

LA CRONOLOGÍA DE LOS TRASPIÉS Y DESENCUENTROS CONSTITUCIONALES DURANTE EL GOBIERNO DE MARTÍN VIZCARRA

César Delgado-Guembes ⁽¹⁾

Ante los intentos de vacancia que terminaron en la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski ⁽²⁾, el *rookie* en el ejecutivo nacional que era Martín Vizcarra, encontrará como alternativa, entre la panoplia constitucional, el recurso a la cuestión de confianza para alcanzar la meta de autogenerar la dimisión y prevalecer en la arena política, sin contrincantes en el frente parlamentario y, por añadidura, con un margen favorable, y perceptible, o aparente, de reconocimiento y aprobación popular.

Las señales que perfilaban inicialmente el escenario hostil en el que el azar permite emerger a Vizcarra aparecen durante el gobierno de Kuczynski, su mentor y predecesor. Esas eran las huellas dejadas por un curso deliberado de acción que se dirigió a desestabilizar si no, además, a obstaculizar, la plenitud de la capacidad de acción del gobierno ⁽³⁾. Probablemente el preludio

¹ El autor es profesor de derecho y gestión parlamentaria en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y de la Maestría en Derecho Constitucional en la Escuela de Posgrado de la Universidad San Martín de Porres. Se ha desempeñado en diversidad de puestos como funcionario y asesor parlamentario en el Congreso de la República entre el año 1980 y la actualidad. Es autor de más de una decena de libros en materia de estudios sobre el parlamento, así como de artículos especializados sobre la misma materia.

² Sobre la cuestión de la vacancia puede revisarse los textos del autor publicados con los títulos “Lo debido y lo indebido en el juicio político. Entre el indulto y la vacancia”, y “La finalidad de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial y la interdicción circunstancial de la reelección presidencial y parlamentaria”. El primer texto, publicado en 2018, en *Derechos Fundamentales. Actas de las III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, ed. Palestra (pp. 165-214). El segundo, publicado en 2019, en *Derechos Fundamentales. Actas de las IV Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, ed. Palestra (pp. 245-282). Los enlaces digitales para ambas publicaciones pueden encontrarse en <https://es.scribd.com/document/385202785/CDG-Lo-debido-y-lo-indebido-en-el-juicio-politico-Entre-el-indulto-y-la-vacancia>; y en <https://es.scribd.com/document/421764845/CDG-La-finalidad-de-la-incapacidad-moral-permanente-como-causal-de-vacancia-presidencial-y-la-interdicion-circunstancial-de-la-reeleccion-presidencia>

³ Lo que hoy puede deducirse como ese *curso deliberado de acción dirigido a desestabilizar y a obstaculizar la plenitud de la capacidad de acción del gobierno*, no era claro ni evidente por sí mismo cuando emergía la circunstancia de la censura y de las posteriores interpelaciones y censuras entre diciembre de 2016 y setiembre de 2017, que concluye en los intentos de vacancia de Kuczynski en diciembre de 2018 y marzo de 2018 en el escenario político. Difícil si no aventurado habría sido inferirlo entonces, cuando aún no había cuajado el conjunto de rasgos de un patrón de acción en la mayoría parlamentaria. La frase comentada, por lo tanto, resulta de la apreciación del conjunto de señales o de signos que estructuran un semblante o prototipo de acción, conducido, más que sólo aparentemente, por un mismo ánimo de minado de la figura del adversario que ha sido posible reconstruir sólo *après coup*. Frente a este patrón será que emerge la respuesta del lado contrario, el que sólo asimilará la estrategia de la mayoría parlamentaria cuando suma uno a uno los golpes aplicados y cae en cuenta que. el curso de acción de esa misma mayoría, no se inspiraba precisa, ni auténticamente, en el deseo genuino de bienestar de la república ni, obviamente, una actitud del todo sana de control del gobierno. Maliciar la hostil animosidad de la mayoría se convierte así en la clave que permitirá advertir en el quiebre del gobierno en marzo de 2018 el inicio del contra ataque con una estrategia cuyo fin último debía ser aniquilar de modo definitivo con un contrincante que, al menor descuido, podía actuar de modo implacable.

y la indicación menos dudosa de la hostilización lo constituye la interpelación contra el ministro de educación Jaime Saavedra Chanduví, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2016 ⁽⁴⁾. La interpelación fue sucedida por la moción de censura en su contra ⁽⁵⁾, la que luego de aprobarse por 78 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, generó su dimisión ⁽⁶⁾.

A este primer signo de belicosidad parlamentaria le sucedieron las interpelaciones a los ministros de Transportes ⁽⁷⁾, del Interior ⁽⁸⁾, y de Educación ⁽⁹⁾, además del rechazo a la cuestión de confianza presentada por el ministro de Economía y Finanzas ⁽¹⁰⁾. A propósito de la interpelación a la ministra de Educación, y ante la inminencia de una moción de censura en su contra, se produjo la negación de confianza al gabinete Zavala, y con ella la primera crisis total del gabinete ⁽¹¹⁾. No debiera hacer falta que se dijera, pero es necesario reparar que, tan

⁴ La interpelación se presentó con la Moción de Orden del Día 1083, presentada el 23 de noviembre, y aprobada el 1 de diciembre de 2016

⁵ La censura se presentó con la Moción de Orden del Día 1308, el 9 de diciembre, y se aprobó el 15 de diciembre.

⁶ La dimisión se aceptó con Resolución Suprema 315-2016-PCM, publicada el 18 de diciembre de 2016.

⁷ La interpelación al ministro Vizcarra Cornejo se realizó el 18 de mayo de 2017, luego de aprobada la Moción de Orden del Día 2311, que se presentó el 4 de mayo. Su renuncia fue aceptada mediante la Resolución Suprema 70-2017-PCM, publicada el 26 de mayo de 2017.

⁸ La interpelación al ministro Carlos Basombrío Iglesias se originó en la Moción de Orden del Día 2657, presentada el 8 de junio de 2017, y aprobada el 13 de junio. Tuvo lugar el día 21 de junio de 2017, y no fue sucedida por una moción de censura.

⁹ La interpelación contra la ministra Marilú Martens Cortés se inicia con la Moción de Orden del Día 3288, presentada el 17 de agosto de 2017, y aprobada el 25 del mismo mes y año. La interpelación aconteció el 8 de setiembre de 2017

¹⁰ El ministro de Economía y Finanzas Alfredo Thorne Vetter, fue invitado mediante Moción de Orden del Día 2734, presentada el 15 de junio de 2017. Se presentó en el Congreso el 16 de junio, luego de lo cual hizo cuestión de confianza de su permanencia en el gabinete, a propósito de la comunicación que fue objeto de difusión en los medios relacionada con la entrevista que tuvo con el Contralor Edgar Alarcón, sobre el denominado “caso Chinchero”. La cuestión de confianza fue rechazada el 21 de junio, por contar sólo con 11 votos a favor, 88 en contra y 2 abstenciones. Su renuncia fue aceptada mediante Resolución Suprema 91-2017-PCM, publicada el 24 de junio de 2017.

