

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN PERUANA

THE VOTE OF CONFIDENCE IN THE PERUVIAN CONSTITUTION

Carlos Hakansson*

Resumen:

La aplicación de la cuestión de confianza ha venido produciendo cambios que terminaron afectando las relaciones ejecutivo-legislativo, al punto de producir la disolución del Congreso (setiembre, 2019). En este artículo nos proponemos explicar su naturaleza y alcances conforme a la teoría constitucional.

Palabras clave: cuestión de confianza, separación de poderes, relaciones ejecutivo-legislativo.

Abstract:

The application of the vote of confidence has been producing changes that affected executive-legislative relations, making the dissolution of Congress (September 2019). In this article, we propose to explain its nature and scope according to constitutional theory.

Keywords: *vote of confidence, separation of powers, executive-legislative relations.*



*Abogado (Universidad de Lima), Doctor en Derecho (Universidad de Navarra), Profesor de Derecho Constitucional e Integración (Universidad de Piura), Titular de la Cátedra Jean Monnet (Comisión Europea).

1. Introducción

La cuestión de confianza también procede de los parlamentarismos, pero no surge del modelo británico sino del francés. El artículo 49 de la Constitución francesa (1958) establece que “[e]l Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general”. En el Derecho Constitucional peruano encontramos su antecedente más remoto en la Constitución de 1933, que permitía a los ministros someter al parlamento la aprobación de una determinada política, así como a presentar su dimisión si ésta no le fuera aprobada. La cuestión de confianza se encuentra en el artículo 132 de la Constitución peruana. A continuación, explicaremos su objeto, iniciativa, y procedimiento.

2. El objeto y la proposición de una cuestión de confianza

La cuestión de confianza se incluye junto con la moción de censura entre los instrumentos de control político que recoge el reglamento parlamentario¹. Es una institución que se aplica como medio para investir al primer ministro, es decir, el pleno del Congreso confirma o revoca el nombramiento del gabinete, dentro de treinta días de nombrado por el jefe de Estado. En los demás casos, el ejercicio de la cuestión de confianza se ejercita como una institución de iniciativa ministerial², al Congreso le corresponde concederlas, o no, pero sólo son promovidas por los ministros.

2.1. El objeto de la cuestión de confianza

En la forma de gobierno peruana, el mandato fijo del presidente de la República presenta una rigidez que puede resultar desfavorable para mantener la estabilidad política en la mitad de mandato; sobre todo cuando la conformación parlamentaria es multipartidista y cuando el legislativo no se renueva a mitad del periodo presidencial. En ese sentido, su liderazgo podría llegar a ser más débil que el ejercido por algunos primeros ministros parlamentaristas, como el británico, por ejemplo, que es elegido en un sistema de dos partidos, o como el jefe de gobierno español, que debe mantener sus pactos con las fuerzas durante toda la legislatura, especialmente cuando carece de mayoría propia.

La finalidad de la cuestión de confianza en la forma de gobierno de la Constitución peruana está en superar una crisis de gobernabilidad surgida desde el Congreso. Pero se trata de un remedio que adolece de ciertos problemas de aplicación, pues, si el ejecutivo tiene mayoría en el Congreso, ¿porque habría que presentar una cuestión de confianza? Y, si el jefe de estado carece de mayoría parlamentaria, ¿para qué debería presentarla el primer ministro?, ¿para arriesgarse a no obtenerla?

1 Véase el artículo 64 del Reglamento del Congreso.

2 Véase el artículo 86 (d) del Reglamento del Congreso.

La lógica para la libre aplicación de esta institución duró los primeros veinticinco años de vigencia de la Constitución peruana, a partir de 2016 la finalidad de su aplicación revistió otros contenidos, vinculados con un ejecutivo débil pero decidido a conducir al Congreso hacia un escenario distinto, es decir, cumplir las condiciones formales para aplicar la disolución parlamentaria³. Un atípico ejercicio de la cuestión de confianza, que ha terminado siendo validado por sentencia del Tribunal Constitucional, como explicaremos más adelante.

2.2. La proposición de la cuestión de confianza

A continuación, nos ocuparemos de diferenciar en la Constitución peruana la cuestión de confianza obligatoria de la facultativa.

