

Defensoría del Pueblo

INFORME DEFENSORIAL SOBRE LA CRISIS POLÍTICA, CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

25/10/2019

I. CRISIS EN LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PARLAMENTO

Los hechos acontecidos el 30 de septiembre del presente año, que culminaron con la disolución del Congreso fueron la expresión máxima de una prolongada crisis política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo generada por su incomprensión del rol constitucional que les correspondía en respeto a la democracia y la vigencia de los derechos humanos de la población peruana.

Al ser depositarios de la voluntad popular, ambos poderes tenían el deber de preservar y fortalecer la institucionalidad constitucional construida desde hace casi 20 años. Era indispensable, por eso, que en su actuar, cada día aunaran esfuerzos por legitimar la democracia, como mejor forma de gobierno posible. Así pues, pues el reconocimiento y goce de los derechos fundamentales se encuentra supeditado al respeto y garantía del orden social, político y jurídico interno de cada país.

Es indiscutible que una de las razones del conflicto político que hoy nos alcanza es que el Poder Ejecutivo ha gobernado con una mayoría parlamentaria de oposición. Lamentablemente nuestra historia es pródiga en señalar que, ante estas situaciones, la clase política no ha tenido las capacidades suficientes para evitar el resquebrajamiento de nuestro sistema democrático.

Como país, sin embargo, afrontamos en la actualidad, las secuelas de un conflicto político que ha desbordado el enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y ha comprometido –directa e indirectamente- el funcionamiento de casi todo el conjunto de instituciones constitucionales. Esta situación obliga a dar respuesta a situaciones absolutamente imprevistas.

En este contexto, diversos organismos del Estado se han visto involucrados en el presente conflicto. Por un lado, el Tribunal Constitucional (TC) debe establecer si el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, actuaron conforme a sus competencias. Por otro lado, los organismos electorales (ONPE, JNE y RENIEC) deben organizar el proceso electoral convocado e, incluso, el Poder Judicial, por su parte, deberá

pronunciarse sobre las posibles demandas que pudieran ser interpuestas contra la disolución del Congreso.

Tanto el Congreso, como el Ejecutivo tuvieron la oportunidad, en su momento, de presentar una demanda competencial ante el TC si consideraban que el ejercicio de las atribuciones de cada poder del Estado era arbitrario, pero no lo hicieron. De hecho, los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo han compartido esta última afirmación, agregando que al no haberse concretado demanda alguna, se desencadenó el presente contexto.

Institucionalidad democrática

La Defensoría del Pueblo, como supervisor de los derechos humanos en el país, exigió, en todo momento, a ambos poderes del Estado, construir una agenda común de diálogo propositivo. Esto, pues la permanente situación de confrontación política constituye una fuente de inestabilidad que afecta el goce efectivo de los derechos fundamentales. No se puede garantizar lo último si no es a través de un Estado Constitucional de Derecho, bajo el respeto irrestricto al sistema democrático.

Los sistemas de gobierno tienen sentido en tanto sean instrumentos para satisfacer las legítimas necesidades de la ciudadanía. Un estado de derecho orientado al bien común debe sustentarse en una distribución de poderes, con independencia en su funcionamiento, regida bajo un sistema de pesos y contrapesos que permita limitar el ejercicio del poder y garantizar así, las libertades ciudadanas y los derechos fundamentales.

La legitimidad del sistema se funda en la identificación de la ciudadanía con la democracia. El fracaso de la política radica precisamente, en no entender esta relación y ejercer el poder público de espaldas a ella. Resulta preocupante, así que, si bien un 72,7% de las y los peruanos opina que un gobierno democrático es siempre preferible, un 56.2% considera que la democracia funciona mal o muy mal en el país

(INEI, 2019)[1]. El reto de la clase política está en revertir esta extendida impresión ciudadana, que le permita confiar en la institucionalidad democrática.

La democracia y los derechos humanos tienen una relación inescindible. La una no se entiende sin el otro, y viceversa. Precisamente, esta misma idea subyace al sistema interamericano desde la Declaración de Santiago de Chile de 1959. El artículo 7 de la Carta Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) señala que "la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos[2]". Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca que "el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal", por lo que es "ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención"[3].

Esta relación también está respaldada por el artículo 21, inciso 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos al señalar que "la voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno", lo que "se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante sufragio universal e igual y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de votación libres equivalentes."

El funcionamiento de la institucionalidad democrática del país ha sido siempre una preocupación de la Defensoría del Pueblo. Por ello, desde que iniciara sus funciones, ha abordado con absoluta independencia y responsabilidad, los problemas que la misma ha afrontado:

> *"(…) se viene incrementando la preocupación por el tema de la institucionalidad diseñada para proteger y promover tales derechos. Aspectos tales corno un Tribunal Constitucional que no puede controlar la constitucionalidad de las*

[1] Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones, Enero - Junio 2019

[2] En: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

[3] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001(Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 68

leyes, la permanencia de las comisiones ejecutivas en el sistema judicial o instancias de gobierno en diversas universidades estatales, ajenas a su estructura regular, la provisionalidad de los jueces, así como la postergación del establecimiento de los gobiernos regionales, permiten concluir en la persistencia del desdibujamiento del diseño constitucional advertido desde el Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República" [4].

Es en el contexto de la presente crisis política que la Defensoría del Pueblo solicitó a los poderes Legislativo y Ejecutivo, no obviar su compromiso con los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, hizo un llamado a no ignorar las necesidades de la población durante la crisis que se vivió en el proceso de vacancia contra el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski[5]. Enfrentar la crisis política, colocando por delante los intereses de la población, ha sido siempre una preocupación institucional[6].

Necesidad de respetar el marco constitucional

Además de anteponer los intereses de los sectores más vulnerables de la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo ha recordado a los actores políticos, el deber de respetar el marco constitucional vigente, en especial el equilibrio de poderes.

Es inherente a los periodos de gobierno, que se produzcan "crisis política". La posibilidad siempre está latente. Por ello, en todos los ordenamientos constitucionales modernos, hay mecanismos tendientes a resolver los posibles entrampamientos que resultan del ejercicio cotidiano del poder. La importancia de resolver las crisis políticas conforme a lo previsto en la Constitución, deviene en la exigencia de evitar situaciones de ingobernabilidad. Esto último ocurre por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar, en el marco de la Constitución y la Ley, los conflictos entre los actores políticos que detentan el poder.

El común denominador de la crisis en el periodo 2016-2019, se ha centrado en la incapacidad de las instituciones (Parlamento y Poder Ejecutivo) de asumir el mandato

[4] Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso. Año 2000. Página 656.
[5] Pronunciamiento publicado el 17 de diciembre de 2017.
[6] Pronunciamiento publicado el 28 de marzo de 2018.

constitucional que les fue conferido. El poder se ha ejercido de manera tal que estas deficiencias han afectado tanto su propio desempeño (cambios frecuentes de ministros, por un lado y descrédito público, por el otro) como el del conjunto de las entidades públicas. Debido a este permanente conflicto, las instituciones no han sido eficientes en el desarrollo de sus labores y la gobernabilidad del país, se ha visto severamente afectada.

Deber de dialogar y consensuar

Como se ha dicho, las crisis son inherentes a los períodos de gobierno. Que estas ocurran en el seno del parlamento o del gabinete no debe conducirnos a una crisis del modelo constitucional. Para evitar esta situación, es necesario que los actores políticos que detentan el poder público, se reconozcan como iguales. La política no debe buscar la aniquilación del adversario. Lamentablemente, ese ha sido el proceder de los dos poderes del Estado en pugna.

Sólo reconociendo al adversario como un legítimo actor político en el ejercicio de un poder compartido, es posible abrir los caminos al diálogo y evitar el entrampamiento político que afecta a toda la población. Sobre el tema, la Defensoría del Pueblo mencionó que “el diálogo ennoblece a sus actores, porque implica el reconocimiento de los otros como iguales y como portadores de razones tan o más atendibles que las propias[7].

