como una atribución del Poder Ejecutivo, y se entiende así para que pueda operar como un mecanismo de control; el Legislativo aprueba la ley, pero la “vigencia” la otorga el Ejecutivo, dado que es este quien tiene que hacer cumplir y ejecutar lo que establece la ley.

Ante lo cual, se dota al Poder Ejecutivo del derecho de veto de una ley, el cual puede ser absoluto o relativo. Este veto o observación puede ser total o parcial¹⁷⁹ y obliga que la ley aprobada vuelva a ser analizada por el Congreso, el cual puede ratificar su decisión y ser promulgada por el Presidente del Congreso por decisión de la mayoría parlamentaria o aceptar las observaciones planteadas. De esta manera cuando una ley tenga problemas de fondo o

¹⁷⁷ Véase Laley.pe. (28 de julio de 2014). ¿Por qué es obligatorio que el presidente Humala presente por escrito el mensaje a la Nación? *La Ley*. <https://laley.pe/2014/07/28/por-que-es-obligatorio-que-el-presidente-humala-presente-por-escrito-el-mensaje-a-la-nacion/>

¹⁷⁸ Véase en el artículo 51 de la Constitución peruana de 1993.

¹⁷⁹ Existe un antecedente mediante el cual, la Ley N° 25303 fue promulgada parcialmente por el presidente Fujimori.

forma, tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo podrán discutir públicamente esta contingencia, siguiendo reglas democráticas y obtener un mejor resultado que garantice el interés público. Una excepción al derecho de veto o de observación, es el que refiere el artículo 206 de la Carta Magna, en cuanto el Presidente no puede observar una ley de reforma constitucional.

Hay dos formas de concebir la observación¹⁸⁰:

- i. El primero referido a su procedencia en función de una posición política. “Estas se caracterizan por la mera manifestación de la voluntad del Ejecutivo de no interferir con la decisión del Legislativo”.¹⁸¹ El cual suele plantearse sin expresión de causa. Este supuesto, es un reconocimiento a una sanción por parte del Ejecutivo al Legislativo, debido a que niega la voluntad de los representantes; pero que puede ser levantado mediante el voto mayoritario de la representación del Congreso.
- ii. El segundo referido a su procedencia “por razones técnicas normativas, ya sean procesales o sustantivas”.¹⁸² Suele darse en la mayoría de supuestos que, dichas observaciones al ser especializadas, retornan a las Comisiones correspondientes para ser analizadas.

En nuestro unicameralismo, no se concibe o no de manera real, tal cual ocurre en los Parlamentarismo, la doble revisión ad intra de una norma, de manera indirecta, en nuestro modelo híbrido esta doble revisión se traslada al Ejecutivo, convirtiéndola en ad extra, lo que genera a la observación de leyes como un mecanismo de control necesario y fundamental, que debe ser racionalizado y buscar generar unas buenas relaciones interinstitucionales.

3.1.4 Mecanismos de exigencia de responsabilidad política en la Constitución de 1993.

Existe un sector de la doctrina y de la clase política, que suele confundir a los instrumentos de control con los mecanismos de exigencia de responsabilidad política. Porque de hecho el término responsabilidad política es utilizado con mucha frecuencia y muchas veces utilizado a la discrecionalidad.

Diez Picazo explica que: “la responsabilidad política implica imponer sanciones, cuyo carácter es exclusivamente político, a los líderes por la forma en que ejercen su autoridad política. La cual puede ser difusa e institucional. El juicio negativo que los ciudadanos pueden

¹⁸⁰ Véase en Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993, tomo III*. Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 248

¹⁸¹ Véase en Delgado, C. (2005). Análisis del artículo 108 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II*. (p.250). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹⁸² *Ibidem*, p.250

dar a la actuación de los gobernantes se conoce como responsabilidad política difusa, mediante un estado de opinión pública; que puede resultar en sancionar a la persona que se considera políticamente responsable y por consecuencia no se le vota en la siguiente elección. Por su parte, la responsabilidad institucional se refiere a la posibilidad de que un órgano del Estado controle cómo otro órgano del Estado lleva a cabo sus funciones y, en caso de ser necesario, pueda destituir o cesar a este último”.¹⁸³

Ahora bien, respecto a la responsabilidad política institucional, el autor se suscribe a la postura que manifiesta Pizzorusso respecto a que “esta institución, funciona más como un medio para guiar las acciones del gobierno en el futuro que como un medio para sancionar este”.¹⁸⁴ Y esto se condice ciertamente porque en los mecanismos que existen, lo que se cuestiona objetivamente son políticas que no son aprobadas por el órgano que corresponda y esto al margen de los personalismos, pretende un cambio de paradigma real en las ideas que buscan ser planteadas y sobre las cuales ya se ha agotado una vía previa mediante los instrumentos de control que han servido de un anticipo de cuestionamiento.

Teniendo como planteamiento el hecho que resultan no una herramienta de sanción sino de corrección, compete hacer una diferenciación que dotará de mayor claridad conceptual, entre los mecanismos de exigencia de responsabilidad política y aquellos mecanismos de exigencia de responsabilidad jurídica. Se puede manifestar que todo mecanismo de exigencia de responsabilidad política es un mecanismo de responsabilidad jurídica, pero no todo mecanismo de responsabilidad jurídica es un mecanismo de responsabilidad política.

La diferencia radica en su naturaleza y consecuencias, siendo que los mecanismos de exigencia de responsabilidad jurídica se fundamentan en el principio de legalidad y buscan una efectiva sanción a quien contravenga disposiciones constitucionales y normativas, mientras los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, como ya se explicó busca corregir una política que venga siendo cuestionada permanentemente. Por ejemplo: Es posible que el Congreso se encuentre en desacuerdo con las opciones políticas contenidas en un decreto legislativo emitido por el Presidente de la República. El Consejo de Ministros será responsable políticamente de esa reprobación parlamentaria. Por otro lado, en caso de que el decreto legislativo del presidente incluya un tema que no está especificado en la ley autoritativa, lo que viola el artículo 104 de la Constitución, el presidente habrá cometido una infracción

¹⁸³ Véase en Díaz-Picazo, L. (1996). *La criminalidad de los gobernantes, crítica*. Grijalbo Mondadori. p. 69-71

¹⁸⁴ Véase en Pizzorusso, A. (1984). *Lecciones de derecho constitucional. Tomo I*. Centros de Estudios Constitucionales. p. 64

constitucional (conducta antijurídica) y su responsabilidad jurídica podrá ser establecida mediante un procedimiento de Juicio Político ante el Congreso.¹⁸⁵

Aunado a ello, la Constitución peruana de 1993 establece que toda responsabilidad política por los actos del ejecutivo recae respecto del Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete,¹⁸⁶ por tanto, el Presidente de la República no tiene responsabilidad política, pero si está sujeto a responsabilidad jurídica por sus acciones u omisiones que van en contra del ordenamiento jurídico durante su gestión.

De hecho, estos son uno de los primeros argumentos que podemos esbozar, que serán producto de análisis posterior, respecto del por qué a nuestro criterio consideramos que la vacancia y la acusación constitucional no han de ser considerados como mecanismos de exigencia de responsabilidad política. Consignando únicamente a la censura, cuestión de confianza y disolución parlamentaria como un mecanismo de exigencia de responsabilidad política que prevé la Constitución.

- **Del legislativo al ejecutivo**

- a) **Moción de Censura sectorial o total del gabinete.** Por medio de la investidura ministerial, se produce entre el Congreso y el gabinete, un vínculo o relación fiduciaria, respecto de la cual el Parlamento puede exigir responsabilidad política por tener diferencias respecto de las políticas planteadas por este o por algún evento contingente ocurrido dentro de su sector que le atribuye responsabilidad. Este mecanismo proviene del modelo parlamentarista inglés.¹⁸⁷ Esta exigencia de responsabilidad puede ser solidaria y/o individual con cada ministro y su efecto es la renuncia inmediata del ministro, teniendo el presidente que aceptar la renuncia dentro de las siguientes setenta y dos horas.

La Carta Magna de 1993 establece que: “Mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, el Congreso hace afectiva la responsabilidad política del Consejo de ministros o de los ministros por separado...”.¹⁸⁸ A su vez, el Reglamento del Congreso establece que la moción de censura se puede plantear por las siguientes causas:

- i. Después de una interpelación al Gabinete o a cada uno de los ministros.
- ii. Después de que los ministros reciban una invitación al Congreso, o si se niegan a presentar su informe en la cámara.

¹⁸⁵ Véase en Cairo Roldán, O. (2015). La Responsabilidad Política institucional en el Perú. *Revista Pensamiento Constitucional*, 20(20), 1-12.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14884/15424>

¹⁸⁶ Históricamente esta concepción viene de la interpretación inglesa: “*The King can do not wrong*”

¹⁸⁷ La acusación parlamentaria a Thomas Wentworth, servidor de la Corona, por haber cometido una falta que en realidad era imputable al Rey Carlos I, termino siendo pagada con la vida de dicho servidor.

¹⁸⁸ Véase en el artículo 132 de la Constitución peruana de 1993.

- iii. Después de un debate parlamentario en el que el ministro ha participado sin restricciones.
- iv. Errores o infracciones de la ley cometidos por los miembros del gabinete durante su participación en el Congreso si constituyen una ofensa al legislativo o a sus miembros¹⁸⁹

Como se evidencia, la Constitución no señala ningún supuesto para plantearla, sino es la ley las cuales la desarrollan para que su ejercicio se dé de manera racionalizada y no indiscriminada, esto aunado a las características particulares de su tramitación:

(..)

- i. Se requiere por lo menos, la conformidad del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas.
- ii. No puede debatirse y ser aprobada en la misma sesión, sino que debe mediar un periodo llamado de “enfriamiento”.
- iii. Su aprobación requiere la mayoría calificada de dos tercios del número legal de congresistas¹⁹⁰

Dentro del derecho comparado se concibe correcciones a la moción de censura mediante la censura constructiva, la cual implica la presentación de un candidato a jefe de gobierno en la presentación de esta, esta institución la podemos encontrar en el parlamentarismo alemán y español. De esta manera lo que se busca evitar son “los vacíos de poder porque el jefe de gobierno seguirá siendo el mismo durante toda la legislatura”.¹⁹¹ Esto es así en los parlamentarismos donde se evidencia una separación entre el Jefe de Gobierno y jefe de Estado y la legitimidad de origen de cada uno, sin embargo en el modelo de gobierno peruano, esto no podría ser planteado pero ello no implica que no puede ser racionalizado en su ejercicio para que pueda ser concretizado en lo que su esencia pregonan, una contrariedad a una política de gobierno, más no caer en personalizaciones que decantaran en crisis políticas casi insubsanables, considerando que La Constitución peruana permite al Presidente de la República disolver el Congreso.