2.2.1. Es obligatoria para la investidura del Primer Ministro

El reglamento parlamentario denomina a este acto como la investidura, palabra que ha calado y forma parte de la discusión política cada vez que se nombra un nuevo primer ministro. ¿Es correcto el concepto de investidura en la Forma de Gobierno peruana? Se trata de una institución que proviene del parlamentarismo. Una vez elegida la asamblea legislativa, la primera fuerza política recibe del jefe de Estado el encargo de formar gobierno, ya sea con mayoría propia o consensuada con los partidos más afines con su posición política. Si logra la votación exigida, el primer ministro habrá sido investido y podrá gobernar. Por tanto, sin investidura el gabinete saliente se mantiene en funciones hasta que pueda nombrarse un nuevo primer ministro que lo suceda en el cargo.

En el Perú denominamos como investidura al acto de confirmación de la decisión presidencial sobre su primer ministro, la cual se produce cuando aprueba la cuestión de confianza que plantea una vez finalizada su exposición y debate en el hemiciclo. Una vez nombrado el presidente del Consejo de Ministros tiene treinta días para presentarse al Congreso con su gabinete, pero mientras corren los días cumple las funciones constitucionales de ser el principal portavoz del presidente, coordina el trabajo de los ministros y refrenda decretos legislativos, de urgencia y resoluciones⁴, tres competencias que no podría ejercer sin la investidura propiamente dicha. La necesidad presidencial de confirmar con el parlamento el nombramiento de su primer ministro tiene la finalidad de producir gobernabilidad, especialmente en un Congreso con bancadas que se fragmentan en el tiempo comprometiendo su predictibilidad al momento de decidir.

La cuestión de confianza sólo se solicita obligatoriamente para investir al primer ministro y su gabinete. En ese sentido, a diferencia de la moción de censura, tiene una aplicación más frecuente, aunque sólo sea producto de una exigencia constitucional (Díaz, p. 266).

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

4 Véase el artículo 123 de la Constitución.



El artículo 130 de la Constitución peruana establece que “dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria”. Como sabemos, el reglamento denomina este acto como la investidura del presidente del Consejo de Ministros, que culmina con la petición de una cuestión de confianza al Congreso⁵.

El objeto de esta institución es crear una relación fiduciaria entre ejecutivo y legislativo. “Al disponerse que el Presidente del Consejo plantee la cuestión de confianza, la exposición ministerial recupera el detonante parlamentario que encerraba el artículo 167 de la Constitución de 1933; y que había perdido la constitución de 1979. En verdad, sin voto del Congreso la exposición ministerial daba lugar a un debate tedioso que carecía de conclusión” (Chirinos Soto, p. 266).

Finalizada la exposición y debate al Congreso, el reglamento establece que el primer ministro plantea en el acto de investidura una cuestión de confianza⁶. El resultado de la votación será comunicado de inmediato al presidente de la República, mediante oficio firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes. Pese a que el reglamento no lo dice de manera expresa, la aprobación de una cuestión de confianza deberá ser por mayoría absoluta, pues, el acto de investidura se realiza en el pleno parlamentario. No obstante, el reglamento no fija un claro procedimiento para una cuestión de confianza cualquiera, ya sea planteada por el primer ministro, con posterioridad a su investidura, como tampoco por un ministro individual.

Un aspecto interesante es que la respuesta oficial está dirigida presidente de la República. Es sugerente esta disposición porque nos hace recordar que, a pesar de que el primer ministro es quien plantea la cuestión de confianza, es el jefe de Estado quien nombra su gabinete; un motivo más para sostener que la cuestión de confianza tiene un efecto indirecto, a diferencia de los parlamentarismos donde el jefe de estado es una institución neutral.

Una vez aprobada la cuestión de confianza, el primer ministro se dispone a continuar la política del gobierno. Desde su exigencia en la Constitución peruana de 1993, el Congreso no dejó de otorgar confianza hasta agosto de 2020 tras lo ocurrido con el Gabinete Cateriano. En principio, la actitud de los representantes ha sido conceder la confianza para luego ocupar el lugar de un espectador en el hemiciclo, unos a favor del ejecutivo, y otros desde los escaños de la oposición.