A nuestro juicio, los operadores políticos en el Poder Legislativo y Ejecutivo, tienen el deber constitucional de encontrar consensos por medio del diálogo. En ese camino por superar la crisis, ambas entidades deben tener presente el principio de cooperación entre poderes reconocido por la jurisprudencia del TC. Este, no solo establece la obligación de dialogar sincera y constructivamente, sino la necesidad de ponerse de acuerdo, colocando los intereses del país por encima de cualquier otra consideración[8].

[7] Pronunciamiento publicado el 02 de junio de 2019.
[8] Pronunciamiento publicado el 04 de agosto de 2019.

Ha sido el incumplimiento de este deber de cooperación lo que ha llevado a todos los actores políticos y a la sociedad, a enfrentar esta actual circunstancia de incertidumbre. El fracaso del diálogo imposibilita superar las diferencias políticas entre los detentadores del poder, y este entrampamiento puede acarrear para la ciudadanía una innecesaria situación de riesgo de sus derechos fundamentales.

II. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y ADECUADO EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES PÚBLICOS

La cuestión de confianza, como ha indicado el TC, es una institución originaria de los sistemas parlamentarios introducida en nuestro modelo constitucional como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo. Por eso, debe entenderse como un elemento integrante del balance entre poderes[9].

En nuestra Constitución se han regulado dos tipos de cuestión de confianza. La primera, prevista en el artículo 130 de nuestra Carta Magna, ha sido denominada por el TC como cuestión de confianza obligatoria[10]. Esta institución es similar a la investidura prevista en los sistemas parlamentarios. En ambos casos existe una obligación del funcionario de concurrir al Parlamento y obtener su aprobación. La principal diferencia es que, mientras en la investidura, obtener el voto aprobatorio de los parlamentarios es un requisito indispensable para asumir el cargo, en la cuestión de confianza obligatoria se trata, más bien, de ratificar la designación. Ciertamente, esta Constitución establece por vez primera la posibilidad de equiparar la denegatoria de la confianza con una censura.

El segundo tipo de cuestión de confianza, y la que será analizada en este informe, es la facultativa. Sus efectos se encuentran previstos en el artículo 133 de la Constitución[11]. Este precisa que, si la confianza le es rehusada, o si es censurado (el

[9] STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC, f. j. 61.

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

[11] "Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete."

Presidente del Consejo de Ministros), o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce una crisis total de gabinete. Es decir, las y los ministros integrantes de gabinete renuncian a sus cargos.

Los sujetos legitimados para presentarla, según los artículos 132 y 133 de la Constitución, son el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros por separado[12]. Es decir, existen dos modalidades de cuestión de confianza facultativa: 1) individual, que podrá ser planteada por los ministros de forma separada; y, 2) a nombre del Gabinete en su conjunto, que corresponderá ser presentada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Además, se establece que el órgano competente para aprobar o rechazar la cuestión de confianza es el Congreso y que la labor de los parlamentarios es determinar si corresponde o no atribuir responsabilidad política a los ministros.

Un elemento que termina por configurar a la cuestión de confianza facultativa como una importante herramienta del Poder Ejecutivo en nuestro diseño constitucional de pesos y contrapesos es que el artículo 134 de la Constitución, el cual confiere al Presidente de la República, la facultad de disolver el Congreso en caso haya este le haya negado la confianza a dos Consejos de Ministros[13].

Como se advierte, el desarrollo del mecanismo político de cuestión de confianza requiere de la realización de competencias coordinadas entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Ahora bien, se trata de una relación horizontal, aunque contrapuesta, entre estos poderes públicos, siendo que no existe una jerarquía entre ellos.

---

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

[13] "Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (...)".

Para resguardar el balance entre los poderes públicos y evitar el agravamiento de una crisis política, no solo basta el respeto de las reglas formales previstas expresamente en la Constitución o el Reglamento del Congreso, sino que tanto el Poder Ejecutivo, como el Parlamento, deben guiar su actuación conforme a los principios de cooperación y solución democrática, como se señaló con anterioridad.

Estos principios, derivan del artículo 43 de la Constitución que consagra la separación de poderes[14]. Ambos han sido desarrollados en la jurisprudencia del TC[15] en el sentido de que los actores políticos deben evitar actuaciones obstruccionistas o egoístas y preferir los mecanismos de diálogo para solucionar las crisis políticas existentes.

1. ALCANCES Y LÍMITES DE LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DE PLANTEAR UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA

A. Materias que pueden ser sometidas a una cuestión de confianza

En la Constitución no se ha determinado específicamente cuáles son las materias sobre las que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza a nombre del Gabinete.

Al respecto, el TC ha interpretado que la omisión del constituyente buscaba dejar un amplio margen de actuación al Poder Ejecutivo:

> *"[L]a cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha* ***sido regulada en la Constitución de manera abierta****, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*"[16].

[14] "**Artículo 43.-** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible.
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."
[15] STC Exp. N° 0006-2018-PI/TC, f. j. 56.
[16] STC Exp. N° 0006-2018-PI/TC, f. j. 75.

El Colegiado señala que la Constitución no ha limitado las opciones del Presidente del Consejo de Ministros al momento de plantear una cuestión de confianza, siendo lo principal que cumpla su finalidad, como herramienta para impulsar un acuerdo político con el Congreso.

De este modo, ha ocurrido que en nuestro país se planteó la cuestión de confianza para obtener el respaldo de una política pública[17], suspender el trámite de una interpelación ministerial[18], solicitar facultades legislativas[19], debate y aprobación de proyectos de ley[20], entre otras materias.

- **Cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional**

En tiempos recientes se ha sometido a cuestionamiento la posibilidad de plantear una cuestión de confianza acerca de proyectos de reforma constitucional. De un lado, se aduce que no existiría limitación constitucional y que el constituyente habría establecido un amplio margen de actuación al Poder Ejecutivo. De otro, se plantea que, siguiendo la lógica del artículo 206 de la Constitución que impide al Presidente de la República observar proyectos de reforma constitucional, tampoco podría plantearse una cuestión de confianza para su aprobación.

Sin perjuicio de estas consideraciones, reconocer la facultad del Poder Ejecutivo de plantear una cuestión de confianza sobre esta materia podría generar un riesgo de convertir las reformas constitucionales en un asunto recurrente. Las constituciones tienen una vocación de permanencia prolongada en el tiempo que no debe ser soslayada. Además, debe tenerse presente que la "rigidez" es una característica de la Carta Magna, por lo que se debe exigir mayores límites a la posibilidad de alterar el

[17] El 15 de setiembre de 2017, el Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, planteó una cuestión de confianza sobre la política educativa del gobierno

[18] El 26 de setiembre de 1996, el Presidente del Consejo de Ministros, Alberto Pandolfi, planteó una cuestión de confianza en respuesta a la interpelación de los ministros del Interior, Defensa y de la suya propia.

[19] El 9 de agosto de 2012, el ministro de Defensa, Pedro Cateriano, planteó una cuestión de confianza para solicitar facultades legislativas.

[20] El 19 de setiembre de 2018, el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, planteó una cuestión de confianza acerca de la aprobación de los cuatro proyectos de ley sobre reforma de justicia.

texto constitucional en comparación con la modificación de cualquier norma de rango legal[21].

Precisamente por ello, la posibilidad de reformar la Constitución se encuentra sujeta a ciertos límites formales y materiales. Los límites formales se refieren al órgano competente y el procedimiento a seguir. Es decir, toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, en principio, ratificada por la ciudadanía mediante referéndum[22].

Los límites materiales, por su parte, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser alterados por el poder reformador de la Constitución[23]. Dentro estos principios tenemos la dignidad de la persona humana, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado[24].

Siendo así, aun cuando se admita la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para que el Congreso apruebe una reforma constitucional, la propuesta legislativa presentada por el Poder Ejecutivo no debería versar sobre la modificación de aquellas materias que superan los límites de nuestra Constitución.

Es necesario recordar que en septiembre de 2018, el entonces presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, planteó una cuestión de confianza respecto de proyectos que buscaban modificar disposiciones de la Constitución referidos al Consejo Nacional de la Magistratura, la bicameralidad del Parlamento, la reelección de parlamentarios y el financiamiento de partidos políticos. Esta cuestión de confianza fue tramitada y aprobada por el Parlamento.