¹¹ El ministro Fernando Zavala Lombardi hizo cuestión de confianza de la permanencia de la ministra de Educación el 13 de setiembre de 2017. Con el oficio 178-2017-PCM/DPCM comunica que *a lo largo de mi gestión se han presentado situaciones que han dificultado la implementación de políticas de Estado, afectando la gobernabilidad del país. En este contexto, en las últimas semanas se ha evidenciado la intención de socavar una política de Estado, esta vez en materia de Educación, que tiene en la reforma por la calidad de la educación y en la evaluación de docentes sus principales pilares y respecto de las cuales existe pleno consenso en la sociedad. Sobre ellas no hemos retrocedido ni retrocederemos. Consideramos que la moción de censura anunciada a la Ministra de Educación, Marilú Martens Cortés, sumada a la del ministro anterior en la misma cartera, forma parte de esta conducta de socavar las políticas de Estado que busca implementar este gobierno en beneficio de todos los peruanos. Por ello, en mi calidad de Presidente del Consejo de Ministros, planteo, en base al Artículo 133 de la Constitución Política del Perú, la renovación de confianza al Gabinete que presido.*

El oficio señalado fue recibido en la presidencia del Congreso a las 13:17. La solicitud del presidente del Consejo de Ministros incluía el pedido expreso de que se lo recibiera en la sesión del Pleno del mismo

temprano como setiembre de 2017, el gobierno de Kuczynski había comprendido que devenía en imperativo que él usara también el código de la hostilidad para evitar el naufragio inmisericorde del poder ejecutivo en manos de la mayoría parlamentaria ⁽¹²⁾.

Debido a la decisión del gabinete Zavala de hacer cuestión de confianza de la permanencia de la ministra de educación, y luego del rehusamiento de la misma, en el Congreso se genera una acción destinada a limitar y combatir las competencias del gabinete respecto del uso de la cuestión de confianza. El Congreso adquirió consciencia, en efecto, que la mayor fortaleza con la que la parafernalia constitucional dotaba al gobierno era el carácter híbrido del régimen de gobierno, montado sobre una estructura en la que el presidente de la república es no sólo jefe

miércoles 13 de setiembre. El tenor determinó al presidente a convocar a la Junta de Portavoces, la que luego de su deliberación sobre el pedido del presidente del Consejo de Ministros acordó invitarlo para que concurra el jueves 14 de setiembre a las 4:00 pm. Luego de la sustentación y del debate correspondiente se puso al voto la cuestión de confianza solicitada, la misma que fue rechazada. El rehusamiento de la cuestión de confianza se aprobó con 77 votos en contra, 22 a favor, y 16 abstenciones.

¹² Cáigase en cuenta que el presidente del Consejo de Ministros, Jaime Zavala, plantea una cuestión de confianza no sobre un *hecho* inconcuso, sino sobre la presunta, posible y elucubrada presentación de una moción de censura contra la ministra de educación, Marilú Maertens. Cuando la presenta, en efecto, todo lo que existía era la especulación de que luego de la interpelación sobrevendría la censura contra ella. Sin esperar la existencia efectiva de la moción, como si jugara contra el tiempo, el gabinete Zavala pide ser convocado en el Congreso para presentar la cuestión de confianza.

Por lo tanto, la cuestión de confianza se presentó a partir de una conjetura, de una presunción, en fin, de una corazonada, sin evidencia suficiente de una propuesta o pretensión de censura. Lo fue sobre el temor, la amenaza, o el miedo de que la propuesta se presentara efectivamente. Por lo tanto, *lo que debía votarse era la cuestión de confianza sobre la amenaza de ocurrencia de un hecho*. Sobre una probabilidad o una posibilidad, sin más correlato fáctico alguno que la sospecha, la intuición o el temor de la censura.

Por esta razón no era absolutamente posible que el Pleno votara sobre la censura de la ministra, porque sencillamente no existía propuesta ninguna de censura. Lo que se consultó y votó fue la confianza del parlamento en el gabinete sobre el temor de que la eventual presentación de una censura pudiera ocasionar la crisis total del gabinete. Propiamente la cuestión de confianza carecía de sustento empírico, porque el Congreso no tenía cómo debatir ni votar sobre la censura de la ministra de educación cuando nadie había presentado una moción para removerla. La base de la cuestión de confianza, por lo tanto, era de índole eminentemente imaginaria.

Si, en efecto, existiera en agenda una propuesta de censura, la cuestión de confianza tendría que haberse planteado de manera que aquélla no fuera aprobada o, caso contrario, que se pusiera al voto la cuestión de confianza de modo tal que, por ser aprobada ésta, la censura fuera asumida como rechazada junto con la aprobación de la cuestión de confianza. En consecuencia, se habrían abierto dos opciones: o seguir el procedimiento de enfriamiento propio de la moción de censura, o seguir el procedimiento sumario de la cuestión de confianza (que, según el artículo 86 Reglamento del Congreso, debe votarse en la misma sesión que se plantea, o en la siguiente).

La censura habría exigido para su aprobación la mayoría absoluta. La confianza sólo mayoría simple. Por ello, de ponerse al voto la censura pudiera haber significado que, si no se alcanzara la mayoría absoluta la censura tendría que darse por no aprobada y, en consecuencia, aprobada la cuestión de confianza. Y, de ponerse al voto la cuestión de confianza al gabinete, en vez de la censura a la ministra de educación, la aprobación de la confianza precluiría el procedimiento de consulta de la censura; y su denegación, por la misma razón, generaría la dimisión de todo el gabinete sin requerir la tramitación de la moción de censura sólo contra la ministra de educación.

La dualidad inherente a la modalidad utilizada por el gabinete Zavala, como se ve, muestra el carácter relativamente más expeditivo de la cuestión de confianza como instrumento del gobierno para definir sumariamente los términos de la relación fiduciaria con el Congreso y, en consecuencia, la calidad de la disciplina con la que puede estar dispuesto a respaldarlo, o la levedad del vínculo que lo sostiene en relación con el Congreso. La cuestión de confianza, en efecto, hace más fácil la consulta que lo que podría generar la censura. La diferencia es que el gobierno es quien decide cuánto puede serle necesario un miembro de su equipo ministerial para emprender cohesionadamente las políticas públicas que diseña, promueve y aplica en los distintos sectores ministeriales.

de estado sino jefe de gobierno, y por lo tanto, al contar con el mandato popular directo generado en la elección directa del presidente de la república por el voto, el presidente de la república es una figura especialmente públicamente gravitante en el escenario político, pero a la vez premunido de una herramienta potencialmente fatal para el Congreso como lo es la potestad de disolverlo si éste genera dos crisis totales del gabinete ministerial. La dimensión parlamentaria del régimen híbrido peruano, por lo tanto, puede operar en el régimen de gobierno de nuestro país en contra de los usos excesivos de la capacidad de control que tiene la posibilidad de utilizar en contra del gobierno el parlamento. Por esta razón, el Congreso tendría que minimizar lo máximo posible el poder letal con el que el gobierno podría socavar las pretensiones hegemónicas de la mayoría parlamentaria.

Advertir y reconocer la fragilidad en la que puede caer el Congreso si abusara, o si se excediera, en el afán de golpear al gobierno, debía ser motivo de ajustar las modalidades de interacción entre el gobierno y el Congreso. Teniendo la capacidad de realizar los cambios en el diseño a partir de las reglas contenidas en el Reglamento del Congreso, le convenía a la mayoría parlamentaria perfilar, primero, las posibilidades del uso de la cuestión de confianza (a iniciativa del gobierno) para minimizar los casos en los que el terreno pudiera favorecer al gobierno, y segundo, reducir el concepto de crisis total del gabinete de forma que fueran menores las oportunidades en las que el derribamiento del gabinete contaran como una de las dos ocasiones habilitantes de la posibilidad de disolución del Congreso.