Se trata de una práctica reiterada que, en su momento, con el paso del tiempo, pensamos que puede mutar y reconocer como una cortesía parlamentaria,

⁵ La Constitución peruana de 1979 en su artículo 224 establecía, a diferencia de la Constitución actual, que la exposición del ministro no daba lugar a voto del Parlamento.

⁶ Véase el artículo 82 del Reglamento del Congreso.

es decir, un uso o costumbre asentado en la forma de gobierno; pero todavía se trata de una posibilidad remota, pues, el derecho consuetudinario es de “lenta y reposada cocción”. Es evidente que tras la negación de confianza al Gabinete Cateriano se ha iniciado un periodo de cuestionamiento sobre el futuro de la cuestión de confianza para “invertir” al gabinete.

2.2.2. Es de libre iniciativa ministerial

La cuestión de confianza es promovida libremente por el ejecutivo. En ese sentido, el artículo 133 de la Constitución peruana nos dice que el “[p]residente 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”⁷.

El reglamento parlamentario establece que “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”⁸. Si un ministro individual decidiera someter su programa político a una cuestión de confianza, tendría que consultarlo con el primer ministro por ser el responsable del gabinete y por participar en su nombramiento junto con el presidente de la República.

A diferencia de los parlamentarismos, como el español o francés, la cuestión de confianza en la Constitución peruana puede ser planteada por cualquier ministro. La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por representantes al Congreso⁹, pues, nos encontramos ante una institución de iniciativa ministerial. De acuerdo con la redacción del artículo 133 de la Constitución, sólo se puede plantear la cuestión de confianza sobre uno de los dos supuestos aludidos.

En el Parlamentarismo español se excluye la posibilidad de plantearla sobre un proyecto de ley, comprendemos que se debe a los abusos a que pudiera dar lugar, pero, a su vez, trae el inconveniente de impedir la aprobación directa de un texto que el ejecutivo pueda considerar imprescindible para su programa político. Como sostiene Mellado Prado, “(...) la exclusión que se hace en el artículo 112 de la posibilidad (...) de plantear la cuestión de confianza ligada a un proyecto de ley parece, en principio, incongruente con el sistema parlamentario fuertemente racionalizado, adoptado por nuestra primera ley, y cuyo objeto primordial es garantizar de sobremanera la estabilidad gubernamental.

⁷ La cuestión de confianza en la Constitución peruana es similar a la establecida en el artículo 112 de la Constitución española, el mismo que establece que “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.

⁸ Cfr. Artículo 86 (c) del Reglamento del Congreso.

⁹ Véase el artículo 86 (d) del Reglamento del Congreso.



Pero quizás el constituyente trató de suavizar con ello la fuerte racionalización del artículo 113 equilibrando así las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso” (Mellado, p. 238).

En el derecho comparado, concretamente en los parlamentarismos europeos la cuestión de confianza se emplea sobre un programa en concreto o una declaración de política general; sin embargo, en la práctica esta institución ha caído en desuso. El Gobierno español sólo la ha solicitado dos veces, en 1980 y 1990, durante los gobiernos de Adolfo Suárez y Felipe González, respectivamente; en ambos casos con la seguridad de ganarlas, pues, sino no se plantean. Hoy en día, los gobiernos están más pendientes de los resultados de las encuestadoras para conocer directamente el respaldo ciudadano, en vez de conseguirlo a través de la representación política parlamentaria.

En el modelo peruano, la cuestión de confianza ha devenido en un uso malicioso, como un instrumento de presión parlamentaria para forzar su decisión de apoyar, o no, un polémico proyecto de ley presentado por el primer ministro. La oportunidad del gobierno para presentar una cuestión de confianza, con la finalidad de cumplir la condición constitucional de disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones parlamentarias, es políticamente viable si los vientos del electorado corren a su favor. Por eso, la solución podría ser peor que la enfermedad y terminar con menos congresistas.