Asimismo, en junio de 2019, el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar planteó una cuestión de confianza, entre otras materias, acerca de dos proyectos de reforma constitucional sobre inmunidad parlamentaria y los impedimentos para ser

[21] STC Exp. N° 00014-2002-PI/TC, f. j. 4.
[22] Ibidem, f. j. 72.
[23] Ibídem, f. j. 76.
[24] Ídem.

candidato a cargos de elección popular. Nuevamente, el Congreso tramitó y aprobó la cuestión de confianza planteada.

Conforme a lo expuesto, aun cuando la práctica parlamentaria ha admitido que la posibilidad de plantear una cuestión de confianza acerca del debate y aprobación de un proyecto de reforma constitucional, es necesario que el TC defina el ejercicio de esta atribución por parte del Poder Ejecutivo, se encuentre dentro de los parámetros constitucionales.

- **Cuestión de confianza para la suspensión de un procedimiento parlamentario**

Otro aspecto controvertido ha sido la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender el procedimiento de elección de magistrados del TC.

Entender que la cuestión de confianza facultativa debe estar necesariamente referida a una política de Gobierno, llevaría a concluir que no es posible vincularla con asuntos que son competencia exclusiva del Congreso de la República, como el procedimiento de interpelación, la censura ministerial o la designación de magistrados del TC

Sin embargo, esta interpretación tampoco se encuentra ajena a observaciones, pues, a diferencia de lo que ocurre con la cuestión de confianza obligatoria, regulada en el 130 de la Constitución, el texto constitucional no señala expresamente que la cuestión de confianza facultativa debe estar referida a una política del Gobierno.

Además, en la práctica parlamentaria se ha admitido la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender el trámite de un procedimiento parlamentario, como es la interpelación ministerial. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, planteó una cuestión de confianza nominalmente sobre la política educativa del Gobierno pero con la finalidad de evitar una anunciada censura de la entonces ministra de Educación, Marilú Martens.

De modo similar, el Congreso admitió la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender el trámite de otra competencia exclusiva del Parlamento, como es la elección de los magistrados del TC.

La cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019 por el Poder Ejecutivo versaba sobre un proyecto de ley que no pretendía reemplazar en sus funciones al Congreso en elegir a los magistrados, pero sí garantizar que el proceso de elección sea transparente, abierto al escrutinio de la ciudadanía y a la participación de la sociedad civil, al proponer un cambio en las reglas de elección y una suspensión del actual proceso.

En un comunicado, el 27 de setiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo exhortó al Congreso a postergar la elección de los integrantes del TC a fin de reafirmar el principio deliberativo que permitiese una mayor legitimidad del proceso. En ningún momento, se puso en tela de juicio las competencias del Poder Legislativo de elegir a las y los magistrados, y tampoco las del Poder Ejecutivo de presentar un proyecto de ley y hacer cuestión de confianza de ello. El fin último era garantizar una elección que cumpla con garantías de transparencia y publicidad. Con mayor razón, si se trata de un procedimiento para seleccionar a magistrados constitucionales, cuya función es dotar de contenido las disposiciones de la Carta Magna. Lamentablemente, dicha exhortación fue desoída, agudizando aún más, la crisis política.

En la misma línea, y en respuesta a la manera cómo el Parlamento eligió a los candidatos al TC, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mostró un día antes, el 26 de septiembre su preocupación por las denuncias de falta de publicidad y transparencia en el proceso. Alertó así, sobre los estándares internacionales exigibles al Estado para garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces (art. 8 de la CADH), recogido también en la Carta Magna (art, 146, 1).

En un informe sobre garantías para la independencia de las y los operadores de justicia (2013)[25], este órgano fijó criterios y principios para asegurar un adecuado

[25] Comisión IDH. Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas.

proceso de selección y nombramiento: igualdad de condiciones y no discriminación, selección en base a méritos y capacidades, publicidad y transparencia y duración en el nombramiento. En esa línea, recordó al Estado peruano en el comunicado que *(...) se deben asegurar que tales procesos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente*[26]*"*.

En ese contexto, el 28 de setiembre, el Poder Ejecutivo propuso al Congreso cambiar el sistema de elección de las y los magistrados y suspender el proceso en marcha. Así, indicó que la propuesta se realizaba en relación con las políticas de integridad y lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, dado que el actual sistema de elección no garantiza los filtros necesarios y suficientes para que participen los candidatos más idóneos.

Es así que, aun cuando el procedimiento vigente regulado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece dos modalidades de elección: la ordinaria y la especial, una más rigurosa que la otra, se le otorga a la Junta de Portavoces la posibilidad de decidir cuál de las dos se empleará.

En la modalidad ordinaria, la Comisión Especial del Congreso selecciona a las y los candidatos que considera aptos para ser elegidos y publica la lista de personas propuestas a fin de que se puedan presentar tachas (acompañadas de la prueba documental). Mientras que, en la modalidad especial, la Comisión Especial selecciona a los candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos, efectuando para ello una convocatoria por invitación.

Además de que ambas no establecen filtro alguno, los cuestionamientos se originan porque en las últimas elecciones se ha estado utilizando la modalidad especial (menos rigurosa), que no establece de forma obligatoria, la posibilidad del escrutinio ciudadano.

[26] Comunicado de Prensa CIDH: "CIDH urge transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú y hace un llamado a garantizar su independencia". 26 de setiembre, 2019. En: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/241.asp

B. Posibilidad de exigir el respeto de "esencias" de los proyectos de ley

Aun cuando el Poder Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza acerca del debate y la aprobación de un proyecto de ley, esta facultad no puede llegar al extremo de impedir que el Parlamento realice modificaciones a la propuesta planteada. La facultad de legislar está originariamente en manos del Congreso.

Imponer el contenido del texto legislativo, dejando de lado las consideraciones derivadas del debate parlamentario, supone una intromisión en las competencias del Congreso de la República y, en dicha medida, una afectación del principio de separación de poderes. Efectivamente, el TC ha señalado que la cuestión de confianza, entre otras figuras que forman parte del balance entre poderes, no puede suponer un quiebre del principio de separación de poderes[27].

Además, restringir el debate parlamentario para la modificación de una propuesta legislativa, atenta contra el principio democrático. La idea moderna de democracia es que el Parlamento constituye el espacio más apropiado para la discusión y definición de las propuestas legislativas. No solo se cuenta con la intervención de los congresistas, quienes representan a la sociedad, sino que también la ciudadanía participa del debate parlamentario de forma directa y propone modificaciones a las propuestas normativas.

Por ende, una cuestión de confianza planteada para impedir la labor legislativa del Parlamento, supondría una intromisión en su autonomía funcional, un quiebre del principio de separación de poderes y, por ende, representaría un uso de la cuestión de confianza fuera de los parámetros constitucionales.

Precisamente, el Presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar planteó en junio de 2019, una cuestión de confianza sobre seis proyectos de ley referidos a la reforma política y exigió al Parlamento respetar las "esencias" de cada uno de ellos. Este pedido habría buscado evitar que el Parlamento emita un voto favorable a la cuestión de confianza sobre estas propuestas, pero luego aprobase leyes totalmente

[27] STC Exp. N° 0006-2018-PI/TC, f. j. 74.

distintas a las planteadas inicialmente, desnaturalizando de este modo el rol de la cuestión de confianza facultativa en nuestro sistema de pesos y contrapesos.

Al respecto, reafirmamos que no es posible exigir la aprobación de un proyecto de ley en los términos exactamente planteados por el Ejecutivo o impedir el debate en el fuero legislativo. Eso no significa de modo alguno que el Congreso pueda dar la confianza y luego, desligarse del voto otorgado. Es razonable y legítimo que el Ejecutivo busque evitar que el Parlamento, alegando que su función legislativa le permite realizar modificaciones a los proyectos de ley, desvirtúe los objetivos que pretende alcanzar con la propuesta presentada.