▪ **Del ejecutivo al legislativo**

a) **La cuestión de confianza.** En la investidura ministerial reconocíamos la relación de aprobación que concibe nuestra actual constitución entre el Parlamento y el gabinete nombrado por el Presidente, sin perjuicio de ello, la Constitución ha concebido una institución

¹⁸⁹ Véase en el artículo 86-A del Reglamento del Congreso.

¹⁹⁰ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.370.

¹⁹¹ *Ibidem*, p.77

de corte parlamentarista,¹⁹² de libre iniciativa ministerial para la ratificación o rectificación y por ende revocar el nombramiento de un ministro, sobre el cual cabe remarcar su carácter de promoción de oficio por los ministros.

Esto es así debido a que “la rigidez del mandato fijo del Presidente de la República y el Congreso en el gobierno peruano puede ser perjudicial para mantener la estabilidad política durante la mitad del mandato, especialmente cuando la conformación del Parlamento no es favorable para el Ejecutivo y tampoco se renueva constantemente”.¹⁹³ Ante esta situación de buscar superar una crisis gubernamental provocada por el Congreso,¹⁹⁴ se presenta la cuestión de confianza, cuya finalidad es la de un instrumento que tiene el Poder Ejecutivo “para presionar políticamente al Congreso en caso de conflicto, ofreciéndole dos opciones: O bien el Congreso acepta las propuestas del Ejecutivo y rechaza las suyas, o bien rechaza la cuestión de confianza y provoca una crisis ministerial”.¹⁹⁵ Esto se da debido a que el efecto de negar una cuestión de confianza implica la dimisión solidaria del gabinete.

La Carta Magna establece que “A nombre del Consejo, el Presidente del Consejo de Ministros puede presentar una cuestión de confianza ante el Congreso. La crisis total del gabinete ocurre si el presidente de la República le niega la confianza, lo censura o renuncia”.¹⁹⁶ A su vez, el Reglamento del Congreso establece que “Sólo en sesiones del Pleno del Congreso y por iniciativa ministerial se plantea el tema de confianza. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros o cualquiera¹⁹⁷ de los Ministros a nombre del Consejo en su conjunto”.¹⁹⁸ Aunado a ello, la Ley N° 31355 “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”, la cual señala que: “... conforme al último párrafo del artículo 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, un ministro y el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo tienen la autoridad para presentar una cuestión de confianza, se trata de asuntos que están directamente relacionados con la implementación de la política general de gobierno por parte del Poder Ejecutivo, sin incluir la aprobación de reformas constitucionales o las

¹⁹² Véase en el artículo 49 de la Carta Francesa de 1958.

¹⁹³ Véase en Hakansson, C. (2005). Análisis del artículo 133 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p.446). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

¹⁹⁴ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.382

¹⁹⁵ Véase en Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993, tomo III.* Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 448

¹⁹⁶ Véase en el artículo 133 de la Constitución de 1993.

¹⁹⁷ Cuando la cuestión de confianza es promovida por cualquiera de los ministros, requiere de una previa y prudente coordinación con el Jefe de Gabinete.

¹⁹⁸ Véase en el artículo 86 del Reglamento del Congreso

competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República u otros organismos constitucionalmente autónomos.”¹⁹⁹ ; agregando que el sentido de la decisión es únicamente expreso; planteamiento normativo el cual suscribimos por ajustarse a la teleología del presente mecanismo. Existe en la jurisprudencia un concienzudo desarrollo al respecto, el cual se analizará en su oportunidad; pero el cual se ha dado por su uso de mala fe, como una herramienta para ejercer presión en el cumplimiento de condiciones para disolver el Congreso y llevar a cabo elecciones parlamentarias nuevas.

b) Cabe precisar que, un sector de la doctrina concibe a la cuestión de confianza como un instrumento de control del contrapeso al Congreso, sin embargo, ha sido el Tribunal Constitucional,²⁰⁰ quien sostiene que es un mecanismo de exigencia de responsabilidad política por terminar con la relación fiduciaria entre el ejecutivo y el legislativo.

c) La disolución del Congreso. La elección del Parlamento y el periodo de su mandato coincide con la del Presidente de la República y naturalmente, este termina hasta la expiración de dicho plazo; sin embargo, existe otra manera constitucional y excepcional que trae consigo la interrupción del mandato parlamentario y es por medio de la disolución parlamentaria.

La disolución parlamentaria es un mecanismo de exigencia de responsabilidad política de corte parlamentario. El cual surge en el parlamentarismo inglés, el cual “Después del surgimiento del Estado liberal de Derecho a finales del siglo XVIII, se presentó como un medio de coerción del Rey contra los miembros del Parlamento. También se convirtió en un medio para que el líder del gobierno apelara directamente al pueblo para que, como soberano árbitro, resolviera las diferencias entre el Parlamento y el Ejecutivo”.²⁰¹

Con el devenir del tiempo, ha existido un convenio constitucional consuetudinario que asocia la lógica de que si el parlamento puede censurar el Ejecutivo, el Ejecutivo podrá disolver al Parlamento; así ha sido sobre todo en los parlamentarismos, censura y disolución como una dicotomía de un peso y su contrapeso connatural. Como se ve, si hay un peso, se le otorga al otro poder un contrapeso, pero esta lógica supone uno que se da con claras contingencias o riesgos, como señala Bar Cendón: “...el equilibrio ya no puede existir si un órgano tiene preeminencia.”²⁰²

¹⁹⁹ Véase en el artículo 1 de la Ley N° 31355.

²⁰⁰ Véase en el fundamento 74 del Exp. N° 0006-2018-PI/TC

²⁰¹ Véase en Carpio, M. (2005). Análisis del artículo 134 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II.* (p.447). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->

²⁰² Véase en Bar, A. (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento español.* Congreso de los Diputados. p. 226.

Al margen de ello, ha resultado ser la última institución parlamentarista incorporada en nuestro modelo presidencial, regulada en la Constitución, la cual establece: “(..) el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El Decreto de disolución establece las elecciones para un nuevo congreso. Dentro de los cuatro meses posteriores a la disolución, se llevan a cabo las elecciones, sin la posibilidad de modificar el sistema electoral previo. El Congreso no puede disolverse en el último año de su mandato. El Congreso ha sido disuelto, pero la Comisión Permanente sigue en funciones y no se puede disolver. No existen otras opciones para revocar el poder del parlamento. El Congreso no puede ser disuelto bajo estado de sitio”.²⁰³

Como ya se ha señalado, resulta un mecanismo de exigencia de responsabilidad política, no solo contingente, sino que además debe ser uno de ultima ratio. Por ello mismo, la Constitución establece una garantía y tres limitaciones.

i. Límites

No modificar el régimen electoral preexistente tras la disolución. La Constitución establece que el decreto de disolución deberá contener la convocatoria para la elección de un nuevo Congreso en un plazo de cuatro meses después de su disolución sin modificar el calendario electoral existente. La Constitución nos dice: “Si las elecciones no se llevan a cabo dentro del tiempo establecido, el Congreso disuelto se reúne de manera completa, recupera sus poderes y destituye al Congreso de Ministros. Durante el resto del periodo presidencial, ninguno de sus miembros puede ser nombrado nuevamente ministro. El Congreso extraordinariamente elegido reemplaza al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto”.²⁰⁴

No disolución en el último año de mandato. Esto debido a que tal como plantea la Constitución, el nuevo Congreso completará el periodo restante del parlamento disuelto, para salvaguardar el carácter de coincidencia del mandato del legislativo y ejecutivo en nuestra forma de gobierno.²⁰⁵

No cabe disolución bajo régimen de excepción. Se trata de un límite para evitar que se prolongue la concentración de poderes en el ejecutivo, dado que bajo los regímenes de excepción como en estado de emergencia la garantía de los derechos fundamentales

²⁰³ Véase en el artículo 134 de la Constitución de 1993.

²⁰⁴ Véase en el artículo 136 de la Constitución de 1993.

²⁰⁵ Los constituyentes diseñaron que las elecciones sean simultáneas y coincidentes con la necesidad que el virtual ganador a la presidencia “arrastre” el mayor número de congresistas afines.

puede restringirse atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.²⁰⁶ Si a esto le aumentamos la crispación política que pueda haber con dos mociones de censuras aprobadas y una disolución parlamentaria, supondrá un resquebrajamiento en los cimientos sociales y por sobre todo la concentración del poder casi absoluto en el Ejecutivo.

ii. Garantía

La Comisión permanente se mantiene en funciones. La comisión permanente se compone, conforme establece el Reglamento del Congreso: “(...) manteniendo la proporción de los representantes de cada grupo parlamentario” y ejerce sus funciones bajo el mismo reglamento en lo que sea aplicable y es presidida por el titular del Congreso. En lo que respecta al ejercicio de sus propias atribuciones, el reglamento establece que, durante el interregno parlamentario, la Comisión permanente está facultada para realizar sus "funciones de control" de acuerdo con la Constitución y el Reglamento del Congreso²⁰⁷; sin embargo, en la primacía de la realidad esto no se da debido a la poca legitimidad de ejercicio con la que cuenta.

Una vez transcurrido el interregno parlamentario, en el cual el Presidente de la República solo puede gobernar mediante decretos de urgencia, instalado el nuevo Congreso, este debe contralar los actos normativos expedidos por el Ejecutivo y evaluar si se han producido arbitrariedades durante esta etapa y evaluar la investidura el gabinete de ministros que fue conformado tras la disolución. En este escenario, la investidura tiene una connotación especial, debido a que no se otorgará tras la exposición de la política y las principales medidas del gobierno de gestión que se impulsarán sino será una exposición sobre la actuación durante el interregno parlamentario.²⁰⁸

Como señala Hakansson Nieto: “la aplicación de la disolución parlamentaria establece unas garantías, antes (cumplimiento expreso de las condiciones establecidas en la Constitución), al momento (decreto de disolución refrendado y fecha de elecciones congresales), durante (la Comisión permanente no se disuelve y el ejecutivo gobierna mediante decretos de urgencia que da cuenta), al final de su interregno parlamentario (investidura del primer ministro y su gabinete una vez instalado el Congreso), así como una penalidad en caso no se efectúe el proceso electoral extraordinario (la reinstalación

²⁰⁶ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.407.