El párrafo final del artículo 132 de la Constitución dispone que la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga renunciar al ministro, salvo que la haya sometido a una cuestión de confianza. Nos preguntamos: ¿la presentación de un proyecto de ley a cargo de un ministro puede interpretarse como una iniciativa ministerial? Pensamos que sí, porque se trata de una propuesta donde la continuidad de una política podría peligrar si es rechazada; sin embargo, como mencionamos, puede dar lugar a una intención subalterna, como es la necesidad de presionar a los representantes de una oposición mayoritaria para, con un eventual rechazo a la iniciativa legislativa presentada, abonar al cómputo para cumplir con las condiciones que facultan al ejecutivo para la disolución parlamentaria.

En el relato periodístico de Rafaella León sobre la performance política del presidente Martín Vizcarra, en medio de las tensiones con el legislativo, nos dice que “(...) parecía preparado para el escenario más traumático. Había trazado un borrador mental de lo que tendría que hacer si la crisis desencadenaba la disolución del Congreso”; añadiendo que gobernarían con la Comisión permanente y durante el interregno parlamentario, “(...) [e]n esos cuatro meses no vamos a aprovechar para tomar ninguna acción irracional, en absoluto. De ahí vienen nuevas elecciones, otra vez el pueblo se manifiesta, reemplaza a los congresistas y se continúa” (León, p. 184).

La Constitución peruana sigue de cerca el primer párrafo del artículo 49 de la Carta francesa de 1958, con la diferencia que el Constituyente francés permite expresamente que la cuestión de confianza sea planteada para la votación de un texto legislativo. La Constitución francesa nos dice que el “Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso, este texto se considerará aprobado salvo si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes es aprobada en las condiciones establecidas en el párrafo anterior”¹⁰.

El Primer Ministro francés, en el supuesto de un ejecutivo sin mayoría en la Asamblea Nacional, o sin que haya constatado la existencia de un consenso mínimo, no parece razonable que se incline por una cuestión de confianza. En caso contrario, su primer ministro, o cualquier miembro del gabinete, asumirían un alto riesgo de no salir airosos del legislativo. Por eso, en los parlamentarismos europeos la cuestión de confianza voluntaria ha devenido en desuso, porque el ejecutivo prefiere conocer a través de las encuestas y redes sociales la aprobación de su gestión, que a pedirle un voto de confianza al legislativo. En el mismo sentido, Chirinos añade que “...los ministros en el Perú no se han mostrado excesivamente deseosos de plantear la cuestión de confianza porque, de ordinario, no se han animado a arriesgar ante el Parlamento su precaria y tan efímera investidura.

Con frecuencia, por ejemplo, el Ministro de Hacienda de antaño —cualquiera que hubiese sido el titular de la cartera— elevaba quejas porque las Cámaras aumentaban y, en general, modifican el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo; pero no se decidía a plantear, como cuestión de confianza, la intangibilidad del proyecto presupuestal, y a colocar así a las Cámaras ante la clara alternativa de mantener el presupuesto, tal como había sido concebido por el Ejecutivo, o despedir al ministro” (Chirinos Soto, p. 270).

En síntesis, la cuestión de confianza obligatoria tiene la finalidad de producir una relación fiduciaria para el posterior ejercicio de las herramientas parlamentarias de control político, como las invitaciones, preguntas e interpelaciones¹¹. La cuestión de confianza facultativa se plantea cuando el primer ministro, o cualquier ministro individual, condiciona su permanencia en el gabinete sino recibe la confianza para el ejercicio de una concreta política del gobierno, siempre sobre las competencias atribuidas por la Constitución. En ese sentido, se trata de una institución que se plantea sobre las atribuciones propias del ejecutivo, lo contrario constituiría la invasión de un poder a otro y vaciamiento del contenido constitucional al principio de separación de poderes (autonomía, cooperación y balance).

10 Cfr. Artículo 49 de la Constitución francesa de 1958.

11 Véanse los artículos 129 y 131 de la Constitución.



3. La tramitación de la cuestión de confianza

El procedimiento para plantear una cuestión de confianza lo encontramos en el artículo 86 del reglamento parlamentario.

3.1. La formalización del planteamiento

La Constitución y el Reglamento del Congreso disponen en caso de la investidura del nuevo gabinete, que el primer ministro planteará de manera obligatoria una cuestión de confianza antes de abandonar el hemiciclo¹². Si el primer ministro, o cualquier miembro del gabinete, toma la decisión de plantear una cuestión de confianza, deberán hacerlo por escrito ante el Consejo Directivo o del pleno¹³.