En esa línea, a efectos de garantizar que la cuestión de confianza mantenga su utilidad en nuestro sistema de pesos y contrapesos, debe admitirse que el Poder Ejecutivo plantee al Parlamento el respeto de determinadas “esencias” de sus propuestas legislativas, en el sentido que la labor legislativa no sea contraria a los objetivos que dichos proyectos pretenden alcanzar. Tal como se desarrollará en siguientes apartados, el Congreso no puede aprobar la cuestión de confianza y, posteriormente, actuar de forma opuesta al compromiso político asumido.

C. Margen de discrecionalidad para entender denegada la confianza

Conforme a lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, es competencia exclusiva del Congreso aprobar o rechazar la cuestión de confianza. Según el artículo 56 del Reglamento del Congreso, una vez concluido el debate de la cuestión de confianza, el presidente del Congreso debe anunciar que se proceda a la votación correspondiente.

Acorde a la literalidad de las normas citadas, se entiende que el otorgamiento o el rechazo de la cuestión de confianza se produce a través de la votación parlamentaria en el Pleno del Congreso. No obstante, es posible que se den situaciones en las que el Parlamento, a través de determinadas acciones, vuelva ineficaz el pedido de confianza. En atención a ello, consideramos necesario que estos escenarios se encuentren regulados en la norma correspondiente o, al menos, delimitados por la jurisprudencia constitucional.

Precisamente, el 30 de septiembre de 2019, el Poder Ejecutivo entendió que se produjo una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, pues a pesar que su finalidad era suspender el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, los parlamentarios procedieron con la elección, al punto que el Pleno votó la propuesta de los candidatos Gonzalo Ortiz de Zevallos y Manuel Sánchez-Palacios.

Aun cuando la votación en el Pleno del Congreso forma parte del trámite parlamentario de la cuestión de confianza, y en ella se aprobó lo planteado por el Presidente del Consejo de Ministros Salvador Del Solar (luego de la elección de Ortiz Zevallos), el Poder Ejecutivo optó por entender que se produjo una denegatoria en los hechos por parte del Parlamento.

La pregunta a plantearse en este caso sería: ¿hay un margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo para entender rechazada una cuestión de confianza más allá de la votación en el Pleno del Congreso? Consideramos que otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes. Atribuir esta facultad al primer mandatario generaría un espacio para la arbitrariedad en el ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Congreso.

Entender que el Ejecutivo tenga dicha discrecionalidad podría generar un precedente de acuerdo al cual, los mandatarios podrían aducir, cuando convenga a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, de modo que les permita emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del Parlamento.

Es necesario acotar en este punto que el Poder Ejecutivo, de considerar que existió un rechazo de la cuestión de confianza, pudo haber presentado una demanda competencial ante el TC para que este órgano, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución, determine si se había producido o no dicha denegatoria.

Finalmente, en relación con el ejercicio de las facultades o atribuciones de los poderes públicos, estimamos que éstas deben encontrarse rigurosamente delimitadas, toda

vez que los amplios márgenes de discrecionalidad pueden conllevar a actuaciones arbitrarias que produzcan un menoscabo en las competencias de otras entidades estatales.

2. COMPETENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO EN RELACIÓN CON LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

En atención a lo dispuesto en el citado artículo 132 de la Constitución Política se advierte que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es competencia exclusiva del Congreso de la República.

También se encuentra dentro de las competencias del Parlamento definir el trámite que debe seguir la cuestión de confianza facultativa. Las atribuciones y competencias que en el procedimiento de control político de cuestión de confianza son ejercidas por el Congreso, se encuentran previstas en el artículo 86 de su Reglamento[28].

Así, una vez presentada la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros o algún ministro, corresponde al Congreso de la República determinar el momento en que se llevará a cabo su debate y votación. Sin embargo, el ejercicio de esta competencia debe ir acompañado de una conducta del Parlamento acorde con los principios de cooperación y de solución democrática, además de respetar las instituciones que forman parte del principio de balance entre los poderes públicos.

De este modo, las actuaciones del Congreso no deben estar dirigidas a convertir en ineficaz la cuestión de confianza planteada por los ministros o el Presidente del Consejo de Ministros. Esta clase de conductas terminan por diluir una importante herramienta del Poder Ejecutivo y, con ello, desdibujar el balance entre poderes establecido por nuestra Constitución.

[28] "Artículo 86.- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:
(...) c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente".

A. Postergación del trámite de la cuestión de confianza para convertirla en ineficaz

Como ya se dijo líneas atrás, el Presidente del Consejo de Ministros puede presentar una cuestión de confianza para suspender un procedimiento parlamentario en curso. El Parlamento podría darle trámite a esta cuestión de confianza, y, empleando sus atribuciones comprendidas en el artículo 86 del Reglamento del Congreso, agendar su debate y votación para un momento posterior al término del procedimiento parlamentario que se buscaba suspender.

Precisamente, como se ha relatado, el lunes 30 de septiembre de 2019 el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una cuestión de confianza acerca de los siguientes puntos:

- ➔ El debate y aprobación del proyecto de Ley Nº 4847/2019-PE, el cual buscaba modificar el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.
- ➔ La suspensión del procedimiento de elección en curso a efectos de que se apliquen las nuevas reglas propuestas por el Poder Ejecutivo.

No obstante, como se señaló anteriormente, los parlamentarios agendaron el debate de la cuestión de confianza para un momento posterior al proceso de selección, ignorando la solicitud del Presidente del Consejo de Ministros.

En este punto, no se discute que el Congreso de la República tenga la atribución de agendar el debate y votación de la cuestión de confianza, sino que el modo en que ha ejercido dicha atribución habría menoscabado las competencias del Presidente del Consejo de Ministros de plantear una cuestión de confianza.

El Parlamento, en ejercicio de sus atribuciones conferidas por el Reglamento del Congreso, programó el debate de la cuestión de confianza de modo tal que, al momento de la votación, ya se había producido el evento que el Poder Ejecutivo buscaba evitar.

En este punto es importante recordar que la cuestión de confianza es fundamental en nuestro sistema de balance de poderes, en la medida que sirve como herramienta del Poder Ejecutivo para hacer frente al poder del Parlamento. Por ello, al posponer el debate parlamentario sobre la cuestión de confianza y proceder con la elección de los magistrados del TC, el Congreso habría eliminado la eficacia de la cuestión de confianza.

B. Aprobación inicial y actuaciones parlamentarias que convierten en ineficaz la cuestión de confianza

El Parlamento es soberano en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo del trámite parlamentario y la posibilidad de modificar las propuestas legislativas que se le planteen.

Sin perjuicio de ello, como hemos señalado, es posible que el Poder Ejecutivo plantee una cuestión de confianza sobre proyectos de ley. Por tanto, si el Congreso aprueba la cuestión de confianza planteada sobre esta materia, cabe plantearse: ¿cuáles son límites de la autonomía del Parlamento en el ejercicio de su función legislativa tras aprobar la cuestión de confianza? ¿Puede modificar totalmente el texto propuesto o, por el contrario, debe mantener la integridad del proyecto inicial?

Consideramos que la aprobación de la cuestión de confianza no supone tan solo aceptar que los proyectos del Ejecutivo sean debatidos, sino que existe un compromiso de respetar las finalidades de las propuestas, cuando éstas contienen un valor constitucional. Esa sería la referida “esencia” que el Ejecutivo puede válidamente exigir, en caso de que la confianza sea otorgada. Sería una contradicción que se apruebe la confianza y luego se modifique el sentido de los proyectos de ley que ha presentado el Poder Ejecutivo.

A modo de ejemplo, si bien el Poder Ejecutivo no podía imponer al Congreso aprobar la fórmula exacta recogida en el proyecto de ley sobre el proceso de elección de magistrados al TC, sí podía exigirle respetar los objetivos detrás de esta propuesta, en caso el Congreso otorgase la confianza. Es decir, el Legislativo podía hacer modificaciones al proyecto siempre que estas no afecten la garantía de un proceso

deliberativo de selección de magistrados guiado por los principios de transparencia y publicidad. La imparcialidad e independencia en la administración del sistema de justicia es un elemento que la Defensoría del Pueblo está en obligación de salvaguardar. Más aún, si se trata de jueces que integran el máximo órgano de control de la constitucionalidad.