Con ese fin, en noviembre de 2017 se presenta un proyecto de ley, que se aprobará luego en marzo de 2018, según el cual se modifica el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, añadiendo dos párrafos, el tercero y el cuarto ⁽¹³⁾, que luego serían objeto de una acción de inconstitucionalidad, que ampara la STC 6-2018-PI/TC. Dichos párrafos disponían que *no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político; y que la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete.*

El propósito inferible de la reforma del Reglamento del Congreso tenía que ser, más que aparentemente, el debilitamiento y la anulación de la estrategia del gobierno para usar la cuestión de confianza con el objeto de disolver el Congreso. La cuestión era limitar y restringir lo máximo que se pudiera el arma del gobierno para alinear o disciplinar a las agrupaciones parlamentarias de forma que el poder ejecutivo no resultara vapuleado, ni amoratado, con la hostilidad de una representación más o menos dura y sólida, integrada por sólo poco menos de 80 congresistas, esto es, por el 60 por ciento del Pleno del Congreso. En el marco de su autonomía normativa el Congreso, por esta razón, se empeñó en socavar las facultades que la Constitución le franquea al gobierno, a través de la iniciativa que le reconoce para plantear cuestiones de confianza.

En suma, la reforma afectaba el equilibrio previsto en la Constitución, al negar alcances a la competencia del gobierno para usar su iniciativa para plantear cuestiones de confianza, pero también para fijar el marco en el cual cabe calificar como crisis total del gabinete, excluyendo de esta el caso en el cual, luego de una censura o de una negación de confianza, el presidente

¹³ La reforma tiene efecto con la Resolución Legislativa del Congreso 7-2017-2018-CR, que se publicó el 10 de marzo de 2018.

de la república optara por incluir en el gabinete que sucede al dimitente a alguno de los ministros integrantes de aquél. La STC 6-2018-PI/TC ⁽¹⁴⁾ declarará inconstitucional la reforma reglamentaria, afirmando que se trataba de la vulneración del balance entre los poderes, de la desnaturalización de la finalidad de la cuestión de confianza, y de la alteración y contradicción del principio de separación de poderes, pero hasta tanto la expulsión de esa norma de Reglamento del Congreso ésta regirá entre el período de marzo a noviembre de 2018 ⁽¹⁵⁾.

El reposicionamiento buscado por el presidente Vizcarra empieza propiamente con la renuncia del gabinete Aráoz (2 de abril de 2018) y la investidura del gabinete Villanueva (2 de mayo de 2018) ⁽¹⁶⁾. A la par que se denunciaban públicamente las discrepancias, las fallas, los errores y los actos de hostilización de la mayoría parlamentaria, el gobierno debía poner en práctica un proyecto de acumulación de fuerzas capaz de deshacerse y eliminar por completo a su contrincante, desmantelando el poder que había consolidado en la arena parlamentaria. Para ello contaba, naturalmente, con el reverso o el lado obverso de la censura: la cuestión de confianza. La cuestión de confianza, en efecto, es una prerrogativa propia y potestativa del

¹⁴ La sentencia es de fecha 6 de noviembre de 2018, se publica el 19 de noviembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, luego de haber sido publicada en la página web institucional el día 15 del mismo mes y año.

¹⁵ Probablemente uno de los aspectos que menor atención haya recibido la declaración de inconstitucionalidad de la reforma relativa a la cuestión de confianza sean las referencias que hace la sentencia a los *niveles insuficientes de deliberación* utilizados en el proceso legislativo. El fundamento 26, por ejemplo, señala que *al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución*. De igual modo, la propia sentencia encuentra que esta reforma habría supuesto otra irregularidad constitucional relacionada con el no cumplimiento del requisito de segunda votación, según lo indica en su fundamento 30 cuando refiere que *la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República*

¹⁶ Imposible pasar por alto que Mercedes Aráoz era parte de la misma fórmula presidencial que Martín Vizcarra, y que César Villanueva fue el principal promotor de la moción de vacancia contra Kuczynski a partir de un discurso político supuestamente aséptico y profiláctico, basado en la lucha y el compromiso contra la corrupción.

El gesto de prescindir de la vicepresidenta Aráoz y de sustituirla por quien pidió la cabeza nada menos de quien había llevado a Vizcarra como compañero en su fórmula presidencial no puede menos de traer una sensación aberrante, bizarra, aciaga o moralmente repulsiva. No genera, en efecto, una reacción muy sana optar por lo políticamente más conveniente a expensas de la lealtad que pareciera que debiera guardarse, o por lo menos aparentarse, con quien cuando menos existe algún nivel elemental de compañerismo.

El gesto de designar a Villanueva como presidente del Consejo de Ministros, por esta razón, debe ser comprendido como un síntoma, o como una señal ostensible de Vizcarra para desmarcarse, para tomar distancia, y para ponerse a mejor recaudo político frente a las críticas con las que, de otro modo, podría haber empezado su gobierno. El acto político tuvo la significación de que pactaba con quienes lapidaban al líder del mismo movimiento político que le permitió asumir la presidencia de la república. No era, por lo menos para algún tipo de sensibilidad ética y política, una movida sana ni muy honorable que pueda decirse.

A partir de la decisión de designar a César Villanueva como presidente del gabinete ministerial se debía leer el inicio de un hito frente la ruptura con el origen de su propia función presidencial. La cuestión a dilucidar será si esa decisión fue un gesto inocente y genuino, o si, en ausencia de créditos personales suficientes, fue parte de una trama, o de un embuste, para presentarse como una figura más capaz y digna de mayor crédito que su inmediato antecesor.

gobierno, cuya finalidad primaria es forzar al parlamento a alinearse con una política o una posición particular y específica del gobierno.

Y para que el gobierno esté en capacidad de usar eficazmente el arma que la Constitución le provee para afirmar su rol político se le hacía necesario que el adversario lo empoderara con el ejercicio de sus propios excesos; y esto fue lo que supo escuchar el gobierno ante las desmesuras con las que la impertinencia de la mayoría parlamentaria operaba y hacía ejercicio de su capacidad de control sobre el gobierno. Por lo tanto, una vez leído correctamente el deseo de la mayoría parlamentaria de doblegar al gobierno, el gobierno se hace cargo de cumplir con su parte y responder simétricamente con los poderes análogos que le habilitaba la Constitución.

El lenguaje de la mayoría parlamentaria debía leerse a contrapelo y no de manera literal. El código en el que comunicaba sus propósitos era el código del poder, y los mensajes que le dirigía al gobierno eran, desde el punto de vista literal, que lo que hacía era cumplir con su función de control, pero desde el punto de vista del sentido de sus actos, su desempeño era la más elocuente de las invitaciones a que el gobierno le devolviera golpe por golpe hasta que termine de imponerse desapareciéndola y dando por concluido, anticipadamente, el período constitucional.

De ahí el recurso a la estrategia de valerse de la cuestión de confianza para disolver el Congreso, y satisfacer la voluntad que el propio gobierno se tendría que encargar de sembrar en el pueblo. Es en este contexto que debe leerse detrás de la actitud tanática del gobierno (que debía precipitar su propia caída) el logro superior que veía detrás del esfumamiento y eliminación de la mayoría parlamentaria con la disolución. En este propósito debía sumar como aliando a la confluencia de intereses comunes de quienes se encontraban en minoría en el Congreso, no menos que a los colectivos sociales contrarios a la organización política basada en una plataforma fujimorista.