El reglamento no detalla los requisitos formales que debe contener el escrito que solicita la cuestión de confianza¹⁴, sólo establece que el Consejo Directivo convocará al pleno para debatir y votarla, es decir, no se ha dado especial atención a los requisitos formales sin los cuales no cabría poner en marcha esta institución; a diferencia del derecho parlamentario español, donde es la Mesa de la Cámara Baja la que debe declarar la admisibilidad o inadmisibilidad del escrito¹⁵.

El presidente del Consejo de Ministros expone la política general del gobierno en el Congreso. En el discurso puede solicitar la autorización para la legislación delegada, también una propuesta de aumento del gasto público para ser aprobado en el presupuesto general, exponer nuevas políticas para administrar la hacienda pública, propuestas para regular tarifas arancelarias, negociar empréstitos, entre otras competencias.

3.2. ¿Es posible presentar una cuestión de confianza a la aprobación de una iniciativa de ley de reforma constitucional?

Si bien el Tribunal Constitucional argumenta que “(...) la 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

¹² Véase el artículo 55 del Reglamento del Congreso.

¹³ Véase el artículo 82 del Reglamento del Congreso. El mismo artículo aclara que, si se trata del acto de investidura, la cuestión de confianza se presentará al Pleno del Congreso.

¹⁴ A diferencia del derecho parlamentario español en que dicha solicitud se presentará mediante un escrito motivado acompañado de la certificación del gabinete. La formalización requiere ser por escrito, motivada y además una certificación del Consejo de Ministros en la que se constata que ha tenido lugar; véanse los artículos 174.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 112 de la Constitución española de 1978.

¹⁵ A tal efecto, la Mesa no puede entrar en el fondo de la cuestión debiendo limitarse a comprobar si el escrito reúne los requisitos formales exigidos por el Reglamento. Admitido a trámite, la presidencia de la Cámara deberá dar cuenta del mismo a la Junta de Portavoces, así como convocar al Pleno, que debe reunirse con carácter específico para debatir y en último término pronunciarse acerca de la concesión o denegación de la confianza que le ha sido solicitada; véase el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso¹⁶; el máximo intérprete resuelve que “(...) la norma impugnada, al establecer 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”, resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de referida institución y alterando la separación de poderes¹⁷”.

Los argumentos del Tribunal que decidieron el sentido de la sentencia, están referidos en su totalidad a las iniciativas de legislación ordinaria presentadas por el gobierno al Congreso; sin embargo, la presentación de una cuestión de confianza a una iniciativa de ley de reforma constitucional constituye un tipo de norma de distinta naturaleza y rango normativo, la cual explicamos a continuación.

El artículo 206 de la Constitución establece el procedimiento para reformar la Carta de 1993, según el cual el presidente tiene iniciativa para presentar una ley de reforma constitucional, sin embargo, el constituyente indicó expresamente que este tipo de ley no puede ser observada por el ejecutivo. En el momento que el Congreso debate y aprueba una iniciativa de reforma constitucional ejerce el llamado poder constituyente constituido.

En palabras del Profesor Pereira Menaut, dicho poder “(...) consiste en el establecimiento, por cada Constitución, de un órgano y un procedimiento para su reforma, de tal manera que la modificación constitucional se planteará como una enmienda formal, que discurrirá según cauces ya previstos por la misma Constitución que va a ser modificada. Por ello, la cuestión del poder constituyente constituido enlaza directamente con la de la reforma constitucional” (Pereira, p. 135).

El procedimiento establecido por el constituyente para enmendar la Carta de 1993. Los parlamentarios, en ese instante y durante el periodo de debate y aprobación, no legislan sobre normas ordinarias u orgánicas, ambas con jerarquía de ley (una de sus competencias como poder constituido), contra las cuales sí cabe la presentación de una cuestión de confianza del gobierno, sino que durante ese periodo se están ocupando de producir normas de rango constitucional destinadas a sustituir, modificar o ampliar las disposiciones que forman parte de la suprema norma del ordenamiento jurídico (La Constitución). De esta manera, el Congreso de la República obra, temporalmente, como un comisionado del poder constituyente cuando aplica el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Carta de 1993.