²⁰⁷ Véase en el artículo 46 del Reglamento del Congreso de la República.

²⁰⁸ Véase en el artículo 135 de la Constitución peruana de 1993.

de los congresistas disueltos, que recobran sus facultades, e inmediata destitución del Consejo de Ministros).”²⁰⁹

3.1.5 *Naturaleza jurídica distinta de la acusación constitucional y la vacancia.*

“Aproximadamente en 1376, en Gran Bretaña, durante el reinado de Eduardo III, ante la grave crisis económica del reino, se llamó a la Cámara de los Comunes para solicitar la aprobación de subsidios y tributos. Sin embargo, la discusión en el Parlamento se centró en la responsabilidad de algunos consejeros del rey en tal situación por motivos imputados a su gestión y actos de enriquecimiento individual indebido. Se dice que la aprobación de los tributos estaba condicionada a la destitución de los consejeros por parte del rey, lo que finalmente sucedió”.²¹⁰ Imponiendo la responsabilidad del monarca a los consejeros respecto de los “*high crimes and misdemeanor*”. Planteamiento que, configuró el surgimiento del “*impeachment*”, el cual luego fue acogido por el presidencialismo estadounidense y el constitucionalismo iberoamericano bajo la denominación de “juicio político”, buscando asignar racionalizando esta figura para que, tal cual comenta Eguiguren Praeli: “(...) es difícil aceptar que la persona que tiene el mayor poder en el Estado no tenga una responsabilidad razonable en los ámbitos político y penal, como un medio de contrapeso y equilibrio”.²¹¹

El presidente de la República, en la forma del gobierno peruano carece de responsabilidad política por sus actos o decisiones, siendo el responsable político por todos los actos del Ejecutivo, el Presidente del Consejo de Ministros; por tanto todos los instrumentos de control político y mecanismos de exigencia de responsabilidad política a los que es sometido el Ejecutivo, recaen sobre el gabinete en pleno o en cada ministros en particular. Porque como ya se aseveró, lo que se plantea son prerrogativas contra las políticas institucional o la pérdida de confianza respecto en la gestión ministerial, como consecuencia de las acciones u omisiones políticas que hayan sido adoptadas, más que sanciones personalizadas por la realización de algún delito o infracción punible. Esto supone la responsabilidad política en nuestro sistema constitucional.

Aunado a ello, también se consigna la responsabilidad jurídica en la que pueden incurrir individualmente no solo el Presidente de la República y los altos funcionarios estatales, la cual supone consecuencias netamente jurídicas ante la inobservancia de las normas y/o la comisión

²⁰⁹ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.416.

²¹⁰ Véase en Campos Bernal, H. (2008). La Responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional. *Revista Derecho PUCP*, (61), 335-339. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3192>

²¹¹ *Ibidem*, p.108

de infracciones constitucionales. Debe entenderse que la exigencia de responsabilidad jurídica no deviene de cuestionamientos a la gestión o desempeños en el cargo o a la simple pérdida de respaldo por el parlamento²¹² sino como ya señalamos, corresponde a imputaciones de naturaleza penal (delitos de función y/o comunes), y/o graves infracciones de la Constitución.²¹³

- **Acusación Constitucional.** Respecto de lo mecanismos de exigencia de responsabilidad jurídica en nuestro sistema constitucional tenemos, a la acusación constitucional, regulada por el artículo 117 de la Constitución, el cual hace referencia a sus causales, y los artículos 99 y 100 a su procedimiento.

La acusación constitucional tiene su origen en el *impeachment* el cual es un procedimiento de juicio constitucional aplicable al Presidente de la República y a otros funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos incluidos de los jueces, al respecto Huebel menciona que: “no quiere decir que el *impeachment* es un equivalente funcional al voto de censura que existe en los parlamentarismos. El *impeachment* se utiliza cuando se trata de responsabilidades criminales, no cuando se trata de errores de liderazgo o de políticas impopulares”.²¹⁴

Este mecanismo de exigir la responsabilidad jurídica del Presidente de la República se establece de dos formas:

- a) Antejudio político: Mediante el cual se acusa por delitos cometidos en función.
- b) Juicio Político: Se causa por infracción a un principio o regla de la Constitución. Teniendo como causales de acusación a la lista taxativa que pregona la Constitución. Entre los cuales se encuentra:
 - (...)
 - i. Tradición a la patria
 - ii. Impedir los procesos electorales
 - iii. La disolución arbitraria del Congreso
 - iv. Impedir la reunión y el funcionamiento del Parlamento y/o los órganos electorales²¹⁵

²¹² En el caso del presidente de la República, se sujeta al principio de representatividad política debido a que es elegido democráticamente.

²¹³ Véase en Eguiguren Praeli, J. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Revista Derecho PUCP*, 22(22), 1-22. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19939/19961>

²¹⁴ Véase en Heubel, E. (1980). El estudio de la presidencia norteamericana. De mito a realidad. *Revista Estudios Políticos* (15), 161-174. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26613>

²¹⁵ Véase en el artículo 117 de la Constitución peruana de 1993.

Como señala Hakansson Nieto: “(...) las causales de acusación presidencial son un blindaje previsto por el constituyente para proteger al Jefe de Estado de la oposición que intente hacerlo responsable por sus actos y decisiones. El contenido del artículo 117 responde a su condición de irresponsable político, la cual recae en sus ministros a través del referendo”.²¹⁶

Su procedimiento, el cual debe siempre ajustarse al principio del debido proceso, el cual consiste básicamente en:

- a) Denuncia constitucional
- b) Evaluación de procedencia por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales
- c) Aprobación del Inicio del Procedimiento de Acusación Constitucional por la Comisión Permanente
- d) Denuncia ante la Corte Suprema

Al margen de ello, se debe remarcar que el sentido de exigencia de responsabilidad del Presidente de la República, es sólo exclusiva y excluyentemente de responsabilidad jurídica, en el marco de lo antes expuesto; por tanto, no podría ni debería ser asemejado con la censura parlamentaria, bajo ningún precepto.

- **La vacancia.** Comprendiendo que la Constitución ha hecho irresponsable políticamente al Presidente de la República, y limitando la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad a una jurídica mediante el procedimiento de acusación constitucional; con ello, de plano se rechaza que la figura de la vacancia sea un mecanismo de control político y/o de exigencia de responsabilidad política, postura que el autor suscribe contrario a gran parte de la doctrina constitucional.

Aunado a ello, debido a que la naturaleza de la vacancia supone un mero acto declarativo por el vacío de un cargo determinado, ya sea por causales naturales y políticas, que tienen tres elementos sustanciales que, al entendimiento del autor de la presente investigación, son inherentes a la figura, al margen de la causal que se dé:

- a) **Carácter de Permanencia:** Supone un hecho que se extiende y extenderá en el tiempo, respecto del cual no cabe el planteamiento de alternativas que la Constitución prevea.
- b) **Carácter Indubitable:** Supone que el acto de origina la declaración de la vacancia por parte del Legislativo, sea clara, evidente y no exista duda

²¹⁶ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.416.

respecto de su existencia, es decir no admita discusión ni interpretación per sé.

- c) **Carácter Insalvable:** Supone la existencia de una condición que no pueda ser remedida o superada por el presidente, y que tenga un impacto significativo en su capacidad para ejercer el cargo.

La reciente experiencia en el ejercicio de la vacancia se da planteándola como una forma censura del Legislativo al Presidente de la República, bajo el concepto indeterminado de moral, sobre el cual la doctrina ha escrito extensamente. Para efectos de esta investigación, resulta importante poner énfasis en la necesidad de poder comprender teleológicamente esta institución constitución para que no pueda ser desnaturalizada.

3.2 La praxis política

Como se ha mencionado anteriormente en esta investigación, teniendo como base lo manifestado por mayoría de doctrina, la forma de gobierno en el Perú es una concepción “híbrida”. Sin embargo, Hakansson Nieto busca ir más allá, conceptualizándola como un neopresidencialismo, el cual se distingue por ser un modelo donde el Presidente de la República tiene atribuciones no compensadas de controles, intra y extra órgano, sino también con instituciones parlamentarias e instrumentos de democracia directa.²¹⁷ Las cuáles al margen de la definición, en la práctica han supuesto serios problemas estructurales; estos sumados a deficiencias en factores complementarios, han desencadenado una constante vorágine de crisis política. Los cuales han remecido fuertemente los cimientos de la sociedad, debido a la falta de conocimiento y entendimiento de los instrumentos de control político y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, pero que a su vez han permitido un gran análisis jurisprudencial y doctrinario que debe concretarse a su debido momento, en un fortalecimiento de la democracia en el Perú con sendas mejoras mediante un trabajo concatenado.

En cuanto a los problemas estructurales, estos se deben en esencia a la incorporación de instituciones parlamentarias en las relaciones de los órganos ejecutivo-legislativo, siendo que los constituyentes trataron de conjugar el parlamentarismo y el presidencialismo en un mismo texto constitucional buscando dar mayor estabilidad a la forma de gobierno, pero tal cual el argot popular “la cura agravó a la enfermedad”.²¹⁸ Esto resultó así porque la Constitución actual se inspira en textos normativos que pregonaban ideales y desarrollaban eficacia en su gestión constitucional, pero nunca se sopesó el factor fundamental referido a que las realidades en las

²¹⁷ *Ibidem*, p.426

²¹⁸ *Ibidem*, p.421

que se buscaban aplicar estas nuevas instituciones constitucionales, son totalmente diferentes y casi poco pragmáticas para un país como el Perú, y esto también se debe porque la eficacia de estas instituciones se debe a las experiencias históricas de las realidades que inspiraron su incorporación, como la inglesa y estadounidense.

En cuanto a los problemas complementarios nos referimos al precario sistema partidario que tenemos, donde se fundan los caudillismos por encima de las ideas, así mismo la falta de cultura y formación cívica de la sociedad que no busca pregonar el fortalecimiento de la institucionalidad, por lo cual se permite o se concibe como “regular” o normal las constantes crisis políticas y conflictos entre los Poderes del Estado.