Pero nótese que esa misma actitud tanática del gobierno era el reverso de la misma y proporcional actitud tanática de la mayoría parlamentaria que despertaba y provocaba la enemistad del gobierno para tentar su suerte en un innegable juego de suma-cero. Por lo tanto, el gobierno tenía que empezar reconociendo que, luego de haber logrado perder un primer gabinete (el gabinete Zavala), tenía que lograr, exitosamente, la pérdida e inmolación de uno segundo, de forma tal que se justificara constitucionalmente el uso correcto de la disolución, para cumplir con la aniquilación de quien hacía lo necesario, pero no para llevar adelante el desempeño y funcionamiento regular del régimen político, sino modos exagerados y maximalistas de ejercicio cuyo fin anticipable debiera ser la exclusión axiomática y dicotómica de uno, o de otro.

El primero de los intentos del presidente Vizcarra, en consecuencia, fue la remisión, el 16 de setiembre de 2018, a sólo cuatro meses de haber sustentado la política general del gobierno el gabinete Villanueva, del oficio 257-2018-PR, mediante cuyo tenor el presidente de la república comunica al presidente del Congreso, que, al amparo del inciso 6) del Artículo 118 de la Constitución, convoca a legislatura extraordinaria para el día 19 de setiembre de 2018 a las 8:00 am, *a fin de que el presidente del Consejo de Ministros plantee cuestión de confianza sobre los ejes 1 y 2 de la política general de gobierno* ⁽¹⁷⁾. El documento del presidente de la república fue

¹⁷ La pretensión de plantear cuestión de confianza sobre cuatro reformas constitucionales basadas en el sistema de justicia y en la organización política, tuvo como antecedente inmediato el Mensaje al Congreso del presidente de la república, en el que anunció su objetivo de someter a referéndum las propuestas clave para la reforma cuya primera propuesta estuvo a cargo de la denominada Comisión Wagner. Dicha Comisión tenía naturaleza consultiva, se crea mediante Resolución Suprema 142-2018-

objeto de discusión en sesión de la Junta de Portavoces el día 17 de setiembre, la que rechazó los términos del oficio del presidente Vizcarra, a partir del supuesto erróneo de que está en capacidad de convocar a legislatura extraordinaria mientras el Pleno se encuentra en período ordinario de sesiones.

A raíz de la reacción del Congreso es que luego se presenta el oficio que remite el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, el día 17 de setiembre de 2018, comunicando su deseo de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación de cuatro proyectos de ley ⁽¹⁸⁾. Dichos proyectos fueron el 889, de restablecimiento del régimen bicameral; el 955, de conformación y funciones de la junta nacional de justicia; el 3186, de financiamiento de las organizaciones políticas; y el 3187, que impide la reelección de los congresistas.

En consecuencia, la convocatoria que se comunicó mediante el oficio indicado, y que, además, se formalizó mediante el Decreto Supremo 97-2018-PCM, del mismo día 16 de setiembre de 2018 ⁽¹⁹⁾, se transformó y convirtió, en primer lugar, en el oficio 257-2018-PCM/DPCM, que el

PCM, publicada el viernes 13 de julio de 2018, y emite su informe el 25 de julio de 2018, una de cuyas recomendaciones era el reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia.

¹⁸ A efectos de que existan elementos de juicio indispensables para apreciar las dos distintas estrategias, la del Congreso y la del gobierno, es útil y apropiado recoger en este texto que el discurso del presidente del Consejo de Ministros hacia los medios y la opinión pública subrayó que el objeto de la cuestión de confianza que pretendía plantear no era “cerrar” el Congreso, sino aprobar las reformas que mejorarían el desempeño de las instituciones de nuestro régimen político. Ver, por ejemplo, las declaraciones que recogían los diarios, y las agencias de comunicación estatal, como Andina, en <https://andina.pe/agencia/noticia-villanueva-objetivo-cuestion-confianza-es-lograr-las-reformas-725432.aspx>

¹⁹ El Decreto Supremo 97-2018-PCM, publicado en el diario oficial el día 17 de setiembre de 2018, decía en su artículo primero *convóquese al Congreso de la República a sesión extraordinaria para el día 19 de setiembre de 2018 a las 8:00 horas, a fin de que el Presidente del Consejo de Ministros sustente la cuestión de confianza respecto de los ejes 1 y 2 de la Política General de Gobierno, aprobada mediante Decreto Supremo Nº 056-2018-PCM sobre la integridad y lucha contra la corrupción, y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, sustentados en los cuatro (4) Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República.*

En consecuencia, y no obstante la publicación del Decreto Supremo 97-2018-PCM, el presidente del Congreso, comunica al presidente de la república mediante su oficio 64-2019-2019-ADP/PCR, que la Junta de Portavoces *considera que no corresponde constitucionalmente la convocatoria a una “legislatura extraordinaria” cuando el Congreso está en pleno período ordinario de sesiones. Las legislaturas o sesiones extraordinarias sólo pueden ser convocadas cuando el Congreso está en receso, que no es el caso.*

Adicionalmente, refiriéndose a la mención relativa a la voluntad del gobierno de establecer un plazo para que, a propósito del objeto de la convocatoria contenido en el decreto supremo, el Congreso apruebe una norma objeto de una cuestión de confianza, el propio oficio del presidente del Congreso indica que *la cuestión de confianza puede plantearla el presidente del Consejo de Ministros en cualquier sesión del Pleno y el Congreso tramitará la misma aprobándola o rechazándola, según sea el caso, pero en ningún momento, se puede cercenar las facultades deliberativas y el voto libre de los parlamentarios. Formular cuestiones de confianza para que se aprueben proyectos de ley del ejecutivo, sin aceptar deliberación alguna sobre los mismos, es vulnerar la libertad de debate y el voto libre de los representantes del Congreso.*

Por último, concluye comunicándole el presidente del Congreso al presidente de la república que, empeñándose el Congreso en el mismo objetivo del gobierno relativo a la lucha contra la corrupción, recuperación de la gobernabilidad del país y el fortalecimiento del sistema democrático, como prueba de lo cual se encontraba en sesión permanente y había dado prioridad al debate de los dictámenes sobre los proyectos a que hace mención, *citaremos al señor presidente del Consejo de Ministros a la sesión que se*

presidente del Consejo de Ministros dirige al presidente del Congreso el 17 de setiembre, mediante el cual señala que se dirige al presidente del Congreso *para plantear (...) por segunda vez, en lo que va del gobierno 2016-2021, cuestión de confianza ante el Congreso de la república*, y luego de mencionar la materia y la razón por la que necesitaba realizar dicho planteamiento solicitó que *se tenga a bien recibir a los miembros del Consejo de Ministros, y al suscrito, en el Pleno del Congreso, el miércoles 19 de setiembre de 2018, a las 8:00 horas, a fin de sustentar la cuestión de confianza, para lograr el respaldo que requerimos para la implementación de la política general de gobierno*. Y en segundo lugar, luego de la transformación de la pretensión del gobierno, y como resultado de la decisión adoptada por la Junta de Portavoces, el presidente del Congreso le hace saber al presidente del Consejo de Ministros que la Junta de Portavoces *acordó invitarlo a la sesión que el Pleno del Congreso celebrará el miércoles 19 de setiembre de 2018, a las 9:00 am, para que en ejercicio de la prerrogativa que la Constitución Política le reconoce, tenga la oportunidad de formular su cuestión de confianza*.