Por consiguiente, la aprobación de la cuestión de confianza supone que existe un compromiso de respetar las finalidades de las propuestas, lo que tampoco implica que no se puedan hacer los cambios que el Parlamento considere pertinentes, sin que ello suponga la desnaturalización de los proyectos.

III. INTERREGNO PARLAMENTARIO

Esta situación de crisis política que desembocó en la disolución del Congreso ha conducido a los órganos y poderes del Estado a un escenario de gobernabilidad transitoria denominada “interregno parlamentario”, acorde con lo dispuesto por el artículo 135° de nuestra Constitución Política. Este dura hasta la instalación del nuevo Congreso.

El actual contexto nos sitúa en una situación anómala, dado que desde la vigencia de la Constitución Política nos encontramos por primera vez frente a un escenario en el que un poder del Estado se encuentra limitado en sus funciones constitucionales. Con la disolución, el Parlamento ha visto restringidas sus atribuciones a los alcances de su Comisión Permanente.

Lo anterior supone que el Presidente del Consejo de Ministros no pueda exponer su política de Gobierno ante el Parlamento dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, como dispone el artículo 130 de la Constitución.

Será recién cuando los nuevos parlamentarios asuman funciones que el presidente del Consejo de Ministros, acudirá al Congreso de la República, pero, en este caso, para dar cuenta de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno. Conforme lo determina el primer párrafo del artículo 135 de la Constitución, en esta ocasión el

Parlamento podrá censurar o negar la confianza al Presidente del Consejo de Ministros.

A su vez, para no frenar la marcha del Estado, el constituyente ha previsto que la función legislativa se traslade al Presidente de la República y su Consejo de Ministros, quienes legislarán a través de decretos de urgencia (artículo 135 de la Constitución). Sin embargo, la producción normativa del Poder Ejecutivo no se encuentra exenta de control, pues durante este período la Comisión Permanente se encargará de evaluar los decretos de urgencia y trasladar sus conclusiones al nuevo Congreso.

Como se puede apreciar, nuestra Constitución Política ha establecido mecanismos para asegurar la continuidad de las funciones públicas indispensables y el retorno a la situación de normalidad constitucional.

Sin embargo, el constituyente no ha establecido expresamente límites a la potestad legislativa del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. Por tanto, existen dudas derivadas de una interpretación literal de Constitución Política y el Reglamento del Congreso sobre las atribuciones de la Comisión Permanente durante este período. Mientras dure, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo deben actuar conforme al marco constitucional vigente, lo cual les impide adoptar medidas que transgredan nuestro modelo democrático de gobierno.

Por lo señalado, en concordancia con un Estado Constitucional de Derecho, en el cual no hay zona exenta de control constitucional[29], consideramos que el TC es la institución llamada a resolver esta incertidumbre y precisar las funciones correspondientes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo en el que se encuentre disuelto el Congreso de la República. Sin perjuicio de ello, con el fin de coadyuvar a la labor interpretativa de este tribunal, desarrollaremos las atribuciones y competencias que, en consideración de la Defensoría del Pueblo, tienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el interregno parlamentario.

1. Funciones del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario

[29] STC Exp. N° 05854-2005-PA/TC, f. j. 35.

Durante este contexto, en el que se encuentra disuelto el Congreso de la República y se mantiene su Comisión Permanente, el Presidente de la República y su Consejo de Ministros legislan a través de decretos de urgencia, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución.

Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 118, inciso 19, hace mención a los decretos de urgencia, indicando que el Presidente de la República puede dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional.

Si bien los decretos de urgencia en materia económica y financiera y los decretos de urgencia previstos para legislar durante la disolución del Congreso han recibido la misma denominación, estos tienen una naturaleza distinta.

Los decretos de urgencia del artículo 118 buscan responder a situaciones imprevisibles y no mantienen una vigencia indefinida en nuestro ordenamiento jurídico. Así, como ha señalado el TC, estas normas se caracterizan por su excepcionalidad y transitoriedad[30].

Por el contrario, los decretos de urgencia emitidos conforme al artículo 135 de la Constitución no son normas transitorias, sino leyes ordinarias. Siendo así, las materias sobre las que puede legislar el Poder Ejecutivo no se limitan a materias económicas o financieras, sino a todas aquellas necesarias para garantizar la continuidad de la marcha del Estado. Por ejemplo, educación, salud, trabajo, medio ambiente u otros.

Acerca de las materias que pueden ser reguladas mediante estos decretos de urgencia, debe afirmarse que no puede admitirse por esta vía una modificación a la Constitución Política, puesto que, como hemos indicado, las reformas constitucionales deben ceñirse a límites materiales y formales. Siendo así, se transgrederían los límites formales a la reforma constitucional si esta es aprobada en un procedimiento distinto

[30] STC Exp. N° 00028-2010-AI/TC, f. j. 6

al expresamente previsto en la Constitución, esto es, el debate y aprobación en el Pleno del Congreso.

Lo mismo sucederá respecto a la aprobación de la Ley del Presupuesto[31] y la Cuenta General de la República[32], pues frente a la imposibilidad de que el Congreso de la República emita en los plazos previstos su autógrafa o pronunciamiento, respectivamente, le corresponderá al Presidente promulgarlas vía decreto de urgencia y no decreto legislativo.

Ahora bien, la amplitud de las atribuciones del Poder Ejecutivo bajo este contexto no son irrestrictas. Por el contrario, existen límites que derivan del principio de separación de poderes. Así, en forma enunciativa se describen las siguientes:

- El Presidente de la República no podrá emitir leyes de reforma constitucional, dado que esa facultad está reservada para el Congreso de la República, como depositario de la voluntad popular (artículo 206)[33].

- El Presidente de la República no podrá emitir, modificar y/o derogar leyes orgánicas, por cuanto al tratarse de normas que versan sobre la estructura y el

[31] *"Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.*
Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo (...)".

[32] *"Artículo 81.- La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.*
La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República".

[33] *"Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso (...)*
La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.
La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas (...)".

funcionamiento de las entidades del Estado requieren de una votación calificada a cargo del Congreso de la República (artículo 106)[34].

- El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional, puesto que para ello necesita la autorización del Congreso y la Comisión Permanente carece de dicha competencia (artículo 102.9)[35].

- No podrá crear, modificar o derogar tributos al operar el principio de reserva de ley (artículo 74)[36].

En caso se requiera ir más allá de las limitaciones antes mencionadas, el Poder Ejecutivo deberá motivar adecuadamente su decisión, así como respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

2. Funciones de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario

La disolución del Parlamento supone que las Comisiones Ordinarias, de Investigación, Especiales y de Ética Parlamentaria[37] dejen de funcionar, siendo la Comisión Permanente el único órgano del Congreso de la República que se mantiene vigente hasta que se conforme el nuevo parlamento[38].

---

[34] *"Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.*
Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso".

[35] *"Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso: (...)*
9.- Autorizar al Presidente de la República para salir del país".

[36] "Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.
Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.
Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.
No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo."

[37] Artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República.

[38] *"Artículo 134.- Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta".*

Así, el Poder Legislativo se ve limitado funcionalmente, pues durante el interregno parlamentario se restringen las atribuciones del Congreso que operarían bajo una situación de normalidad constitucional.

Tanto la Constitución Política y el Reglamento del Congreso han reconocido que la Comisión Permanente ejerce la labor de "examinar" los decretos de urgencia que aprueba el Presidente de la República y su Consejo de Ministros. Ello, sin embargo, no le faculta a derogar y/o modificar tales normas. El término "examinar" incluye la potestad de observarlas y, posteriormente, entregarlas al nuevo Congreso para que evalúe su constitucionalidad[39].

Cabe precisar que durante el interregno parlamentario la Comisión Permanente puede ejercer sólo algunas de las atribuciones del artículo 101 de nuestra Norma Fundamental[40], y es que en el referido período, no puede legislar. Sin embargo, mantiene la facultad de retirar la inmunidad parlamentaria a los congresistas que aún se encuentran en funciones, según la Constitución y el Reglamento del Congreso[41].