De hecho, la Constitución está por cumplir 30 años desde la entrada en su vigencia y a septiembre del 2023, ha habido 11 presidentes y 10 composiciones del Parlamento distintas, siendo que el periodo presidencial y parlamentario es de tan solo 5 años y de manera simultánea. Esto resulta un indicio evidente de poca institucionalidad y graves incidencias a las cuales estuvieron sometidos los *checks and balances* en el Perú.

En definitiva los partidos políticos al fundarse en torno a personalismo y no ideas, resulta poco probable la consecución de consenso entre la diversidad política, y esto en un plano Parlamentario y Ejecutivo trajo consigo la desnaturalización de los instrumentos de control político y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, mediante una normalización de la excepcionalidad de las comisiones de investigación²¹⁹, agresiva utilización de las interpelaciones²²⁰ y consecuentes censuras²²¹, una renuncia presidencial²²², la

²¹⁹ La página del Congreso de la República, reporta que han existido 73 de Comisiones de Investigación desde 1993 hasta septiembre del 2023.

²²⁰ El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República del Perú, consigna que desde el año 2001 hasta septiembre del 2023 fueron presentadas 174 mociones de interpelación, las cuales fueron aprobadas y exigieron la concurrencia del Ministro en 68 veces. Véase en Área de Servicios de investigación y seguimiento presupuestal del Congreso de la República. (s.f). *Procedimientos Parlamentarios de Interpelación y Censura Ministerial*. congreso.gob.pe/didp/procedimiento-parlamentario-censura-ministerial

²²¹ El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República del Perú, consigna que desde el año 2001 hasta septiembre del 2023 fueron presentadas 44 mociones de censuras, respecto de las cuales fueron 9 las mociones de censura aprobadas. Véase en: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2013). *Reporte de antecedentes parlamentarios N° 020/2013-2014. Moción de Censura Ministerial; e Iniciativas Legislativas relacionadas con modificaciones al Reglamento del Congreso de la República respecto a la Censura Ministerial*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F72ABC68FCA3B7805257C130073CFCD/\\$FILE/mociones_censura.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F72ABC68FCA3B7805257C130073CFCD/$FILE/mociones_censura.pdf) y en Área de Servicios de investigación y seguimiento presupuestal del Congreso de la República. (s.f). *Procedimiento de Censura Ministerial*. <https://www.congreso.gob.pe/didp/procedimiento-parlamentario-censura-ministerial/periodo>

²²² El presidente Pedro Pablo Kuczynski en medio de un procedimiento de vacancia, presenta su renuncia y a comparación de la renuncia del presidente Fujimori, el Congreso de la República se la acepta, asumiendo el primer vicepresidente Martín Vizcarra, por la prelación constitucional.

inconstitucional interpretación de la denegatoria fáctica a la cuestión de confianza²²³ para poder disolver el Congreso²²⁴, la convocatoria a elecciones complementarias, por primera vez el rechazo a la investidura del Primer Ministro, la precoz utilización de la vacancia²²⁵ como una herramienta de exigencia de responsabilidad política, y un intento fallido de golpe de Estado por el mismo Presidente de la República.²²⁶

Resultan una extensa experiencia para una joven democracia, sin embargo, pese a todo, se ha tratado de prevalecer el ideal de continuar en una democracia con una separación de poderes mediante unos pesos y contrapesos sólidos, los cuales han ido siendo desarrollados jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional y la doctrina. Pero que, para pretender alcanzar estos ideales de perfeccionamiento resulta primordial comprender que no deben darse sólo bajo una luz reformista, sino también bajo la luz de un entendimiento sobre la naturaleza de cada institución constitucional que precedentemente hemos explicado.

3.3 Breve desarrollo jurisprudencial

En “El Federalista 78” de Hamilton se plantea la premisa del “necesidad de supervisar las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo, desde el Poder Judicial”.²²⁷ Dicho planteamiento fue rebatido ampliamente debido a que el Legislativo actuaba conforme al principio de representatividad y que por tanto deberían estar exentas de control, más que todo por un Poder que no emana de la voluntad o la representatividad de los ciudadanos, sino que emanaba de una elección propia del Poder Ejecutivo. En consecuencia, no se dotaba de legitimidad al control jurisdiccional. Hamilton, supo manifestar que lo que se trataba no era de

²²³ El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República del Perú, consigna que desde el año 2011 hasta septiembre del 2023, fueron presentadas 7 cuestiones de confianza, de las cuales se aprobaron 3 y una fue interpretada como negada fácticamente, aunque en la primacía de la realidad el sentido expreso del Congreso de la República fue aprobarla. Véase en: Área de Servicios de investigación y seguimiento presupuestal del Congreso de la República. (s.f). *Cuestión de Confianza*. <https://www.congreso.gob.pe/index.php?Kfn=DDP%2Fprocedimientos-parlamentarios->

²²⁴ Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, se hizo efectiva la disolución del Congreso por parte del presidente Martín Vizcarra el 30 de septiembre del 2019.

²²⁵ El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República del Perú, consigna que desde el año 2000 hasta septiembre 2023, han sido presentadas 11 mociones de vacancia, de las cuales formalmente 4 fueron aprobadas, al respecto cabe recalcar que tras la disolución del parlamento el Congreso vaca Martín Vizcarra, sin embargo, dicha aprobación nunca surte efectos, sino será hasta 2020 en el cual vuelven a aprobar la vacancia del antes mencionado presidente. En esencia los presidentes vacados bajo la Constitución de 1993 son: Alberto Fujimori, Martín Vizcarra y Pedro Castillo. Véase en: Área de Servicios de investigación y seguimiento presupuestal del Congreso de la República. (s.f). *Procedimiento parlamentario de vacancia presidencial*. <https://www.congreso.gob.pe/didp/procedimiento-parlamentario-vacancia-presidencia>

²²⁶ El día 07 de diciembre del 2022 Pedro Castillo intenta un autogolpe de Estado, buscando quebrantar el orden constitucional, tras lo cual fue vacado e inmediatamente el Poder Judicial aprobó prisión preventiva contra él.

²²⁷ Véase en Gargarella, R. (1997). La dificultad de defender el control judicial de las leyes. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (6), 55-70. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/la-dificultad-de-defender-el-control-judicial-de-las-leyes-0/>

poner un Poder por encima del otro, sino que las decisiones del Poder Legislativo tenían legitimidad per sé, y “obtuvieron compatibilidad con la Constitución a través del control judicial que evaluaba la constitucionalidad de las decisiones del Poder Legislativo”.²²⁸

Es decir, conforme la cita de Figueroa Gutarra, lo que Hamilton manifiesta es que “el control judicial legitima las decisiones del Poder Legislativo, ya sea para aprobar la norma adoptada (ampliando su alcance con respecto a la Constitución) o para realizar los ajustes necesarios. En ocasiones, los jueces inaplican la norma, si optan por un control difuso de constitucionalidad, o expulsan la norma del ordenamiento constitucional mediante un Tripartito”.²²⁹

Como se ha expuesto en reiteradas ocasiones, la Constitución de 1993 es la que mayor desarrollo jurisprudencial ha tenido en la historia del constitucionalismo peruano por parte del Tribunal Constitucional, Hakansson Nieto manifiesta al respecto “mediante el establecimiento de principios de interpretación, la creación de reglas jurídicas o precedentes vinculantes, las denominadas normas constitucionales adscriptas y, a partir de sus primeras fuentes constitucionales, por un desarrollo doctrinal compuesto por sólidos estudios individuales y colectivos. Antes de esta Carta Magna, solo contamos con la historia de los textos constitucionales peruanos”.²³⁰ De hecho, en la actualidad no existe un artículo de la Constitución que no haya sido analizado jurisprudencialmente, y no existe actuación por parte del Ejecutivo o Legislativo que haya estado exenta del control judicial; con el sentido de perfeccionar las decisiones o salvaguardar los preceptos constitucionales. En ese sentido, podemos encontrar una basta jurisprudencia referida a los *checks and balances*, mucha de ella, incluso ha sido polémica y merecía una corrección de control constitucional al control constitucional que se había pretendido hacer. Sin embargo, cabe precisar, sin afán de profundizar el análisis, respecto a los planteamientos más relevantes, que, como parte del bloque constitucional, nos ayudarán a comprender la naturaleza de cada institución y con ello, pueda ser ejercida sin extralimitación alguna y que se aúna al debate doctrinario que siempre irá perfeccionándose y siendo el punto de referencia para el constitucionalismo peruano.

Así tenemos, como punto de partida, mediante la Resolución que recae en el Expediente N° 0023-2023/AI, el Tribunal Constitucional reconoce que “(...) la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la

²²⁸ Véase en Figueroa Gutarra, E. (2015). Separación de poderes y jueces constitucionales, un enfoque de roles correctores. *Revista Derecho PUCP*, (75), 169-189. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14428>

²²⁹ *Ibidem*, p.172

²³⁰ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.244.

sociedad actual, sigue construyendo su ideal central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura²³¹. Este planteamiento fundamentado en la teoría constitucional, reconoce la necesidad de tener estructuras y funciones diferentes pero colaborativas entre los poderes del Estado para estimular la correcta salvaguarda del ejercicio de los bienes humanos debidos de los ciudadanos²³². Es decir, un poder limitado y concatenado, con mecanismos de control pero en constante colaboración, que debería comprenderse como el vehículo único para velar por el bien común en una sociedad y la defensa de la dignidad de toda persona. Aunado a ello, también podemos encontrar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, mediante el cual reconoce que en nuestra forma de gobierno podemos encontrar los siguientes rasgos de identidad: “(...) el concepto de separación de poderes se refiere a la independencia funcional y las competencias que tienen cada poder estatal y órgano constitucional autónomo, así como a las funciones sociales y políticas que estos cumplen, como representar, legislar y fiscalizar en el Legislativo o gobernar y hacer cumplir las leyes en el Ejecutivo. Sin duda, este principio implica reconocer posibles conflictos entre las autoridades. Es evidente que nuestro modelo, a diferencia de un régimen parlamentario, no busca la confusión o subordinación de poderes o la idea de un primer Estado, basándose en el principio de separación de poderes...”²³³. El Tribunal Constitucional no solo reafirmo la autonomía de la separación de poderes, no de manera tajante, sino más allá de colaborativa, previendo que deben prevalecer las formas razonables para resolver o superar diferencias que se puedan dar.

