

¿Disolver?

3 de octubre de 2019

¿La disolución del Congreso de la República, decretada por Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, cumple con la previsión constitucional contemplada en el artículo 134° de la Constitución Política del Perú?

Natale Amprimo Plá
Para Lampadia

La Constitución Política del Perú contempla en sus artículos 130°, 132° y 133° la llamada “cuestión de confianza”, prevista para dos situaciones distintas.

La del artículo 130°, es una cuestión de confianza de carácter obligatorio, que supone que, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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; planteando al efecto la cuestión de confianza obligatoria, para lo cual se debe seguir el procedimiento contemplado en el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República.

Por su parte, los artículos 132° y 133° de la Constitución se refieren a la cuestión de confianza voluntaria, que es la que se plantea por iniciativa ministerial, siguiéndose el procedimiento contemplado en el artículo 86° del Reglamento del Congreso de la República. Esta iniciativa puede ser planteada por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o, de manera individual, por cualquiera de los ministros.



Como se desprende de la lectura de la normativa invocada, el procedimiento y características de cada tipo de cuestiones de confianza es diversa, aún cuando también tienen aspectos en común. Así, si bien ambas se plantean ante el Pleno del Congreso, se distinguen, por ejemplo, en que la cuestión de confianza obligatoria debe ser debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente. Por el contrario, la cuestión de confianza voluntaria se debate en la misma sesión que se plantea o en la siguiente, pero el Reglamento no contempla plazo para que sea votada.

En ambos casos; esto es, tanto en la cuestión de confianza obligatoria como en la voluntaria, cuando ha sido formulada por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, si la confianza es denegada, el Consejo de Ministros en pleno debe renunciar. En este último supuesto también hay una diferencia, mientras que en el caso de la cuestión de confianza obligatoria, una vez que el resultado de la votación le es comunicado al Presidente de la República, éste debe aceptar la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato; en el caso de la cuestión de confianza voluntaria, el Consejo de Ministros debe renunciar, teniendo el Presidente de la República setenta y dos horas para aceptar la dimisión.

En cuanto a los supuestos para plantear la cuestión de confianza, nuestra Constitución no los establece expresamente para la cuestión de confianza facultativa, a diferencia de lo que ocurre con la obligatoria, en que se precisa que es para debatir y aprobar la política general del gobierno y las principales medidas que requiere la gestión del presidente del Consejo de Ministros. De ahí que el Tribunal Constitucional, con motivo de la sentencia dictada en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre pasado, desarrollando la figura de la cuestión de confianza expresó en el Fundamento 72, que ésta figura “... que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera amplia, 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” (subrayado mío).

Es más, en el Fundamento 76, el Tribunal Constitucional vuelve a puntualizar que la cuestión de confianza está contemplada para ser promovida respecto de “... los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande”.

El artículo 134° de la Constitución Política del Perú dispone que el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Como indica BERNALES BALLESTEROS, “... la fórmula pareciera sugerir una especie de revancha que no corresponde con los propósitos jurídico-políticos que deben inspirar la facultad de disolver; no se trata de una respuesta al número de veces que se censura al gabinete sino a la gravedad del hecho generador de la crisis”.^[1]

En cuanto a la facultad presidencial de disolver el Congreso, el Tribunal Constitucional también la analiza en la sentencia emitida en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, señalando en el Fundamento 100 que la Constitución es específica para viabilizar la disolución, pues para ello “... el Congreso debe haber ‘censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros’”.

Así, a efectos de explicitar los escenarios que tiene el presidente de la República para ejercer la facultad de disolver el Congreso, el Tribunal Constitucional los detalla en su Fundamento 103, puntualizando que éstos son cuatro:

- a. Si se ha censurado a dos gabinetes;
- b. Si se ha negado la confianza a dos gabinetes;
- c. Si se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete; y,
- d. Si se le ha negado la confianza y posteriormente se ha censurado a otro gabinete.

La "cuestión de confianza" a la que se alude en el decreto de disolución -y que habría sido promovida para que se modifique la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo relativo al procedimiento de elección de magistrados-, no guarda relación con ninguno de los asuntos que la gestión del Ejecutivo pueda demandar, toda vez que la elección de aquellos, conforme con el artículo 201º de la Constitución, constituye competencia exclusiva del Congreso de la República.

Por otro lado, el planteamiento de una cuestión de confianza, aún en el supuesto negado que fuera viable por las razones sustantivas antes mencionadas, no paraliza ni suspende el ejercicio de las atribuciones constitucionales reservadas para el Congreso de la República. Me explico: la presentación de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, y la formulación de una cuestión de confianza respecto del mismo, no implica que se deba saltar el procedimiento parlamentario para el debate de la cuestión de confianza o para la aprobación del proyecto que se propone, dado que, en cuanto a la cuestión de confianza, el inciso c) del artículo 86º del Reglamento del Congreso dispone que la cuestión de confianza se debate en la misma sesión que se plantea o en la siguiente, lo que claramente implica que el Congreso puede válidamente continuar en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

En cuanto a la aprobación del proyecto que se propone, el artículo 73º del Reglamento del Congreso de la República contempla todo el procedimiento legislativo que debe desarrollarse y no puede obviarse salvo que, como lo prevé el artículo 31-A del mismo reglamento, la Junta de Portavoces del Congreso de la República apruebe la exoneración de los trámites de envío a comisiones y pre-publicación; y, de ampliación de agenda y la determinación de prioridad en el debate.

Es importante precisar que, para el caso de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter urgente, la exoneración para el trámite de envío a comisiones y pre-publicación, requiere sólo ser aprobada por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados, a diferencia de la votación que se necesita para proyectos distintos a los remitidos por el Poder Ejecutivo, en los que se necesita el voto favorable de tres quintos.

En ese sentido, no hay norma alguna que establezca que, formulada, aunque aún no debatida ni votada, la cuestión de confianza, ésta, por el solo hecho de haber sido planteada, produce efectos automáticos y paraliza al Congreso de la República en cuanto a su ejercicio, que es la tesis que se sustenta en el Decreto Supremo Nº 165-2019-PCM. La facultad de disolver el Congreso, requiere de una negación de confianza a dos gabinetes, a la que no se llega por vía interpretativa, sino que necesita una manifestación expresa denegatoria de la confianza por parte del Parlamento.

Por todo ello, soy de la opinión que la decisión del presidente de la República de disolver el Congreso, conforme a las razones que aparecen en el Decreto Supremo Nº 165-2019-PCM, no se ajusta a la previsión constitucional, al Reglamento del Congreso de la República, ni a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia que he comentado. [Lampadía](#)

[1] BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993, Análisis Comparado*. ICS Editores. Lima, 1996. Página 528.