De esta manera, la solicitud de convocatoria para plantear la cuestión de confianza debatida en sesión de Junta de Portavoces, fue en la que se acordó recibir al presidente del Consejo de Ministros el día 19 de setiembre ⁽²⁰⁾. La cuestión de confianza sobre estos cuatro proyectos de ley se plantea, se debate y se vota el día 19 de setiembre de 2018. Luego, en cumplimiento con los términos de Reglamento del Congreso que prescriben que *las cuestiones de confianza se votan en la misma sesión o en la siguiente*, la votación de la dimensión formal del pedido de confianza se votó favorablemente en esa misma sesión, y la aprobación de los cuatro proyectos de ley objeto de la cuestión de confianza tuvo lugar el día 3 de octubre del mismo año ⁽²¹⁾.

llevará a cabo el miércoles 19 de los corrientes, a las 9:00 am, en la que, en ejercicio de su prerrogativa y por acuerdo de la Junta de Portavoces tendrá la oportunidad de formular su cuestión de confianza.

²⁰ El oficio del gabinete Villanueva es respondido con el Oficio 65-2018-2019-ADP/PCR, del mismo 17 de setiembre de 2018, por el presidente del Congreso, con el que le comunica que la Junta de Portavoces acordó invitarlo para que en la sesión que se celebre el 19 de setiembre pueda usar la prerrogativa que le corresponde para formular la cuestión de confianza que quería plantear.

²¹ La cuestión de confianza tenía el propósito de realizar cuatro reformas constitucionales que sometería a referéndum antes de finalizar el año 2018. El proceso a seguir, en consecuencia, suponía que el Congreso tendría que aprobar los proyectos con el objeto de que el pueblo se pronuncie por la aprobación de los mismos en referéndum. Sin embargo, la cuestión que quedó abierta fue que el Congreso consintió en dar por procedente el extremo de la cuestión de confianza solicitada, no obstante que el contenido de los proyectos cuya aprobación se pedía tenía contenido constitucional.

Por lo tanto, si bien el Congreso no rechazó por improcedente la cuestión de confianza, queda pendiente de dilucidación si, en una posterior oportunidad, el Congreso, a pesar de haber consentido en dar por válida la presentación de una cuestión de confianza sobre la aprobación de una reforma constitucional, mantiene la alternativa de rechazar por improcedentes las futuras cuestiones de confianza que se plantearan sobre una cuestión de confianza.

Lo sustantivo es mantener claro que la condescendencia, sea por error o por complacencia, no niega ni inhibe la potestad del Congreso, como sujeto activo en el proceso de concesión de la confianza, de rechazar por improcedentes las que se plantearan sobre materias privativas y constitucionalmente reservadas al Congreso.

En último término, debe tenerse presente que, quien califica, es siempre el sujeto activo del proceso, que es a quien la Constitución le confiere y reconoce la potestad y la atribución de otorgar o de denegar la confianza al gabinete. A partir de la legitimidad y titularidad que le corresponde la concesión de confianza sobre una materia que es natural o esencialmente impropia como objeto de la confianza solicitada no cancela, anula, impide ni elimina la potestad de decidir si ese objeto es o no es procedente como materia susceptible de ser planteada como cuestión de confianza.

Posteriormente, los proyectos de reforma constitucional aprobados por el Congreso fueron igualmente aprobados por el pueblo en el referéndum de 9 de diciembre de 2018 ⁽²²⁾, cuyos resultados quedaron proclamados mediante la Resolución 2-2019-JNE, del 7 de enero de 2019

El segundo episodio en la estrategia del presidente Vizcarra, lo protagoniza Salvador del Solar, como presidente del consejo de ministros, cuando en su oficio del 30 de mayo de 2019, solicita al presidente del Congreso que fije día y hora para concurrir a sesión del Pleno del Congreso, con el fin de plantear cuestión de confianza sobre lo que calificó el “núcleo mínimo irrenunciable del paquete de reformas presentadas por el presidente de la república en abril de 2019” ⁽²³⁾. Ese núcleo mínimo irrenunciable estaba integrado por los proyectos 4186 (sobre la eliminación del voto preferencial, y el establecimiento de la alternancia y paridad de género en las listas parlamentarias), 4187 (que promueve la democracia interna y la participación ciudadana en el proceso de selección de los candidatos de los partidos políticos), 4189 (sobre la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en los delitos de cohecho pasivo transnacional y crea el delito de financiamiento de organizaciones políticas) y 4190 (sobre impedimentos para ser candidato cuando se cuenta con sentencia condenatoria en primera instancia). Adicionalmente, anunció en el propio oficio la presentación de un proyecto más, el 4385, relativo al proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria a cargo de una entidad distinta al parlamento.

Esa comunicación fue atendida mediante el oficio del presidente del Congreso del mismo día 30 de mayo, con el que le indica que el Congreso lo recibirá en la sesión del día 4 de junio. A la comunicación del presidente del Congreso da respuesta el presidente del consejo de ministros con su oficio del 31 de mayo de 2019, mediante el cual confirma que asistirá a la sesión programada para el día 4 de junio, para cumplir con su propósito de plantear una cuestión de confianza. El día 4 de junio concurre a sesión del Congreso y plantea la cuestión de confianza sobre los proyectos de ley referidos en el oficio del 30 de mayo de 2019 ⁽²⁴⁾. El Congreso debate

Por lo tanto, no debe inducir a error que la concesión no importa reconocimiento alguno a favor del sujeto pasivo de la confianza, porque haberla otorgado en alguna ocasión no importa ni representa la caducidad de la potestad constitucional de que está investido el Congreso.

²² La convocatoria al referéndum se realizó mediante el Decreto Supremo 101-2018-PCM, publicado en el diario oficial el 10 de octubre del 2018. Los resultados del referéndum mostraron que de 24 millones 373 mil 821 electores hábiles, concurren a votar 17 millones 626 mil 323. De quienes concurren a votar, aproximadamente el 78 por ciento aprueba las reformas sobre la Junta Nacional de Justicia, el financiamiento de los partidos políticos, y la no reelección de los congresistas, a la vez que similar porcentaje votó en contra de la propuesta de bicameralidad, según las propuestas que en un proceso más afín al plebiscito que a un referéndum promovió el presidente Vizcarra. Los resultados representaban resultados de alrededor del 56 por ciento del total de los electores hábiles a favor de las propuestas promovidas por el presidente Vizcarra.

²³ El antecedente próximo de estas reformas lo constituye la creación de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, presidida por Fernando Tuesta, e integrada por Paula Muñoz, Milagros Campos, Jesica Benza, y Martín Tanaka, mediante Resolución Suprema 228-2018-PCM, del 21 de diciembre de 2018, cuyo informe es presentado al presidente de la república el 4 de marzo de 2019, y en sesión del Consejo de Ministros del 20 de marzo de 2019. Las propuestas de la Comisión Tuesta son presentadas por el gobierno ante el Congreso el 10 de abril de 2019. Sin embargo, la recepción en el Congreso de las propuestas del gobierno no fue muy auspiciosa, en particular la relativa al levantamiento de la inmunidad parlamentaria por la Corte Suprema, la misma que que el 17 de mayo recibe dictamen de la Comisión de Constitución en el que recomienda su archivamiento.

²⁴ La cuestión de confianza se presentó, nuevamente, sobre proyectos que importaban la reforma de la Constitución, como lo era el proyecto de levantamiento de la inmunidad parlamentaria por la Corte Suprema, no obstante que existió previamente un dictamen contrario a esa iniciativa, pero al margen del

la cuestión de confianza entre los días 4 y 5 de junio, y el mismo día 5 de junio vota a favor del otorgamiento de la confianza. Posteriormente, y luego de cumplida la formalidad de la votación de la cuestión de confianza, se da curso al proceso de evaluación, dictamen, deliberación y votación de los proyectos sobre los que planteó la cuestión de confianza, los mismos que quedaron aprobados dentro del plazo de la segunda legislatura ordinaria del período 2018-2019, el 25 de julio de 2019 ⁽²⁵⁾.