Respecto de ello, el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC establece y reconoce que “(...) es importante destacar que, en caso de una crisis o entrapamiento institucional o político que no pueda resolverse mediante los medios institucionales convencionales, las salidas deliberadas, es decir, el diálogo institucional o los espacios de deliberación adecuados y pertinentes para abordar los conflictos políticos, deben tener prioridad”²³⁴.

Como se ve, desde la jurisprudencia se planteaban alternativas de trato directo y que permitan agotar vías previas, antes de una crisis política total, la cual como se vio afecta a la

²³¹ Véase fundamento 5 de la Resolución que recae en el Expediente N° 0023-2023/AI.

²³² Argumento ratificado por el Tribunal Constitucional mediante el fundamento 24 de la Sentencia N° 0004-2004-CC/TC

²³³ Véase fundamento 56 de la Resolución N° 0006-2018-PI/TC.

²³⁴ Véase el fundamento 32 de la Resolución del Expediente N° 0006-2019-CC/TC

buena gestión pública desde el Parlamento y Legislativo. Como vimos en el epígrafe anterior, en la práctica, esto no se dio, sino que se decantó por las alternativas más confrontacionales, utilizando instrumentos de control político y mecanismos de exigencia de responsabilidad política como “cajón de sastre” para superar la falta de consenso político. Esto en esencia también se debe a la poca madurez política que existe en nuestra sociedad.

A) Sucinto análisis de la Resolución N° 006-2019-CC/TC. Al respecto, una de las principales sentencias que cabe mencionar es aquella recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC la cual resuelve una demanda competencial entre el Legislativo y el Ejecutivo respecto a la disolución del Parlamento que ocurrió el 30 de septiembre del 2019, mediante la cual se reconoce conceptos de separación y equilibrio de poderes, autonomía funcional, pero que extralimitó la naturaleza de un mecanismos de exigencia de responsabilidad política como la cuestión de confianza; por las siguientes dos razones principales:

Mediante el fundamento 183, el Tribunal Constitucional estableció: “(...) este Tribunal decide que la presentación de un proyecto de ley sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en particular sobre el proceso de selección de sus magistrados, está dentro del ámbito de la competencia del Poder Ejecutivo porque se trata de un asunto de un marco interés nacional”.²³⁵

Castillo Córdova explica que: “no es suficiente que un determinado contenido esté vinculado con el interés general para ser considerado como pasible de ser considerado como una cuestión de confianza (...). Cuando se trata de una cuestión de confianza facultativa, el hecho habilitador necesariamente está vinculado con las políticas de gobierno del Ejecutivo. En efecto, la norma constitucionalmente adscripta N° 75 STC N° 0006-2018-PI, establece que está permitido plantear cuestión de confianza facultativa de modo abierto, pero siempre que sea necesario para llegar a cabo las políticas que su gestión requiera”.²³⁶

No cabe duda que para que poder hablar de políticas de gobierno, las mismas deben estar relacionadas directamente con el Ejecutivo, y no mellar competencias constitucionales que correspondían a otro Poder del Estado, como es la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, que es única y excluyente del Poder Legislativo. En tanto, no debió ser reconocida como un concepto que puede justificar la presentación de una cuestión de confianza.

²³⁵ Véase el fundamento 183 de la Resolución del Expediente N° 0006-2019-CC/TC

²³⁶ Véase en Castillo, L. (10 de enero de 2020). Análisis de la ponencia sobre el conflicto de competencias de la disolución del Congreso de la República. *Apuntes constitucionales: Blog de Luis Castillo Córdova*. <https://laley.pe/art/9065/analisis-de-la-ponencia-sobre-el-conflicto-de-competencias-por-la-disolucion-del-congreso-de-la-republica>

La corrección de dicha postura debido mediante la promulgación y publicación de la Ley N° 31355.

Los magistrados del Tribunal Constitucional de entonces, admitieron el rechazo fáctico de la cuestión de confianza, siendo así: “no hay duda de que la votación es una señal importante de la decisión del Congreso de la República, pero en situaciones excepcionales es posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza requerida”.²³⁷

Dicha ponencia admite la declaración de una norma constitucionalmente estatuida de manera implícita, permitiendo la denegatoria tácita de la cuestión de confianza, sumado a ello, la permite como un concepto indeterminable de que configuraría manifestación expresa de una voluntad. A decir verdades, se otorgan más poder a un poder que limita la autonomía funcional del otro, alejándose del principio favor *potestatum separationem*.²³⁸

Como detalla Blanca Bustamante: “En conclusión, se puede afirmar que en nuestra Constitución no se contempla la denegación fáctica de la cuestión de confianza. En realidad, no podría existir, ya que ello requeriría de una autoridad para determinar si una postura del Congreso puede ser considerada como una denegatoria fáctica. Claramente, no es posible que el gobierno que propone la confianza sea el mismo quien la interprete, ya que, en ese caso, el gobierno tendría la libertad de elegir según su propia conveniencia o interés político. De esta manera, la decisión del Congreso ya no tendría importancia, sino la interpretación de los actos del presidente de la República, lo cual claramente viola la separación de poderes y promueve un super poder presidencial, que es poco democrático”.²³⁹

B) Sucinto análisis de la Resolución N° 0004-2022-PCC/TC. Mediante la presente Resolución y debido a un supuesto de “rehusar o rechazar la cuestión de confianza”.²⁴⁰ Al respecto, mediante su fundamento 91 estableció: “En conclusión, este Tribunal debe recordar que el Poder Ejecutivo solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza en relación

²³⁷ Véase el fundamento 137 de la Resolución del Expediente N° 0006-2019-CC/TC

²³⁸ Véase en Hakansson, C. (2003). *El neopresidencialismo. 4ta ed.* Yachay Legal. p.416

²³⁹ Véase en Blanca Bustamante, C. (2019). La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del decreto de interpretación auténtica. *Revista Peruana de Derecho Público*, (39), 36-37. <https://www.blancasabogados.com/post/la-disoluci%C3%B3n-inconstitucional-del-congreso>.

²⁴⁰ Con fecha 17 de noviembre del 2022, el Presidente del Consejo de Ministros, planteó una cuestión de confianza para la aprobación del Proyecto de Ley N° 3570/2022-PE, siendo que mediante Oficio N° 162-2022-2023-ADP-D/CR, el oficial mayor del Congreso, remitió el Acuerdo N° 061-2022-2023/MESA-CR, aprobado con fecha 22 de noviembre del 2022, mediante el cual rechaza de plano la cuestión de confianza que se planteara a nombre del Consejo, debido a que el Proyecto de Ley antes mencionado tenía como objeto imponer al Congreso de la República la decisión de derogar y modificar leyes orgánicas cuando esta es una competencia que le corresponde en exclusividad al Parlamento, sin intervención del Poder Ejecutivo.

con sus propias competencias exclusivas. Esto no puede interpretarse de manera extensiva, como se hizo en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, para que implique menoscabo de las competencias exclusivas de otras entidades estatales bajo el pretexto de que se trata de asuntos de interés público. Aunque el presidente de la República pueda iniciar una reforma constitucional con la aprobación del Consejo de ministros, no es jurídicamente factible plantear una cuestión de confianza en este asunto, ya que el procedimiento de reforma está establecido en el artículo 206 de la Constitución como competencia del Congreso. La aceptación de lo contrario tendría un impacto en el equilibrio de poderes”.²⁴¹

Así mismo, mediante su fundamento 93 reconoce que no puede hacerse una interpretación que va en contra de la que el Congreso de la República haya hecho ni asumir el sentido de sus decisiones, complementando que la denegatoria siempre es expresa y la decida el Parlamento por ser este una competencia exclusiva del Congreso.

Aunado a ello, se convalidó la constitucionalidad de la ley 31355 el cual junto al literal “c” del artículo 86 del Reglamento del Congreso, en el sentido de ratificar que la expresión de un órgano, más aún uno colegiado como el Congreso, es mediante la votación y su consecuente comunicación al Presidente de la República.

En esencia, esta sentencia supuso una corrección a su predecesora y más aún una racionalización de la cuestión de confianza, como un mecanismo de exigencia de responsabilidad política.

C) Sucinto análisis de la resolución del Expediente N° 002-2020-CC/TC. Se considera importante pronunciarse respecto de esta Resolución, debido a dos consideraciones: la primera referida al debate doctrinario sobre la figura de la vacancia, sobre el cual la postura del autor, como ya fue explicado precedentemente, es que no se trata de ni de un instrumento de control político ni un mecanismo de exigencia de responsabilidad política y menos de un mecanismo de exigencia de responsabilidad jurídica, sino como un mero acto declarativo para dotar de un salvoconducto constitucional ante circunstancias permanentes, indubitables e insalvables, que salvaguarde a la institución presidencial. La segunda consideración está ligada a la anterior, porque el debate académico aún es vivaz y en ello se requiere necesario considerar la presente Sentencia del Tribunal Constitucional para comprender el sentido interpretativo que en su momento magistrados intentaron darle, específicamente a la vacancia por incapacidad moral.

El punto preliminar es que el Tribunal Constitucional consideró pertinente no emitir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión del proceso, por considerar que se produjo

²⁴¹ Véase el fundamento 91 de la Resolución del Expediente N° 0004-2022-PCC/TC

la sustracción de la materia controvertida.²⁴² Sin embargo, cada magistrado metió líneas argumentativas variadas, que corresponde rescatar, no por la suscripción de estas, sino para buscar comprender a mayor amplitud la naturaleza de la vacancia, el cual supondrá una investigación más amplia de manera posterior por la academia, pero para efectos de esta investigación resultará importante para comprender cómo ha de ejercerse esta institución constitucional en aras de fortalecer los *checks and balances*.