¹⁶ Véase el Exp. N° 006-2017-2018-PI/TC (Fundamento jurídico 75).

¹⁷ Véase el Exp. N° 006-2017-2018-PI/TC (Fundamento jurídico 76).



Un poder constituido como el ejecutivo no puede observar las leyes de reforma a la Constitución, pues se trata de normas de distinto rango que las leyes ordinarias, son disposiciones llamadas a ocupar la máxima jerarquía normativa (la constitucional), así lo dispone el artículo 206 de la Constitución, que establece que el presidente de la República tiene iniciativa para para presentar un proyecto de ley de reforma constitucional, pero está impedido de observarla una vez aprobada por el Congreso; por tanto, en base al principio de separación y balance que debe existir entre los poderes del estado, el ejecutivo no puede, vía cuestión de confianza, exigir cómo debe quedar el contenido final de su iniciativa de reforma constitucional, como tampoco impedir la decisión mayoritaria de su eventual archivo, en razón a la autonomía e independencia del Congreso, elegido mediante un proceso democrático y cuyos miembros no están sujetos a mandato imperativo.

3.3. ¿El Presidente del Consejo de Ministros puede presentar cuestión de confianza a una ley que no puede observar?

La respuesta es negativa. Un poder constituido como el ejecutivo no puede vetar las leyes de reforma, pues se trata de normas de distinto y superior rango que las leyes ordinarias, son normas de la más alta jerarquía (constitucional) porque están destinadas a enmendar las disposiciones constitucionales. La solicitud de una cuestión de confianza presentada en favor de una ley de reforma constitucional, por tratarse de una norma del más alto rango normativo en el ordenamiento jurídico del país, no solamente no puede ser presentada sino que, además, no puede ser observada por el Presidente de la República; por tanto, se entiende que, de acuerdo con el principio de separación y balance de poderes, el mismo que el Tribunal invoca en la Resolución N° 006-2018-PI/TC, no puede, vía cuestión de confianza, exigir el contenido de la redacción final de la norma en cuestión, o la decisión congresal mayoritaria de su eventual archivo, en razón a la autonomía constitucional de un parlamento elegido bajo un proceso democrático.

3.4. El debate parlamentario

Las reglas aplicables en el hemiciclo cuando asiste el presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, ya sea si se tratara de una interpelación o la exposición y el debate de la política general del gobierno, así como las medidas que requiere tomar su gestión, son las mismas; para el caso de la investidura; “el presidente del Consejo de Ministros puede hacer uso de la palabra hasta por sesenta minutos y cada uno de los ministros por espacio no mayor a quince minutos.

Los congresistas intervendrán por Grupos Parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerde el Consejo Directivo. Para contestar, el presidente del Consejo de Ministros contará con un período ilimitado de tiempo dentro de lo razonable, en tanto los ministros podrán contestar utilizando el tiempo que les concede la Mesa Directiva. Los ministros pueden conceder interrupciones por no más de dos minutos, previa autorización de la Mesa Directiva. Terminada

su intervención, los miembros del Consejo de Ministros, su presidente planteará una cuestión de confianza antes de abandonar la Sala”¹⁸.

La cuestión de confianza planteada será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto con el pleno del Congreso¹⁹.

3.5. La votación de la cuestión de confianza

Una vez finalizado el debate, la presidencia del Congreso deberá fijar la hora en que la propuesta de confianza deberá ser sometida a votación. El artículo 82 del reglamento establece que el “resultado de la votación será comunicado de inmediato al presidente del República, mediante oficio firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes. Si el pleno negara la confianza, el presidente de la República aceptará la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato”.

Los pedidos de proposición de confianza, o su negación, se presentan como mociones de orden del día ante la Oficialía Mayor del Congreso. En ese sentido, el mismo artículo establece que las mociones de orden del día que contengan una proposición de confianza al gabinete, o a uno o más ministros, pueden ser fundamentadas por un tiempo no mayor de cinco minutos, y que los grupos opositores tienen un minuto cada uno con un máximo de cinco entre todos. El presidente del Congreso puede señalar un tiempo menor, precisando que su admisión a debate requiere del voto favorable de la mayoría de parlamentarios que estén libres de impedimento legal, salvo disposición contraria²⁰.