Con ocasión del Mensaje al Congreso que dirige el presidente de la república el 28 de julio, toma nuevamente la iniciativa frente a las reacciones sinuosas que asumió el Congreso, y anuncia la presentación de un proyecto de ley de reforma constitucional con el cual se adelantarían las elecciones para culminar anticipadamente el período constitucional de 2016 al 2021. El proyecto fue dictaminado por la Comisión de Constitución, recomendando la no aprobación del proyecto y su archivamiento ⁽²⁶⁾.

objeto sobre el que se presentaba, la cuestión de confianza también introdujo una modalidad que tenía que ver con la fijación de una condición y de un plazo para la aprobación de las iniciativas materia de la confianza solicitada.

La condición que se presentó fue que los textos que aprobara el Congreso no importaran ni supusieran la modificación del contenido esencial de los proyectos presentados, para lo cual fijó los términos en los que debía quedar entendido el contenido esencial de las iniciativas.

Adicionalmente, la cuestión de confianza también comprendió la aprobación de las propuestas dentro del plazo que representaba el término de la segunda legislatura ordinaria del período; esto es, en principio, el 15 de junio de 2019, término que fue objeto de prórroga con la ampliación de la legislatura dispuesta por el presidente del Congreso hasta el día 25 de julio.

La modalidad de la confianza solicitada representa una discusión aparte, en razón a la naturaleza que puede tener el acto de plantearla. ¿Cabe, en efecto, sujetar la confianza al cumplimiento de una condición cuyo cumplimiento quede a disposición y a criterio o albedrío del gobierno definir y resolver? ¿Es posible que, no obstante que el sujeto activo del acto que es el Congreso, pueda el sujeto pasivo revertir la figura y quedar como el agente que define si, a pesar de la votación y del contenido que exprese el Congreso, disponga de la declaración parlamentaria y la interprete según el sentido que mejor tenga o le convenga al poder ejecutivo?

²⁵ La aprobación incluía la primera votación de la reforma constitucional sobre la inmunidad parlamentaria, en términos que no eran precisamente coincidentes con los que planteaba el gobierno, pero que terminaban excluyendo al Congreso como titular del proceso de levantamiento.

²⁶ El trámite de este proyecto de reforma constitucional no estuvo sujeto a cuestión de confianza. El problema principal de esta iniciativa consistía en la factibilidad de su ejecución e implantación, en vista de los plazos que la legislación preveía para la viabilidad de las acciones relativas a los procesos de selección interna de candidaturas en los partidos políticos, así como de las relativas a los plazos legales para la presentación de listas que debía respetar el sistema electoral. No obstante la dificultad material relativa a los plazos, la comisión de Constitución del Congreso, argumentó en su dictamen que no era conveniente la aprobación de la propuesta del poder ejecutivo, y en su sesión del 26 de setiembre de 2019 aprobó el dictamen recomendando la no aprobación y el archivamiento del proyecto del gobierno. La decisión de la comisión de Constitución no estuvo exenta de controversia, porque, según el artículo 70 del Reglamento del Congreso sólo y únicamente los *decretos de archivamiento* pueden definir el archivamiento de una iniciativa a la sola voluntad de una comisión ordinaria; sin embargo, la comisión de Constitución no aprobó un decreto de archivamiento sino un dictamen, con una extensión superior a las 60 páginas, en cuyo tenor se sustentaban las razones por las cuales no se recomendaba al Pleno la aprobación de la iniciativa. El procedimiento regular, por lo tanto, suponía que el dictamen debiera haber sido puesto en conocimiento del Consejo Directivo, para que éste lo incluya en la agenda del Pleno. Este arreglo, en consecuencia, no tenía sustento reglamentario, puesto que las comisiones no tienen la facultad de archivar ningún proyecto de ley, excepto en el supuesto de tratarse de un decreto de archivamiento, que no era el caso.

Y el tercer y último episodio consistió en el pedido relativo a la presentación de la cuestión de confianza sobre la interrupción del proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional ⁽²⁷⁾, y la aprobación del proyecto de ley 4847, con el que se proponía la modificación del artículo 8 de la ley 28301, ley orgánica del Tribunal Constitucional, con el objeto de que la designación se realice mediante el proceso de concurso público, descartando la opción del proceso por invitación.

En este último episodio de la trama tiene relevancia el oficio 231-2019-PCM/DM, que presenta a las 4:36 de la tarde, al filo del día laboral y del fin de semana, el viernes 27 de setiembre, el presidente del Consejo de Ministros, en el que le pide al presidente del Congreso que *en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso a partir de la fecha se me permita plantear, en nombre del Consejo de Ministros una cuestión de confianza ante el Congreso de la República*. Cuando el día laboral había terminado formalmente a las 5 de la tarde, el oficio ingresa a la oficina del presidente del Congreso a las 5:12 de la tarde.

Como respuesta a la trama del gobierno, por disposición y encargo del presidente del Congreso, el Oficial Mayor cita a sesión de Junta de Portavoces para las 8:30 de la mañana del 30 de setiembre. Esa citación se publica en la página web del Congreso para conocimiento público en general, y de los voceros en particular, el mismo 27 de setiembre a las 5:33 pm, y su contenido se difundió a través de la Oficina de Prensa y de Comunicaciones del Congreso en esa misma oportunidad, para su retransmisión en los medios de comunicación.

El día 30 de setiembre a las 8:30 de la mañana, en efecto, sesiona la Junta de Portavoces, y toma el acuerdo de que el Pleno recibiría al presidente del Consejo de Ministros el mismo día a las 4:00 pm. La sesión del Pleno se inicia a las 10:30, en tanto que a la misma hora, llegaba al Palacio Legislativo el gabinete Del Solar e ingresaba al Salón de Embajadores para hacer antesala en momentos previos al desarrollo de la sesión. A las 10:41 se da lectura al acuerdo adoptado en la sesión de Junta de Portavoces de la fecha y se hace conocer al Pleno que se comunicaría al presidente del Consejo de Ministros que se lo recibiría una vez concluido el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional a las 16:00 horas, así como a la relación de los candidatos propuestos por la Comisión Especial encargada de evaluar a los invitados para participar en el proceso constitucional respectivo ⁽²⁸⁾; a las 10:46 se presenta una Moción de

²⁷ El proceso de designación de magistrados se inició, bajo la presidencia del señor Daniel Salaverry, con la conformación de la Comisión Especial y la determinación de que el proceso no se realizaría por concurso, sino por invitación. Luego que, conforme a la ley 28301, el 19 de noviembre de 2018 la Junta de Portavoces acordara la modalidad de designación y que propusiera la conformación de los integrantes de la Comisión Especial, el Pleno aprobó el 22 de noviembre de 2018 la opción y modalidad por invitación, en vez del procedimiento ordinario, así como la composición de la Comisión Especial. La evaluación concluye con el dictamen de la Comisión Especial, durante la presidencia de Pedro Olaechea Álvarez Calderón, que se aprueba el 19 de setiembre de 2019. Ese mismo día el presidente del Congreso dispone que se cite a sesión del Pleno del Congreso para el día 30 de setiembre a las 10:00 am. La citación, sin embargo, es recibida en los Despachos de los congresistas durante el día 20 de setiembre, es decir, 10 días antes de la fecha de la sesión convocada.