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, existirían otras funciones que, dado el presente contexto, merecen ser aclaradas por el TC. Tal sería el caso de la atribución de la Comisión Permanente para continuar o no con los procedimientos de acusación

---

[39] *"Artículo 135.- (...) En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale".*

[40] Constitución Política del Perú

Artículo 101.- "Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.

2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue [...]

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso".

[41] Constitución Política

"Artículo 93.- Los congresistas [...] [n]o pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento".

Reglamento del Congreso

Artículo 16.- Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

constitucional hasta la etapa de acusación ante el pleno. Esta última etapa tendría que ser llevada a cabo por los integrantes del nuevo parlamento.

IV. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FRENTE A LA CRISIS POLÍTICA

1. Tribunal Constitucional como órgano de cierre y Supremo Intérprete de la Constitución

Ante las diversas interpretaciones que se han realizado sobre los alcances de la cuestión de confianza, cuya indefinición nos ha llevado a esta crisis constitucional, la Defensoría del Pueblo considera que el TC es el órgano encargado de poner fin a esta incertidumbre.

Como señala el artículo 1 de su Ley Orgánica[42], el TC es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. De modo similar, dicho tribunal ha declarado que es el supremo intérprete de la Constitución y posee un amplio margen de interpretación que le permite cumplir de manera óptima su función de "órgano de control de la Constitución"[43]. En otra oportunidad, expresó que tiene el encargo de resguardar la sujeción del ejercicio del poder estatal al plexo del sistema constitucional[44].

Por ende, el TC no puede prescindir de su deber de resolver este conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al definir los alcances y aplicabilidad de la figura de la cuestión de confianza, lo cual permitirá evitar futuras crisis constitucionales como las acontecidas recientemente.

2. La necesidad de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional

[42] Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
"Artículo 1.- Definición
El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. (…)".
[43] STC Exp. N° 0030-2005- PI/TC, f. j. 52.
[44] STC Exp. N° 2409-2002-PA/TC, f. j. 1.

Como se ha desarrollado a lo largo de estas líneas, el pasado 30 de septiembre el Presidente del Consejo de Ministros se presentó ante el Pleno del Congreso para pedir cuestión de confianza sobre un proyecto de ley que pretendía cambiar las reglas del proceso de elección de magistrados del TC.

En ese momento, si el Congreso consideraba que el actuar del Ejecutivo no se enmarcaba dentro de sus competencias constitucionales, pudo acudir al TC a través de una demanda competencial, pero no lo hizo. Por el contrario, agendó el pedido de la Presidencia del Consejo de Ministros para después de la elección de los nuevos miembros del TC y sometió a votación la elección de dos de los candidatos. Este proceso se desarrolló en contravención a la solicitud presentada por el Presidente del Consejo de Ministros y abrió el espacio para que el Presidente de la República interpretará el incumplimiento y la negación al voto de confianza requerido, por lo cual procedió con la disolución del Congreso.

El proceso competencial tiene como finalidad garantizar la Constitución al obligar a los poderes y entes constitucionales a cumplir con sus funciones y prohibirles cualquier intromisión en otros fueros exclusivos, protegiendo de esta forma el principio de separación de poderes[45].

Así, el artículo 109 del mencionado Código establece que el TC conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, a los poderes del Estado entre sí. Por otro lado, cabe precisar que cuando se trate de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno.

En ese sentido, consideramos que una sentencia del TC sería un primer paso para reconducir la crisis por los cauces de la Constitución. La misma vincula a los poderes públicos, en tanto tiene plenos efectos para determinar las competencias que corresponden a los poderes estatales y, a su vez, anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia.

[45] STC Exp. N° 0023-2003-AI/TC, f. j. 5.

La argumentación que ha desarrollado el TC sobre el proceso competencial ha contribuido a consolidar un Estado Constitucional mediante el funcionamiento de las instituciones públicas y la delimitación de sus competencias y/o atribuciones.
Inicialmente, bajo la derogada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N° 26435, se reconoció la legitimidad procesal de los particulares perjudicados por la negativa de dos entidades públicas en asumir una competencia o atribución.

Sin embargo, atendiendo a la nueva regulación prevista en el Código Procesal Constitucional, el TC ha ampliado el número de sujetos legitimados para iniciar un proceso competencial. Efectivamente, se pronunció en una demanda competencial presentada por un sindicato de trabajadores contra el Ministerio de Trabajo y el Poder Judicial, siendo que ambas entidades públicas eran renuentes a aceptar su competencia para resolver asuntos relacionados a conflictos laborales[46].

Asimismo, en otra oportunidad, fue necesario reconocer la existencia de otro tipo de conflicto constitucional atendiendo a los hechos del caso que fueron objeto de análisis. De tal manera, en el Expediente N.° 006-2006-PC/TC se habló de un conflicto constitucional por menoscabo –en adición a los conflictos positivo, negativo y por omisión– que se producía porque las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial afectaban las atribuciones del Poder Ejecutivo[47].

Por ese motivo, la Defensoría del Pueblo considera que la Comisión Permanente del Congreso (o el Presidente del mismo) estarían legitimados para presentar un proceso

[46] En sus palabras: *"En el presente caso y tratándose de un conflicto de competencias promovido por particulares que afirman ser perjudicados por la negativa de las entidades demandadas a asumir sus competencias, este Colegiado considera necesario, de manera preliminar a la dilucidación de la controversia de fondo, determinar si se ha cumplido con el requisito del agotamiento de la vía previa, previsto en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional N.° 26435"*. En: STC Exp. N° 0002-2001-CC/TC, f. j. 2.

[47] Sosteniéndose lo siguiente: *"[E]l Tribunal Constitucional precisa, a través de la presente sentencia, que también cabe hablar, dentro de los tipos de conflictos de competencia y de atribuciones, de un conflicto constitucional por menoscabo, según el cual, junto a la configuración subjetiva se añade otra, objetiva, más amplia, que atañe no sólo a la titularidad o pertenencia de la competencia, sino al modo como, sustancial y procesalmente, ésta se ejerce. En tal supuesto, lo que es materia de controversia es el hecho de cómo una atribución -cuya titularidad no se discute- está siendo ejercitada; siempre que en la ilegítima modalidad del ejercicio pueda ser derivada, una lesión del ámbito de las atribuciones constitucionales ajenas, un impedimento o un menoscabo, tal como también lo reconoce la doctrina constitucional atinente".* En: STC Exp. N° 006-2006-PC/TC, f. j. 23.

competencial contra el Poder Ejecutivo[48], conforme lo establece el Título IX del Código Procesal Constitucional, el cual regula el proceso competencial.

No cabe duda de que el país hoy afronta una difícil coyuntura política y social sin precedentes, lo que ha afectado no solo el funcionamiento de nuestras instituciones, sino también la vida de las personas. Para superar esta situación de inestabilidad es indispensable que el TC emita un pronunciamiento de fondo que tome en cuenta el principio de función integradora[49], con el de pacificar y ordenar las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad[50]; así como con el de previsión de consecuencias para medir el impacto que pueda tener esta decisión a nivel nacional[51].

En otras palabras, el principio de previsión de consecuencias exige que el TC, al analizar la constitucionalidad o no de una determinada normal legal o medida, prevea el impacto jurídico y social de su decisión, y el principio de la función integradora que los fallos del colegiado estén destinados a optimizar los valores y fundamentos que consagran la Carta Magna. Es necesario que los efectos de una eventual sentencia del TC tomen en cuenta estos criterios al ponderar su decisión.

3. La demanda competencial como mecanismo para delimitar las atribuciones de los poderes públicos

[48] Asimismo, cabe señalar que a juicio de los miembros de la Comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de Ley del Código Procesal Constitucional expuso que: *"EI Anteproyecto denomina proceso competencial a aquel que permite al Tribunal Constitucional determinar cuál es el órgano competente para dictar un acto o disposición, cuando se suscita un conflicto positivo -es decir, cuando dos o más órganos pretenden realizarlo-- o negativo -cuando todos rehuyen hacerlo-- (artículos 108 Y 109). Con ello* ***se trata de garantizar que el reparto de competencias previsto por la Constitución cuente con una vía procesal que permita su respeto****. En términos generales, el Anteproyecto mantiene la normativa prevista por la legislación vigente".* En: ABAD YUPANQUI, Samuel y otros. *Código Procesal Constitucional. Estudio introductorio, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. 3era. Edición, Lima: Centro de Estudios del Tribunal Constitucional, 2008, p. 131.