La magistrada Ledes Narváez y junto al magistrado Ramos Núñez, concebían que la vacancia es un mecanismo recogido en nuestra Constitución con la finalidad de garantizar la gobernabilidad del país, la legítima representatividad y la estabilidad democrática basada en el funcionamiento institucional adecuado, en lugar de alterar el equilibrio de poderes establecido por la Constitución.²⁴³ Así mismo se reconoció el grado de indeterminación de lo que suponía una “vacancia por incapacidad moral” relacionándolo con un hecho reprobable e incompatible con la dignidad de la función.²⁴⁴

Aunado a ello, plantearon lo que ha de considerarse como una conducta moralmente reprochable, supuestos que han de ser verificados de manera analítica previo a su aprobación:

- i. Que se trate de hechos extremadamente graves que violan los valores éticos comunes en nuestra sociedad, que afectan significativamente la dignidad del presidente y hacen inviable su permanencia en este cargo público, incluso si posteriormente se determina que tales conductas también tengan consecuencias penales; y,
- ii. Que sean evidentes para la opinión pública y provoquen un fuerte desequilibrio social. Por lo tanto, en esta situación excepcional, la evaluación del Congreso sobre su validez debe basarse en un sentimiento social que ha consolidado una oposición clara y evidente hacia la figura presidencial, lo que amenaza la estabilidad social y el orden constitucional”.²⁴⁵

Así mismo, manifiestan que, “no cualquier cuestionamiento puede ser catalogado por la simple imposición de los votos, como una razón válida desde la Constitución para poder solicitar la vacancia del Presidente de la República, por lo cual proponen que la votación

²⁴² Véase el fundamento sexto de la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

²⁴³ Véase en Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional. (25 de noviembre de 2020). *¿Cuáles fueron los fundamentos de los magistrados para declarar improcedente la demanda competencial sobre la vacancia presidencial?* <https://gacetaconstitucional.com.pe/index.php/2020/11/25/cuales-fueron-los-fundamentos-de-los-magistrados-para-declara-improcedente-la-demanda-competencial/>

²⁴⁴ Véase el fundamento 51 del Voto singular de los magistrados Ledezma Narváez y Ramos Núñez en la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

²⁴⁵ Véase el fundamento 53 del Voto singular de los magistrados Ledezma Narváez y Ramos Núñez en la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

exigible para declarar la vacancia sea igual o mayor a los 4/5 del número legal de Congresistas”.²⁴⁶

Al respecto, en su fundamento de voto el magistrado Blume Fortini rebate el argumento de los magistrados antes mencionados debido a que considera que los alcances planteados limitan y desnaturalizan la vacancia y afecta en parte las competencias que tiene el Poder Legislativo.²⁴⁷ Por lo cual, planteó que la vacancia tiene un carácter no taxativo y ha de servir como mecanismo de control de poder para atender situaciones graves en las que incurriría el Presidente de la República. Debiendo ser, una formula abierta que identifique “(...) una conducta que va en contra de la dignidad del cargo”.²⁴⁸

De los argumentos antes expuestos, cabe señalar que al margen de la divergencia en los fundamentos, el punto en común es el reconocimiento de los magistrados a la vacancia como un medio para ejercer un control político sobre el cual se considera que ello desprotegería a la institución presidencial, debido a que se contrariaría la propia Constitución, en su establecimiento de irresponsabilidad política para el Presidente de manera directa, y de los mecanismos que se tiene para la asunción de responsabilidad políticas por medio del Consejo de Ministros y en su defecto, ante hechos graves la responsabilidad jurídica directa que si podría ser imputable. Como un sector de la doctrina sostiene, considerar a la vacancia como un control político sería convertir esta institución en una censura presidencial. La cual a la luz de la praxis ha venido suponiendo un ejercicio meramente cuantitativo de votos.

Esta resolución supuso una oportunidad “perdida” para dotar de contenido constitucional mediante una norma constitucionalmente adscripta a la vacancia presidencial, sin embargo, se considera que resultó oportuno el no haberse consignado dicho contenido, debido a que hubiese devenido de precario y carente de consenso. Siendo que la respuesta ha de seguir desarrollándose en la doctrina y en su momento con ideas más teleológicas, trasladarse al desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

3.4 Aciertos y desaciertos en la aplicatoriedad de los check and balances en el Perú

A lo largo de la presente investigación se ha intentado explicar lo que implica la separación de poderes en el Perú y en ello, los pesos y contrapesos que se tienen, desde los instrumentos de control político y mecanismos de exigencia de responsabilidad política, vistos

²⁴⁶ Véase fundamento 51 y siguientes del Voto singular de los magistrados Ledezma Narváez y Ramos Núñez en la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

²⁴⁷ Véase fundamento 4 del Voto del magistrado Blume Fortini en la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

²⁴⁸ Véase fundamento 5 del Voto del magistrado Blume Fortini en la Resolución del Expediente N° 0002-2020-CC/TC

a la luz del desarrollo doctrinario, de la praxis en los últimos 30 años desde la vigencia de la Constitución de 1993 y de los principales pronunciamientos jurisprudenciales.

En ello, cabe concretizar a forma de diagnóstico, como se ha venido dando esta aplicatoriedad y en ello, que aciertos y desaciertos se han podido tener. Consignemos los desaciertos como una oportunidad de perfeccionamiento y los aciertos como un avance en el derecho constitucional peruano. Al margen de ello, conforme los procesos históricos, sociales, jurídicos, culturales y hasta éticos que se vayan dando, se van a ir dando las correcciones razonables a la separación de poderes en el Perú, hasta un punto de conseguir una tradición constitucional sólida en la materia.

a) Principales aciertos:

- El texto Constitucional de 1993 no ha sido uno meramente formal sino uno mediante el cual se pueda concebir su supremacía constitucional, lo que en suma permitió la consecución de procesos democráticos permanentes, mediante transiciones ordenadas y ser un límite para proyectos autoritarios y/o choques insuperables entre los Poderes del Estado
- La forma de gobierno establecida obliga a que tanto el Ejecutivo y Legislativo, sobre todo cuando resulte marcada la oposición, la cual no debe ser comprendida como obstrucción, busca que prevalezca la vocación de buscar consensos que terminen garantizando el interés general.
- El neopresidencialismo que propugna nuestra forma de gobierno, supone la racionalización y corrección de instituciones respecto del modelo puro del cual fue inspirado. Esto permite una serie de barreras para la utilización de los instrumentos de control políticos y mecanismos de exigencia de responsabilidad política e incluso los de responsabilidad jurídica, desde los requisitos de la presentación y los de aprobación. Los cuales traen como consecuencia adicional, la generación de un debate social que implica un involucramiento de la ciudadanía en el ejercicio del poder, el cual puede darse de manera activa²⁴⁹ o pasiva.
- La irresponsabilidad política que se le asigna al Presidente de la República, lo cual no debe comprenderse como un eximente del control de sus actos, sino de que basado en el principio de representatividad que supone el cargo, la Constitución dota de diversas alternativas y herramientas que permitan el efecto control político y de ser el caso la

²⁴⁹ Un ejemplo claro fueron las marchas de noviembre del 2020, movilizaciones ciudadanas que orillaron al Presidente de turno Manuel Merino a renunciar al cargo asumido en apenas 6 días.

exigencia de responsabilidad al Presidente de Consejo de Ministros. Esto coadyuva a darle sostenibilidad a la institucionalidad presidencial, pero de manera correctiva advirtiéndole respecto de las correcciones que debe realizar respecto de las políticas que emprende.

- El control constitucional que el Tribunal Constitucional proporciona a los actos que puedan afectar el equilibrio entre los Poderes, y la oportunidad de precisar los preceptos constitucionales mediante sus resoluciones y las normas constitucionalmente adscriptas que pueda emitir y que continuará emanando. Especialmente, mediante la Resolución N° 0004-2022-PCC/TC, por medio de la cual, dieron corrección jurisdiccional a la Resolución N° 0006-2019-CC/TC, que analizaremos a continuación, mediante el cual se permitió la vulneración grave a la Constitución, por medio del menoscabo de atribuciones por parte del Ejecutivo al Legislativo, lo cual infringió el principio de separación de poderes. Siendo el Tribunal Constitucional, en el cumplimiento de su rol de supremo interprete de la Constitución, el freno idóneo frente a los excesos del poder.

b) Principales desaciertos:

- El principal desacuerdo a la separación de poderes desde la vigencia de la Constitución de 1993 fue la Resolución recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC. Conforme al siguiente detalle:

Como ya se anticipó, dicho Expediente se enmarca en una demanda competencial que plantea la Comisión Permanente del Congreso contra el Poder Ejecutivo, en razón de la disolución del Congreso, ocurrida el día 30 de septiembre del 2019, tras la interpretación de “denegación fáctica” de la cuestión de confianza planteada y reconocida mediante el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.

Al respecto, el Poder Ejecutivo pretendía que se apruebe el Proyecto de Ley N° 4847-2019-PE mediante el cual buscaba que se modifique el proceso de elección de magistrados al Tribunal Constitucional y que se suspenda el proceso ya iniciado unos 10 meses antes. Esto bajo el precepto de “garantizar la transparencia” del mismo. Al respecto cabe una primera precisión referida a que, puede pretenderse enarbolar las banderas de transparencia y/o lucha contra la corrupción desde el frente que se crea conveniente, sin embargo, para ello, nuestro ordenamiento jurídico nos dotaba de una serie de alternativas mediante las cuales podría tenerse un resultado mucho más armonioso y que no vulnere y desnaturalice la cuestión de confianza y/o quebrante el principio de separación de poderes en el Perú.

Sin embargo, se planteó como primera alternativa, en lugar de buscar preservar la solución pacífica de controversias o mejor dicho, mediante el principio de solución democrática mediante el diálogo y la deliberación, se priorizó un mecanismo de exigencia de responsabilidad política.

Cabe señalar que, dicha Resolución tiene como punto de partida del desarrollo del principio de separación de poderes y la importancia del equilibrio entre poderes, a través de la historia del derecho. Así mismo un desarrollo acerca de las relaciones entre los poderes en la historia del Constitucionalismo Peruano., mediante el cual consigna nuestra estructura orgánica en la denominación, manifestada por Planas Silva, como “ingeniería constitucional”. Además, consigna un desarrollo, referido a la cuestión de confianza en el ordenamiento constitucional peruano, mediante el cual no se diferencia a la investidura obligatoria con la cuestión de confianza como un instrumento de control político y como mecanismo de exigencia de responsabilidad política, correspondientemente.

Esto no es menor, debido a que como bien se manifiesta, la investidura supone “un intercambio general cuyo objetivo principal es iniciar y conectar al Ejecutivo y al Legislativo”.²⁵⁰, reconociendo que, para su aprobación o denegación, debe darse sólo mediante procedimiento de votación en el Pleno del Congreso.