²⁸ La relación de candidatos aprobada por la Comisión Especial estaba compuesta, en este orden, por los señores Carlos Hakaanson Nieto, Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, Ernesto Álvarez Miranda, Delia Muñoz Muñoz, Roberto Acevedo Mena, Edgar Carpio Marcos, Wilbert Medina Bárcena, Manuel Sánchez-Palacios Paiva, Carmela de Orbegoso Rosel, Francisco Morales Saravia, y Milagros Campos Ramos. Según el procedimiento la votación correspondía realizarla en estricto orden de presentación por la Comisión Especial, aunque durante la sesión dicho orden se alteraría posponiendo al señor Hakaanson Nieto y adelantando a los señores Ortiz de Zevallos y Sánchez-Palacios Paiva.

Censura contra la Mesa Directiva suscrita por los congresistas Morales, Cevallos, Huilca, entre otros, de los grupos parlamentarios de *Frente Amplio* y de *Nuevo Perú* ⁽²⁹⁾.

Luego de suspenderse la sesión con el fin de que el accesitario asuma la conducción del debate sobre la censura, se reinicia el procedimiento a las 10:50 bajo la presidencia del congresista César Vásquez. Sin embargo, a las 10:52 ingresa, sin haber sido convocado ni invitado el presidente del Consejo de Ministros al salón de sesiones, y toma asiento en el espacio del grupo parlamentario de la *Bancada Liberal*. A raíz de la inesperada irrupción del gabinete Del Solar el congresista Vásquez suspende la sesión, en tanto que los congresistas, aún sorprendidos por el impasse, permanecen en sus curules. La sesión se reanuda a las 11:21, sin que hubiera abandonado el hemiciclo el gabinete Del Solar, en medio de la excitación y del desconcierto generalizado de todas las bancadas, continuando con el debate sobre la moción de censura contra la Mesa Directiva. A las 11:35 concluye la votación, con el resultado de 29 votos a favor de la censura, 83 en contra y 2 abstenciones. Luego de la dispensa del acta, se reanuda la sesión a las 11:37, lo cual permite que el congresista Olaechea retorne en la conducción de la sesión para continuar con el desarrollo de la agenda programada, en relación con la elección de los magistrados del tribunal constitucional.

Luego de anunciar que, de acuerdo a la decisión adoptada por la Junta de Portavoces, se concedería el uso de la palabra por 10 minutos al vocero de cada uno de los grupos parlamentarios, en un inexplicable gesto de innecesaria, inexplicable e injustificable flexibilidad y bonhomía, el presidente del Congreso le otorga el uso de la palabra al presidente del Consejo de Ministros ⁽³⁰⁾, en el marco de una interrupción ⁽³¹⁾ que solicitó el primero de los voceros, el congresista Costa Santaolalla, de la *Bancada Liberal*, refiriéndole que lo hacía *por cortesía*, que su intervención no podía durar más de 10 minutos, y que luego de concluida aquélla se comprometía a retirarse. Sin embargo, el ministro Del Solar cuestiona el extremo relativo al sustento de su presencia y de su intervención, invocando el artículo 129 de la Constitución ⁽³²⁾,

²⁹ La censura se proponía en razón *al ejercicio abusivo y arbitrario del cargo, en contraposición a los intereses del Estado*.

³⁰ La acción reglamentaria ante la presencia irregular del presidente del Consejo de Ministros, en una sesión para la que no había sido citado, no había sido convocado, y sin que se le hubiera aún hecho saber formalmente que la Junta de Portavoces había programado su presencia para las 4 de la tarde del propio día 30 de setiembre, habría sido suspender la sesión hasta que el gabinete cumpliera con retirarse del salón de sesiones. Eventualmente, otra práctica que complementa y avala dicha acción es el retiro del salón de sesiones de los congresistas, de forma que, sin quórum, no pueda continuar la sesión.

³¹ El tratamiento regular durante las interrupciones es que se conceden por un tiempo no superior a un minuto, y que, además, no son un espacio dentro del cual pueden articularse cuestiones incidentales. De ahí la irregularidad del uso de dicho espacio, porque dentro de la interrupción se le concede un espacio propio de una intervención (como si cupiese usar el espacio de las interrupciones para desarrollar una intervención) y además, dentro del espacio de la interrupción se procede a presentar una cuestión de confianza. Ambos son usos irregulares y ajenos a las prácticas reglamentarias del Congreso.

³² Suele recurrirse como fuente de derecho al debate que tiene lugar en el Congreso Constituyente para procurar una interpretación fiel al texto constitucional, y dentro de esta perspectiva se indica que en el diario de debates se plantea que la concurrencia voluntaria a las sesiones se sustenta en la experiencia británica, conforme a la cual los ministros pueden estar presentes en la sala de sesiones con carácter voluntario, y de forma obligatoria cuando se realiza el famoso *question time* todos los días de sesión. Lo que se pasa por alto es que la interpretación británica tiene sentido en el Reino Unido porque en dicho país el tipo de régimen es parlamentario, lo cual importa que todos los ministros son, a la vez, miembros

conforme al cual, supuestamente, los ministros podían concurrir a su libre albedrío a las sesiones del pleno del Congreso ⁽³³⁾, luego de lo cual plantea la cuestión de confianza que dará lugar a la “denegación fáctica” a la que hizo referencia el presidente Vizcarra.

El planteamiento de la cuestión de confianza se formula entre las 11:39 y las 11:46. Luego de consideraciones relativas a la necesidad de transparencia y de desarrollar el proceso de designación de los magistrados del tribunal constitucional incluyendo la opción de las tachas por la población, concluyó su planteamiento indicando que *consideramos, señor presidente, que es tanta la importancia la conformación del tribunal constitucional, un tribunal que el Congreso tiene efectivamente derecho a elegir, y no lo discutimos, pero consideramos que debe usarse un procedimiento transparente que garantice a la ciudadanía que elegiremos bien, con los votos de los representantes del pueblo que son ustedes. Debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, y por el cual, en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el parlamento decida si nos otorga la confianza y considera por lo tanto que hay que hacer uso de transparencia o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento.* Concluida la presentación de su cuestión se retiró el gabinete del hemiciclo y continuó la sesión con la participación de los voceros de cada uno de los grupos parlamentarios.

A las 13:23 se inicia la consulta sobre la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huillca, para que se suspenda el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, la que se desestima con 34 votos a favor, y 81 en contra luego de concluida la votación a las 13:29. A las 13:30 se inició la votación de la designación de Gonzalo Ortiz de Zevallos ⁽³⁴⁾. La votación concluyó a las 13:33, con el resultado de 88 votos a favor, 13 en contra, y 2 abstenciones, con lo cual quedó designado el señor Gonzalo Ortiz de Zevallos ⁽³⁵⁾

del parlamento. En el caso peruano se permite que los congresistas puedan desempeñar un cargo paralelo y concurrente al que ocupan en el parlamento peruano en el gabinete ministerial.

En nuestro régimen, por lo tanto, la regla es que el gabinete no esté integrado por quien cumple funciones en otro órgano estatal, pero se contempla como excepción que no exista impedimento para desempeñar ambas funciones sin incurrir en incompatibilidad. Por lo tanto, en el Perú la concurrencia voluntaria no importa un derecho, como sí ocurre en el régimen británico, sino una posibilidad de estar presente, posibilidad que se hace efectiva únicamente si se coordina la convocatoria para una sesión determinada. El derecho lo tiene la corporación para definir si puede o si no puede concurrir. No basta con querer estar presente. Se necesita el consentimiento del dueño de casa para que la presencia sea bienvenida. Caso contrario la imposición de la presencia del ministro, o del gabinete, puede ser objeto de rechazo por configurar una situación indeseable para quien tiene la potestad de recibir a quien pide ser recibido.