[49] La función integradora del Tribunal Constitucional ha comportado que en reiteradas ocasiones tenga que supeditar la determinación de los efectos de sus sentencias a la optimización de la fuerza normativo-axiológica de la Constitución". Sentencia recaída en el Expediente N° 00019-2005-AI/TC, fundamento jurídico 55.

[50] STC Exp. N° 5854-2005-PA/TC, f. j. 12.

[51] *"Al respecto, no debe olvidarse que todo Tribunal Constitucional tiene la obligación de aplicar el principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las "consecuencias" de sus actos jurisdiccionales. En ese sentido, los actos jurisdiccionales (tras la expedición de una sentencia) deben contener el augurio, la proyección y el vaticinio de una `mejor` realidad político jurídica y la cancelación de un otrora `mal`".* En: STC. 0024-2003-AI/TC, párr. 75.

3.1. La ausencia de una lista taxativa de sujetos legitimados a presentar una demanda competencial

El proceso competencial es una garantía constitucional que tiene por objeto velar por el respeto de la distribución de las competencias previstas en la Constitución y garantizar la vigencia del principio de supremacía constitucional, así como la continuidad del Estado Constitucional de Derecho[52]. En esa medida, goza de reconocimiento constitucional a pesar de que no se encuentra consignado expresamente dentro del catálogo de procesos constitucionales enunciados en el artículo 200 de la Constitución Política[53].

Como se puede apreciar, la Constitución no determina cuáles son los sujetos procesales que tienen legitimidad para iniciar una demanda competencial, a diferencia del proceso de inconstitucionalidad. Incluso, opta por establecer una reserva legal para que el legislador se encargue de regular su diseño procedimental.

Y es que, conforme al estudio introductorio de los autores del Anteproyecto de Ley del Código Procesal Constitucional, este proceso constitucional está dirigido, sobre todo, a zanjar diferencias entre poderes y órganos del Estado[54]. En esa línea, el Título IX del Código Procesal Constitucional desarrolla la norma constitucional antes glosada

---

[52] MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo y otros. *El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2016, página 57.

[53] Constitución Político

"Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.

3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley". (*El énfasis es nuestro)*

[54] *"(...)* ***proceso nuevo****, que aparece por vez primera en la Constitución de 1993, y que surgió precisamente para llenar un vacío que se notaba en la Carta de 1979, y que en alguna oportunidad intentó ser cubierto con los procesos de Amparo o con el de Inconstitucionalidad. La figura existe en los ordenamientos europeos y de ahí ha sido tomada, y en tal sentido la desarrolla el Código.* ***Está dirigida, sobre todo, a zanjar diferencias entre poderes y órganos del Estado, los gobiernos regionales y municipales en los límites que la Constitución establece****, y que ha sido poco usado hasta el momento (lo cual, por cierto, no descarta su utilidad, llegado el caso)".* En: ABAD YUPANQUI, Samuel y otros. *Código Procesal Constitucional. Estudio introductorio, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. 3era. Edición, Lima: Centro de Estudios del Tribunal Constitucional, 2008, página 93.

e indica quienes pueden intervenir en el mencionado proceso y qué ámbitos de protección son comprendidos bajo esta figura[55].

Cuando la precitada disposición jurídica se refiere a que los poderes o entidades públicas *"actúan"* en el proceso competencial a través de sus titulares, hace referencia a la condición especial que se exige a los sujetos que participan en un conflicto de competencias y/o atribuciones, los que no pueden estar representados por cualquier funcionario o directivo, sino por el jefe o representante máximo de cada entidad, como podría ser el Presidente del Poder Judicial, el Ministro de alguna de las carteras del gobierno, el alcalde de una municipalidad provincial, entre otros.

Entonces, si bien la norma confiere legitimidad procesal a determinados poderes, órganos o entidades del Estado, dicha atribución no está limitada únicamente para los propios entes que tienen en conflicto sus competencias y/o atribuciones. Esta concepción ya ha sido superada desde la derogación del artículo 49 de la anterior Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N° 26435, que, dentro de la regulación del proceso competencial, había previsto lo siguiente: "Están legitimados para demandar la resolución del Tribunal los titulares de cualquiera de los poderes o entidades estatales en conflicto"[56].

Y ello es así, porque existen ciertas situaciones que necesitan de una lectura garantista de las disposiciones constitucionales que permita el respeto de los principios de supremacía constitucional y de separación de poderes y, por consiguiente, el adecuado funcionamiento de nuestras instituciones y la vigencia del Estado Constitucional. Esto último podría darse, por ejemplo, cuando se produzca un

[55] "Artículo 109.-
El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:
1) Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
2) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o
3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.
Los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares. *Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno." (El énfasis es nuestro).* Código Procesal Constitucional

[56] Artículo 49 de la Ley N.° 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

conflicto constitucional negativo, es decir, donde dos entidades expresen su rechazo para asumir determinadas competencias o atribuciones.

Si en este contexto, ambas entidades no tuvieren el mínimo interés en iniciar un proceso competencial con el objeto de dirimir sus funciones, podría entenderse que dicho conflicto quedaría irresuelto o impune hasta que medie la buena voluntad de algunas de las partes, lo que no se condice con nuestro modelo constitucional de Estado que prohíbe cualquier ejercicio abusivo del poder.

Por tanto, resulta válido desde el punto de vista constitucional el reconocimiento de legitimidad procesal para aquellos poderes, órganos o entidades que, aun cuando no sean parte del conflicto competencial propiamente dicho, puedan advertir de la presencia de competencias y/o atribuciones que entran en contienda y necesitan de una delimitación urgente para así evitar que los poderes públicos transgredan el marco constitucional con sus acciones, al avocarse funciones constitucionales que no le competen.

Más aún, siendo la finalidad del proceso competencial defender el funcionamiento del Estado dentro del marco constitucional, se busca evitar que no se frustre la efectividad de los derechos fundamentales ni la prestación de los servicios públicos para la ciudadanía.

Lógicamente, esto supone el cumplimiento de los elementos subjetivos y objetivos que consagra el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, ya que serán determinados sujetos estatales los que podrán contar con la capacidad procesal para incoar la demanda y respecto de competencias o atribuciones derivadas de la Constitución Política o las leyes orgánicas.

3.2. El principio de elasticidad como sustento para flexibilizar la legitimidad procesal en el proceso competencial

La legitimidad procesal de entidades, órganos o poderes ajenos al conflicto competencial se sustenta en la diversa jurisprudencia emitida por el TC relativa a la aplicación del principio de elasticidad. Este último está reconocido en el tercer párrafo

del artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional[57]. Dicho principio exige que el tribunal adecue las exigencias formales a la finalidad del proceso constitucional, precisamente para garantizar tanto la vigencia de los derechos fundamentales, como la defensa del principio de primacía constitucional.

De esa manera, se habilitaría procesalmente a las referidas entidades a presentar la demanda competencial y así contribuir a la pacificación de nuestro ordenamiento constitucional. Al respecto, el TC ha determinado que este principio exige que su empleo esté dirigido a la consecución de los fines de los procesos constitucionales[58].

Siguiendo la misma línea argumentativa, podemos destacar que, como todo principio positivizado en el Código Procesal Constitucional, es obligatorio para todos los operadores de justicia. Siendo esto así, consideramos que debe evitarse una interpretación formalista sobre los sujetos legitimados a presentar una demanda competencial, hasta el punto de inaplicar la disposición que contiene el requisito formal[59].

Ello ha sido aplicado por el TC en las siguientes procesos constitucionales[60]:

- **Supuestos de reconducción procesal**

[57] Código Procesal Constitucional. *"Artículo III.- Principios Procesales (…)*
Asimismo, el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales.
Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación. (…)".