Sin embargo, pese a su diferente naturaleza, y según el similar criterio de clasificación que utiliza el Tribunal Constitucional, permite un “importante margen de flexibilidad para determinar si el Ejecutivo ha perdido o no la confianza de las cámaras”.²⁵¹ Agregando que. “No hay duda de que la votación es una señal significativa de la decisión del Congreso de la República, pero en situaciones excepcionales, como la presente, una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza requerida”.²⁵²

Dicho planteamiento supone una desnaturalización a la cuestión de confianza, siendo que al ser un mecanismo de exigencia de responsabilidad política y, por tanto, aquel que pone fin a una relación de cooperación entre los Poderes, exigiendo el cambio de un paradigma político. Al pretender una flexibilidad respecto del sentido expreso de la voluntad del Legislativo, deja abierta la posibilidad a interpretaciones de mala fe cuyo

²⁵⁰ Véase acápite 129 de la foja 59 en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

²⁵¹ Véase acápite 135 de la foja 52 en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

²⁵² Véase acápite 136 de la foja 52 en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

afán no sea exigir una mera responsabilidad política, sino exigir un quebrantamiento del principio de separación de poderes, tal cual ocurrió en el año 2019.

Más aún, pareciera que el máximo Tribunal renuncia a sus competencias de control jurisdiccional, dejando a la “buena fe” del Ejecutivo, la utilización o no de la cuestión de confianza. Pretendiendo recién ejercerlas ante un hecho que pueda tener como efecto una irreparabilidad para la separación de poderes, tal cual se esboza en el fundamento 141.

Aunado a ello, el Tribunal esboza tres supuestos de competencias que no podrían irrogarse desde la cuestión confianza, los cuales suponen en la mayoría que lo aprobó:

- i. Que la cuestión de confianza se relacione con la eliminación de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (como la forma de gobierno republicana y representativa, como el principio de separación de poderes, la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, la protección de los derechos fundamentales, etc.);
- ii. Que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución sea competencia de otro órgano estatal; y,
- iii. Que, en el caso de proyectos de ley, la cuestión de confianza no se aborde en asuntos que carezcan de un interés público significativo o que permitan concretar u operar las propuestas del gobierno.”²⁵³

Gravoso para la Constitución resulta ya, convalidar la presentación de cuestión de confianza respecto de la materia presentada en el Proyecto de Ley N° 4847-2019-PE, pero más aun planteando la existencia de supuestos extraordinarios, que permitan un apartamiento a la regla general para otorgar confianza mediante el acto de votación permitiendo que la “denegación fáctica”. Se debe advertir que no existe mayor argumentación jurídica que pueda permitir dilucidar el porqué de la excepcionalidad en el caso concreto, la respuesta parece extrapolar lo jurídico, vaciando de contenido constitucional a la cuestión de confianza, para poder declarar infundada dicha demanda competencial, sin la defensa constitucional que debió ejercer el Tribunal Constitucional, a la disolución del Parlamento. Vistos los fundamentos de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, pareciera que existen consenso en cuanto a que la competencia del Ejecutivo se apartaba de la

²⁵³ Véase acápite 185 de la foja 70 en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

designación de magistrado al Tribunal Constitucional, sin embargo el sólo reconocimiento de ello, debió suponer un vicio en la cuestión de confianza presentada. Pese a ello, se decantaron por argumentar laxamente o mejor dicho flexible del contenido constitucional para adaptarse a las circunstancias, argumentando que “el proyecto de ley no contenía alcances que pudieran considerarse como invasivos a las competencias del Congreso y más aún habilita a la producción de denegatorias no expresas mediante actos concluyentes que puedan expresarse como hechos u omisiones deliberadas, los cuales de manera cierta (y no dudosa o solo probable), además de objetiva (no meramente subjetiva) o inobjetable, otorgan certeza sobre la voluntad denegatoria del Congreso respecto de los asuntos planteados por el Gobierno en el marco de un pedido de confianza”.²⁵⁴

Si bien, la fuerza de los votos nunca debe primar respecto de la fuerza de la argumentación, lo cierto, indubitable y concluyente, es que las decisiones en un fuero parlamentario, donde prima la voluntad de las mayorías, sustentadas mediante el principio de representatividad, se otorga de manera manifiesta mediante actos de votación, sobre los cuales cabe presunción del derecho iure et de iure.

Esto cuando pareciera un mero formalismo, significa un elemento de freno fundamental, más si consideramos que la consecuencia directa de ello, es la disolución de un Parlamento, y por tanto el traslado, aunque sea temporal, de un poder cuasi ilimitado en una persona. Ahora bien, si los magistrados del Tribunal Constitucional deben sujetarse al principio de previsión de la consecuencia, debieron tener en cuenta el impacto no solo de sus fallos, en los contextos jurídico-político, antes explicado, sino el precedente negativo en la separación de poderes.

En la fundamentación de los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa y Blume Fortini, cabe resaltar lo manifestado en que “El Presidente de la República puede presentar un proyecto de ley para cambiar el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero sus ministros no pueden hacer cuestión de confianza sobre este”²⁵⁵, agregando además que, tal como manifiesta Sardón Taboada en su voto singular, “ resulta un contrasentido pretender luchar contra la corrupción vulnerando la separación de poderes...”. Así mismo, logra argumentar concienzudamente que no hay

²⁵⁴ Véase acápite 99 del fundamento de voto del magistrado Espinosa- Saldaña Barrera en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

²⁵⁵ Véase acápite 44 del fundamento de voto del magistrado Ferrero Costa y Blume Fortini en la Resolución N°0006-2019-CC/TC.

denegación tácita o fáctica de la cuestión de confianza, dada que esta debe ser expresa a través de una votación especial del Congreso de la República, entre otras cosas.

En la presente investigación, nos aunamos en todos sus extremos al voto singular del magistrado Sardón de Taboada, ratificando no solo lo ya expuesto ampliamente por lo magistrados de voto singular, referido a que “el Ejecutivo no participa en la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.”²⁵⁶, teniendo como premisa y “como regla general, que la manifestación de voluntad de los entes estatales debe ser expresa, para que pueda ser cierta y debidamente conocida por la ciudadanía. Por excepción, una norma jurídica puede establecer, previamente y con carácter general, un sentido determinado a su silencio o sus actos. En este caso, no existía ni existe dicha norma; el Ejecutivo no podía inventársela a última hora, para condicionar la actuación del Congreso”²⁵⁷. Siendo así que, lo que sucedió con la disolución del Congreso fue un menoscabo grave a la separación de poderes.

Es menester señalar que la presente Resolución ha resultado el desacierto más considerable entre los *checks and balances of power* del Perú, a partir de la Constitución de 1993, dado que al Tribunal Constitucional, le correspondió ser un freno a los excesos del poder, sin embargo terminó renunciando a ello para convalidar la vulneración a la Constitución. Sin embargo, la institucionalidad se sostuvo en agentes complementarios, pero que, al análisis de lo aquí expuesto, debido al creciente institucionalismo en el Perú, no cabe que se vuelva a emitir un precedente ajeno al contenido constitucional de los instrumentos de control político y sobre todo de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política.

- El constituyente tuvo una intención de dotar mayor equilibrio entre los poderes al implementar instituciones parlamentaristas que limiten al Presidente, sin embargo, no tuvo en consideración que la idoneidad de una institución. constitucional y/o una política en general, depende mucho de la concretización sujeta a la realidad de esa sociedad.
- Parte de la problemática que incrementó los choques entre los Poderes, al margen de que la Constitución siempre dotó una respuesta, es el hecho de la falta de conciencia cívica respecto a la prevalencia y salvaguarda de la institucionalidad por encima de

²⁵⁶ Véase acápite 2 del fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

²⁵⁷ Véase foja 5 del fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada en la Resolución N° 0006-2019-CC/TC.

cualquier personalismo. Y más aún, al precario sistema partidario con el que se ha lidiado en los últimos 50 años, por lo menos.

- Utilizar las interpelaciones como principal instrumento de control para obtener respuestas formales, cuando se puede evitar el desgaste político y mediático de las buenas relaciones que debería haber, mediante otros instrumentos igualmente válidos como la estación de preguntas y/o la petición de informes.
- Dotar a los instrumentos de control político, de mecanismos de exigencia de responsabilidad política, cuando ambos suponen supuestos diferentes y no necesariamente concatenados. El claro ejemplo es la utilización de la interpelación como paso previo para censurar a un ministro, cuando no es el único supuesto habido, lo cual en esencia termina resultando un mero formalismo cuando la intención política ya se tiene consignada desde el planteamiento de las interpelaciones.
- La existencia de la investidura ministerial obligatoria, siendo que la legitimidad del gabinete deviene exclusivamente del Presidente, no del Legislativo. Esto incluso aunque suponga una relación fiduciaria de buen gobierno con el Congreso, lo que terminaría siendo una mella a la competencia del Presidente para elegir a su gabinete.
- La desnaturalización en el ejercicio de la cuestión de confianza, la censura ministerial, la disolución del parlamento y la vacancia. Los dos primeros por meros fines políticos y no por contrariedad a políticas de gobierno específicas. Así mismo, la disolución del parlamento se concibe como un instrumento que en suma desequilibra el poder y termina resultando un proyecto de anhelo autoritario para evitar los frenos que puedan devenir desde el Legislativo. Finalmente, la vacancia, al margen del debate progresivo respecto de su naturaleza, la realidad se da en que se ha convertido en un mero recuento cuantitativo de votos para su declaración, lo cual no puede ser resumido en un momento único, consumado por las pasiones políticas por encima de un precepto constitucional que busca dar salvaguardar la institucionalidad de la presidencia.
- El constante talante reformista, el cual se aleja de lo cualitativo y termina buscando constituir preceptos que, en lugar de fortalecer la democracia y la separación de poderes, implicará un desgaste innecesario en nuestro sistema de *checks and balances*. La racionalidad constructiva de los instrumentos de control político y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política deben llegar de la doctrina, de la jurisprudencia para ser trasladados a la Constitución como ajustes y/o enmiendas y no como reformas sustitutorias con fórmulas que resultarán más gravosas.

Conclusiones

Primera: Como se ha evidenciado en la praxis política enmarcada en estos treinta años de la Constitución de 1993, la causa principal de estos incesantes conflictos políticos se debe al poco entendimiento de lo que implica la separación de poderes y aquellos principios que la componen, especialmente en los checks and balances en el Perú.