³³ No obstante el ya irregular y concesivo manejo en la conducción de la sesión que avaló y soportó la presencia impropia del gabinete Del Solar, luego del arreglo de caballeros que durante el desarrollo de la sesión coordinó el presidente del Congreso con el presidente del Consejo de Ministros, el propio presidente del Congreso concedió a aquél el trato de *invitado*, al rechazar las interrupciones que solicitaban diversos congresistas de la mayoría parlamentaria durante la sustentación de la cuestión de confianza. Conferir el trato de invitado a quien sin invitación alguna había irrumpido durante el desarrollo de la sesión tiene el efecto de blanquear, limpiar, de legitimar o de cohonestar la presencia impropia del gabinete, porque el presidente del Congreso, en su condición de titular y garante del fuero parlamentario, le concede al presidente del Consejo de Ministros la condición de visitante con el consentimiento del sujeto agraviado con el gesto protagonizado por éste.

³⁴ Nótese que, no obstante el orden presentado por la Comisión Especial, se antepone la consulta sobre la designación del señor Gonzalo Ortiz de Zevallos, no obstante que el primer candidato en la lista era el señor Carlos Hakaanson Nieto.

Luego de suspendida la sesión, ésta se reinicia a las 16:12, con el propósito de debatir y votar la cuestión de confianza planteada por el gabinete Del Solar. Luego de las intervenciones de los congresistas miembros de los distintos grupos parlamentarios se vota la cuestión de confianza

Entre las 17:33 y las 17:41 el presidente Vizcarra anuncia en los medios de comunicación su decisión de disolver el Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución. Mientras el presidente de la república se dirigía televisivamente a la población, sin embargo, el Congreso culminaba el proceso de votación de la cuestión de confianza. El resultado de la decisión del Congreso fue de 50 votos a favor, 31 en contra, y 14 abstenciones. Eran las 17:38. El presidente de la república anunciaba la disolución por televisión cuando aún no había concluido la votación con la que se expresaba la aprobación de la cuestión de confianza. Sin embargo, para el presidente de la república, le había resultado más que suficiente la visualización de las imágenes por televisión. No creyó necesario que se le comunicara la decisión formal del Congreso. Interpretó los sucesos según su criterio y a su manera. Entre tanto, la sesión se reanuda a las 17:45, con la intervención del señor Jorge del Castillo, quien refiere la decisión inconstitucional del presidente de la república de la disolución del Congreso.

La secuencia y el desarrollo de los acontecimientos genera interrogantes sobre las cuales es preciso realizar un análisis dentro del marco del derecho constitucional y parlamentario. Las preguntas más relevantes que podría enunciarse serían, por ejemplo, las siguientes:

- (1) ¿Es constitucionalmente válido el ingreso en el salón de sesiones del Congreso del presidente del Consejo de Ministros, sin haber sido convocado?
- (2) ¿Habilita el artículo 129 de la Constitución a los miembros del gabinete ministerial que no son congresistas al ingreso en el hemiciclo a su libre discreción o arbitrio?
- (3) ¿Procede presentar una cuestión de confianza sobre una materia constitucionalmente reservada con carácter exclusivo al Congreso, como puede serlo tanto una reforma constitucional o como lo es la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional?
- (4) ¿Cabe entender que la improcedencia de una cuestión de confianza presentada por el gabinete equivale al rechazo de la cuestión de confianza?

³⁵ El proceso no estuvo exento de discrepancias, a raíz de tres sucesos. El primero, fue la supuesta o aparente suplantación en la votación de la congresista María Elena Foronda, del *Frente Amplio*. El segundo, el voto oral de la congresista Vilcatoma. Y el tercero, la presentación del recurso de reconsideración por la señora Patricia Donayre, y por cuatro voceros de grupos parlamentarios. El voto de la congresista Foronda se declaró anulado luego que se comprobó que ella no había votado. Se confirmó y validó el voto oral de la señora Vilcatoma. Y el presidente del Congreso optó por ejecutar el acuerdo sin tramitar el pedido de reconsideración presentado.

De los tres sucesos indicados el que representa mayor dificultad fue el tercero, porque en el acto de optar por la ejecución del acuerdo sin procesar la reconsideración, si bien se trató del ejercicio regular de una potestad reconocida de modo regular, la omisión de la consulta sobre la reconsideración favoreció la duda respecto de la limpieza y firmeza del acuerdo arribado. Fue por esta razón, principalmente, que luego el Tribunal Constitucional desconociera la validez de la designación realizada, en medio de otro tipo de dudas como la que surgió como resultado de que el diario oficial *El Peruano* se negó a publicar la Resolución Legislativa del Congreso con la que se formalizaba la designación. Es por ello que, tanto la ejecución del acuerdo sin procesar la reconsideración, como la no publicación de la resolución con la designación, se convirtieron en las razones por las que, por mayoría, el Tribunal Constitucional desconoció la decisión del Congreso.

(5) ¿Cabe invocar como finalidad válida de la cuestión de confianza sobre la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional la política del gobierno en materia de lucha contra la corrupción?

(6) ¿Puede darse por válidamente aprobada una cuestión de confianza sobre la aprobación abstracta de un texto normativo, sin votar el fondo concreto o material del proyecto de ley sobre el cual versa la cuestión de confianza?

(7) ¿Es válido dar por rechazada una cuestión de confianza sin que exista, ni que haya sido comunicada, la declaración expresa sobre la decisión y votación del Congreso sobre la cuestión de confianza solicitada?

(8) ¿Es válido el concepto de “denegación fáctica” de una cuestión de confianza que se adopta sobre el seguimiento y transmisión televisivos del desarrollo de la sesión, cuando la sesión no ha concluido, no se ha aprobado el acta, no se ha dispensado su aprobación, ni se ha dirigido el oficio respectivo al poder ejecutivo la decisión formal y final del Congreso sobre la cuestión de confianza solicitada?

(9) ¿Configura algún tipo de delito o de infracción de la Constitución la disolución del Congreso, a partir de la asunción unilateral de una supuesta manifestación de voluntad que nunca se comunicó de manera expresa, formal ni solemne al poder ejecutivo, sin el cumplimiento del requisito de contar con una comunicación formal del titular del poder legislativo en la que se hace conocer la decisión corporativa del parlamento?

(10) ¿Es, finalmente, válida la decisión presidencial de disolver el Congreso sin que haya sido objeto de discusión ni acuerdo del Consejo de Ministros o, peor aún, sin que exista un Consejo de Ministros designado ni juramentado, al que quepa imputarse eventualmente la responsabilidad política o penal por la que pudiera ser culpable el presidente de la república?

Las anteriores son algunas de las cuestiones que exigen revisión con el objeto de calificar apropiadamente la corrección en el uso del poder y de la función que la Constitución le encomienda al presidente de la república. Los desvíos, los abusos, las ligerezas y los excesos serán, en su caso, no sólo objeto de los juicios de la historia, sino también de la exigencia de cuentas a partir de las garantías que contiene la Constitución en el marco de una sociedad democrática, basada en los principios de separación y de balance entre los poderes del Estado.