[58] *"(…) sólo si con ello se logra una mejor protección de los derechos fundamentales. Por el contrario, si tal exigencia comporta la desprotección de los derechos y, por ende, su vulneración irreparable, entonces las formalidades deben adecuarse o, de ser el caso, prescindirse, a fin de que los fines de los procesos constitucionales se realicen debidamente -principio de elasticidad-".* En: STC Exp. N° 00266-2002-AA/TC, f. j. 7

[59] *"(...), el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional habilita al juez constitucional a adecuar las formalidades procesales previstas en las disposiciones del citado cuerpo procesal al cumplimiento de los fines de los procesos constitucionales, pudiendo el mismo hacer caso omiso a dicha normativa. Así, podríamos advertir que este principio está habilitando al juez constitucional a inaplicar la disposición legal que exige cierto requisito formal para proseguir con el proceso, con el objetivo de concretar su propósito constitucional".* En: ROEL ALVA, Luis Andrés. "El principio de elasticidad como medio para cumplir con las finalidades de los procesos constitucionales". En: *Nuevas perspectivas del Derecho Procesal Constitucional. Ponencias del VI Congreso Nacional de Derecho Procesal Constitucional.* Arequipa: Editorial ADRUS, 2018., p. 576.

[60] Seguimos en su mayoría lo expuesto en: *Ídem.*, p. 581-585.

Con el fin de evitar la improcedencia de la demanda, el TC fijó reglas de obligatorio cumplimiento para que los jueces puedan reconducir los procesos constitucionales a la vía procesal correspondiente. De lo contrario, supondría que los justiciables tengan que transitar desde un inicio por un nuevo proceso, con el riesgo de que la afectación a su derecho fundamental se torne irreparable[61].

- **Simplificación de los procesos constitucionales**

El TC ha dejado de lado ciertas etapas procesales con el fin de cumplir los fines de los procesos constitucionales y, de esa forma, tutelar de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas. Así lo ha precisado en un caso en el que se prescindió la vista de la causa, dado que se encontraba en riesgo el derecho a la pensión de la justiciable[62].

- **Flexibilización de los plazos en los procesos constitucionales**

El supremo intérprete también ha obviado la aplicación del plazo de prescripción de la demanda con el fin de evitar su improcedencia, en la medida que dicha institución no contribuya con la concretización a los fines de los procesos constitucionales[63].

- **La tutela urgente como criterio para apartarse de la recomposición procesal**

Ante el rechazo indebido de la demanda por cuestiones de forma en instancias inferiores, el Tribunal Constitucional se decantó por un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión controvertida y no por la recomposición total del proceso, teniendo en cuenta la irreparabilidad de la afectación y los fines de los procesos[64].

- **Flexibilización de las reglas previstas para la admisión a trámite de la demanda**

[61] STC. Exp. N° 1052-2006-HD/TC, f.j. 4; Exp. N° 5761-2009-HC/TC, f.j. 27 y Exp. N° 4700-2011-PC/TC, f.j.4.
[62] STC. Exp. N° 0828-2014-PA/TC, f. j. 6.
[63] STC. Exp. N° 5296-2007-PA/TC, f. j. 8.
[64] STC. Exp. N° 5285-2013-AA/TC, f. j. 4-6.

El órgano de control de la constitucionalidad ha aplicado también el principio de elasticidad en procesos orgánicos cuando analizó las exigencias de admisión de la demanda. En efecto, en un proceso de inconstitucionalidad recaído dicho tribunal prefirió admitir a trámite la demanda presentada por el Colegio de Abogados de Arequipa, pese a que no cumplía con uno de los requisitos necesarios para tal efecto.

En aquella oportunidad el TC destacó que, a pesar de que al momento de su presentación la demanda no contaba con la autorización de la Junta Directiva del referido Colegio de Abogados, la exigencia de un formalismo no debería impedir su admisión[65].

CONCLUSIONES

1. Para la Defensoría del Pueblo, existe una relación indivisible entre el Estado Constitucional, y el respeto y vigencia de los derechos fundamentales. El uno no se entiende sin el otro, y viceversa. La legitimidad del sistema democrático depende de su compromiso y eficiencia para satisfacer el catálogo de los derechos de la ciudadanía.

2. La Defensoría del Pueblo considera que el ejercicio del poder en un Estado Constitucional de Derecho debe regirse bajo los principios de cooperación y de solución democrática. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, estos exigen a los poderes del Estado evitar actuaciones obstruccionistas y preferir los mecanismos de diálogo para solucionar las crisis políticas existentes, justamente con el propósito de satisfacer las legítimas demandas de la ciudadanía y los servicios públicos que necesitan.

[65] Al respecto, el Supremo Intérprete de la Constitución basó su decisión en lo siguiente: *"Así se advierte que la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Arequipa no autorizó a su decano a presentar la demanda, sino que convalidó lo ocurrido a posteriori y decidió perseverar en el proceso. Conforme al artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional: "[...] el Juez y el Tribunal Constitucional debe adecuar las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales. Ello implica que, lejos de aplicar automáticamente las causales de improcedencia previstas legislativamente, este Tribunal Constitucional debe emplearlas evitando que se conviertan en formalismos carentes de sentido".* En: STC. Exp. N° 0020-2015-PI/TC. Auto 2 - Calificación del 10 de enero de 2016, f. j. 3-5.

3. En los últimos tres años, se ha generado un prolongado conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo producto de que estos no han entendido el rol constitucional que les fue conferido. Por el contrario, se han estacionado en una disputa por derrotar totalmente al otro. Ante un escenario de conflictividad permanente, la adhesión de la ciudadanía a la democracia se debilita. El fracaso de la política radica en emplear el poder público de espaldas a las legítimas demandas y necesidades de la población. Esto, sin embargo, no ha sido comprendido por estos poderes del Estado.

4. Esta forma de entender el ejercicio del poder ha conducido a los actores políticos a la actual crisis institucional. Por un lado, la Defensoría del Pueblo considera que no es posible que el Poder Legislativo haga ineficiente la cuestión de confianza, otorgándola formalmente con los votos, pero en la práctica, desnaturalizando los fines de la solicitud. Por otro lado, asumir que se ha negado fácticamente la cuestión de confianza implica abrir un amplio margen de discrecionalidad que podría lindar con la arbitrariedad en el ejercicio de la facultad presidencial de la disolución del Congreso.

5. Esta situación de crisis institucional, en el que los escenarios previamente señalados fueron gobernados por la lógica de los hechos, y no del Derecho, trajo como desenlace la disolución del Congreso. A criterio de la Defensoría del Pueblo, ambos poderes pudieron evitar llegar a esta situación anómala, pues tuvieron la oportunidad de presentar una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional por el supuesto exceso del ejercicio de las competencias del otro, pero no lo hicieron.

6. Llegados a este punto, la Defensoría del Pueblo considera que el Tribunal Constitucional debe admitir la demanda competencial, ya que el Colegiado ha declarado en anteriores oportunidades que este tiene el encargo de resguardar la sujeción del ejercicio del poder estatal a los parámetros de la Constitución.

7. Asimismo, el Tribunal Constitucional en varias oportunidades ha aplicado el principio de elasticidad, flexibilizando los requisitos y exigencias formales de

los procesos constitucionales, de modo que estos puedan cumplir sus finalidades. Dado que la finalidad del proceso competencial es defender el funcionamiento del Estado dentro del marco constitucional, es necesario reconocer una legitimidad procesal amplia, para así definir los parámetros constitucionales en el ejercicio de las atribuciones de los respectivos poderes.

8. El Tribunal Constitucional deberá tener en cuenta el principio de función integradora, con el fin de pacificar y ordenar las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad, así como el de previsión de consecuencias, para medir el impacto que pueda tener esta decisión en la institucionalidad del país y el sostenimiento de la democracia.

9. De igual forma, la Defensoría del Pueblo considera que, en el actual periodo de interregno parlamentario en el que nos ubicamos, el Tribunal Constitucional debe encontrar una solución constitucional a temas pendientes de resolver como los límites a los decretos de urgencia y las competencias de la Comisión Permanente, entre otros.