Esto no es debido a la carencia doctrinaria al respecto. Porque tal cual se evidenció en la presente investigación, ello viene siendo sostenido por la doctrina y la jurisprudencia. Aunado a ello, es menester y uno de los principios de la presente investigación aportar una claridad en cuanto a comprensión y diferenciación de los instrumentos de control político y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, diferenciándolos de los mecanismos de exigencia de responsabilidad judicial y la naturaleza jurídica diferente de la vacancia. Debiéndose entender así que los instrumentos de control político han de ser comprendidos como la facultad que tienen los Poderes del Estado por el principio de representación política para impedir la invasión de competencias entre sí, limitando la actuación de estos y promoviendo el correcto funcionamiento de la separación de poderes. Mientras que, los mecanismos de exigencia de responsabilidad política son herramientas de corrección de una política que viene siendo cuestionada permanentemente, no una sanción a la persona natural que ejerce un cargo institucional. Para ello tenemos los mecanismos de exigencia de responsabilidad jurídica, los cuales se fundamentan en el principio de legalidad y buscan una efectiva sanción a quien contravenga disposiciones constitucionales y normativas.

Esta clara diferenciación busca ser visto como la base para poder aplicar con claridad el instrumento o mecanismo que corresponda, según la realidad concreta, y evitar caer en conflictos políticos y sociales desmesurados. Posterior a ello, el operador político debe saber comprender la naturaleza de cada instrumento y mecanismo, para no contrariar principios de razonabilidad y proporcionalidad en el ejercicio de sus funciones de control ad intra y ad extra. Ahora bien, como ya se ha visto, aun cuando la academia dote de aportes para el correcto ejercicio y el perfeccionamiento de los pesos y contrapesos en el Perú, suele resaltarse por encima de la fuerza de la razón y la teleología, la fuerza de los votos, lo cual es una circunstancia que extrapola lo jurídico, pero que desde lo jurídico y la doctrina, deben sentarse los precedentes para que las correcciones a cualquier vulneración encuentren un sustento en las fuentes del derecho.

Segunda: Así como la Constitución política de 1993 es la que mayor desarrollo a nivel fáctico ha desarrollado, eso ha permitido que también sea la de mayor desarrollo jurisprudencial

respecto a la separación de poderes y específicamente los checks and balances. Es en ese marco, y tras el entendimiento de la naturaleza jurídica de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política interpretados de manera sistemática se concluye la gravísima inconstitucionalidad devenida de la Resolución recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC. Debido a que no solo implicó la renuncia por parte del Tribunal Constitucional a su competencia de control jurisdiccional, sino que además melló su carácter de supremo interprete de la Constitución al desnaturalizar la cuestión de confianza pretendiendo dotar de una flexibilidad irracional y desproporcional respecto del sentido expreso de la voluntad del Legislativo, lo que hubiera dejado abierta la posibilidad a interpretaciones de mala fe cuyo afán no sea exigir una mera responsabilidad política, sino exigir un quebrantamiento del principio de separación de poderes. Precedente negativo que se evidenció en el intento de golpe de estado de Pedro Castillo Terrones. Pero que llegó a ser corregido por la Resolución N° 0004-2022-PCC/TC, tras una nueva composición del Tribunal Constitucional.

Al determinar a la Resolución recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC como el principal desacierto en los *checks and balances of power* en la Constitución de 1993, se genera la importancia de hacer ver que aun cuando el quebrantamiento devenga de operadores jurídicos, gran progreso en la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema permiten que la institucionalidad se sobreponga frente a intereses contrarios al bien común. Es ahí donde se enmarca el carácter fundamental de la presente investigación, para el entendimiento, fortalecimiento de los *checks and balances of power* en el Perú, y con ello no solo saber evitar conflictos políticos que solo perjudican al interés general, sino que además supongan un límite a los incesantes proyectos reformistas meramente cuantitativos, buscando aportar al fortalecimiento del constitucionalismo en el Perú y en ello, de su institucionalidad. Es el afán que se busca, además, en el ejercicio de la profesión, ser un aporte positivo para la sociedad.

Referencias

- ABRUÑA PUYOL, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*. Palestra
- ARAGON REYES, M. (1986). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Universidad Autónoma de México.
- BLANCA BUSTAMANTE, C. (2019). La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del decreto de interpretación auténtica. *Revista Peruana de Derecho Público*, (39), 36-37. <https://www.blancasabogados.com/post/la-disoluci%C3%B3n-inconstitucional-del-congreso>.
- BAR, A. (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados.
- BASADRE, J. (1968). *Historia de la República del Perú. Tomo I*. Cantabria S.A.C
- BERNALES, E. (2005). *La Constitución comentada, obra colectiva, Tomo II*, Gaceta Jurídica
- CAIRO ROLDÁN, J. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Revista Pensamiento Constitucional*. PUCP, 21(21). pp. 1-14. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698/18939>
- CAIRO ROLDÁN, J. (2015). La Responsabilidad Política institucional en el Perú. *Revista Pensamiento Constitucional*, 20(20), 1-12. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14884/15424>
- CARPIO, M. (2005). La Disolución del congreso. *En La Constitución comentada, obra colectiva, tomo II*. Gaceta Jurídica.
- CASTILLO, L. (10 de enero de 2020). Análisis de la ponencia sobre el conflicto de competencias de la disolución del Congreso de la República. *Apuntes constitucionales: Blog de Luis Castillo Córdova*. <https://laley.pe/art/9065/analisis-de-la-ponencia-sobre-el-conflicto-de-competencias-por-la-disolucion-del-congreso-de-la-republica>
- CASTILLO, L. (2018). *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, 3era ed.* Gaceta Jurídica
- CONSTANTINEU, A. (2012). *Tratado de la doctrina de facto* (L.Baudizzone & E. Gil, Trad; Tomo I). Depalma. (Obra original publicada en 1945)

- DE LA PUENTE, J. (1964). *Notas sobre la causa de la Independencia del Perú*. Studium.
- LA VALLINA, J. (1959). *Sobre el concepto de funcionario de hecho*. [Archivo PDF]. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112428.pdf>
- DELGADO GUEMBES, C. (2005). Análisis del artículo 108 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II*. (p.250). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica->.
- DELGADO GUEMBES, C. (2006). *Análisis del artículo 129 de la Constitución*. La Constitución comentada, análisis artículo por artículo Tomo II. p.400
- DELGADO GUEMBES, C. (1996). La investidura: ¿Confianza en la política de gobierno o en el Presidente de la República? En Landa, C & Faúndez, J (Eds.), *Desafíos constitucionales contemporáneos*. (pp. 67-159). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9972420078.005>.
- DELGADO GUEMBES, C. (2019). *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso Peruano*. Palestra. p.547
- DELGADO RAMOS, D. (2009). De la Separación de Poderes al conflicto entre órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*. (77), 143-184.
- DE OTTO, I. (1990). *Derecho Constitucional Sistema de fuentes*. Ariel.
- DIAZ-PICAZO, L. (1988). Concepto de Ley y tipos de leyes. ¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8(24), 45-93. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-24-septiembre-diciembre-1988/concepto-de-ley-y-tipos-de-leyes-existe-una-nocion-unitaria-de-ley-en-la-constitucion-espanola-2>
- DIAZ-PICAZO, L. (1996). *La criminalidad de los gobernantes, crítica*. Grijalbo Mondadori.
- DURVERGER, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel.
- EGUIGUREN RAELI, F. (2007). *La responsabilidad del presidente: Razones para una reforma constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EGUIGUREN RAELI, F. (2007). Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional. *Revista IUS ET VERITAS*, 13(25), 97-124.
- EGUIGUREN PRAELI, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Revista Derecho PUCP*, 22(22), 1-22.

- <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19939/19961>
- FIGUERO GUTARRA, E. (2015). Separación de poderes y jueces constitucionales: un enfoque de roles correctores. *Revista Derecho PUCP*, (75), 169-189. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201502.008>
- GARGARELLA, A. (2005). La dificultad de defender el control judicial de las leyes. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (6), 55-70. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/la-dificultad-de-defender-el-control-judicial-de-las-leyes-0/>
- GUZMÁN, C. (s.f). El voto de investidura impropio en el Perú. *Universidad Continental: Blog Escuela Postgrado*. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-voto-de-investidura-impropio-en-el-peru>
- HAKANSSON, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Palestra.
- HAKANSSON, C. (2003). *El neopresidencialismo*. 4ta ed. Yachay Legal.
- HAKANSSON, C. (2001). *La forma de gobierno en la Constitución peruana*. Universidad de Piura.
- HERMANN, F. (2001). *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Tecnos.
- HAKANSSON NIETO, C. (2005). Una Aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución Española de 1978. *Revista Pensamiento Constitucional* Año XI, 11(11), 1-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7682>
- JEZÉ, G. (2020). *Los principios generales del Derecho administrativo*. Ediciones Jurídicas Olejnik.
- LOEWENSTEIN, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Aries.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1988). La función de control de los parlamentos. *Revista El parlamento y las transformaciones actuales*. (84), 233-246. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=611203>
- MARSHALL, G. (1982). *Teoría constitucional*. Espasa Calpe.
- MELO, J. (1987). *La Constitución comentada, obra colectiva, Tomo II*, Gaceta Jurídica
- MCCLINTOCK, C. (1998). Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú. En Valenzuela, A & Linz, J (Coord.), *La crisis del presidencialismo*. (pp. 283-334). Alianza. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=10687>
- NOVAK TALAVERA, F. (1994). Los tratados y la Constitución Peruana de 1993. *Revista Agenda Internacional*, 1(2), 71-94. <https://doi.org/10.18800/agenda.199402.006>

- PEREIRA, A. (1996). *Temas de Derecho Constitucional Español, una visión problemática*. Follas Novas.
- PEREZ, J. (2000). *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons
- PIZZORUSSO, A. (1984). *Lecciones de derecho constitucional. Tomo I*. Centro de Estudios Constitucionales.
- RUBIO, M & BERNALES, E. (1983). *Constitución y sociedad política*. Mesa Redonda Editores.
- SARTORI, G. (2020). *Límites de la ingeniería constitucional*. Instituto Nacional Electoral.
- SOLAZABAL ECHEVARRÍA, J. (1981). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de estudios políticos*, (24), 215-234.
- VELEZMORO, E. (2006). Análisis del artículo 104 de la Constitución. En Gutiérrez, W (Dr.), *La constitución comentada, análisis artículo por artículo. Tomo II*. (p.200). Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constittucion-politica-comentada-gaceta-juridica->.
- VIRGALA FORURIA, E. (1995). La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria. *Revista de Estudios Políticos*, (89), 119-164.