Una vez culminado el debate, luego de participar los representantes de cada grupo parlamentario, el titular del Congreso indica que se procederá a la votación de acuerdo al quórum para poder hacer efectiva y válida la votación. En ese momento, una vez computado, los parlamentarios estarán impedidos de dejar el hemiciclo hasta concluida la votación²¹. Los representantes al Congreso presentes que decidan abstenerse deberán solicitarlo por escrito, debidamente fundamentado con plazo hasta la siguiente sesión del pleno. El reglamento añade que el titular del Congreso cuenta con un voto dirimente y, en caso decidiera participar en el debate, deberá ceder la conducción de la presidencia a un miembro de la mesa directiva, para desde su escaño intervenir en las mismas condiciones que el resto de parlamentarios²².

18 Véase el inciso (e) artículo 55 del Reglamento del Congreso.

19 Véase el artículo 82 del Reglamento del Congreso.

20 Véase el artículo 68 del Reglamento del Congreso.

21 Se han presentado casos de aprobación de la investidura con sólo la mayoría simple de los parlamentarios presentes; por ejemplo, el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, con apenas 46 votos a favor y tras una sesión de más de 16 horas, ha sido el titular de del gabinete con el menor respaldo congresal (con 130 escaños en total) en los últimos cinco períodos democráticos.

22 Véase el artículo 56 del Reglamento del Congreso.



Sobre la votación parlamentaria de una cuestión de confianza, el reglamento contempla distintas clases de votaciones, ya por tablero o a mano alzada, en ambos casos, el resultado de la votación será una manifestación libre y expresa de los representantes al Congreso, en ningún caso se establece otro modo para interpretar el sentido de sus decisiones. La posibilidad de admitir como válida el rechazo fáctico de una moción de cuestión de confianza, ha sido objeto de discusión en el ejercicio de las instituciones de exigencia de responsabilidad política al ejecutivo; al respecto, Castillo Córdova explica que “(...) toda actuación de facto es una actuación no permitida o no regulada por los cauces jurídicos vigentes, consecuentemente, es una actuación inexistente para el Derecho.

Por ejemplo, si de los 130 congresistas, 120 hubiesen salido a los exteriores del recinto parlamentario, cada uno con una pancarta en la que se lee “Señor Premier le niego la confianza solicitada”, no podría ser dicho que el Congreso ha negado la confianza al premier. Ello porque se trata de una situación fáctica, no reconocible como idónea para atribuirle existencia y eficacia jurídica de negación de confianza, según las normas vigentes²³. Una posición distinta a la tomada por, sin unanimidad, por el Tribunal Constitucional peruano.

3.6. Los efectos al negar una cuestión de confianza

Si la cuestión de confianza es negada, se abre un proceso orientado a buscar una salida a la crisis y cuyas etapas subsiguientes son: la dimisión del gabinete y la designación de un nuevo primer ministro. Una tercera consecuencia es la disolución del Congreso por el presidente de la República, si el parlamento ha censurado, o negado la confianza, a dos gabinetes.

3.6.1. La dimisión solidaria del gabinete

El artículo 132 de la Carta de 1993 dispone que la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación²⁴. Si el Parlamento negase la confianza al primer ministro se produce la crisis total del gabinete, una expresión que no tiene sentido ni lugar en un texto constitucional. Por «crisis total del gabinete» debemos entender la necesidad del presidente de la República de nombrar a un nuevo primer ministro y, junto con él, a conformar un nuevo gabinete. Una vez denegada la cuestión de confianza, el artículo 82 del reglamento establece que “si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato”.

23 Cfr. CASTILLO CÓRDOVA, Luis: “La inconstitucional disolución del Congreso de la República” en *Práctica Constitucional*. Blog de Luis Castillo Córdova, La Ley. El ángulo legal de la noticia, 4 de octubre de 2019, <https://laley.pe/art/8650/la-inconstitucional-disolucion-del-congreso-de-la-republica>.

24

En el derecho comparado, la Constitución española establece, a su vez, que si el Congreso de los Diputados negara su confianza al gobierno éste presentará su dimisión²⁵. Por otro lado, se determina, a su vez, que el gobierno cesa en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Carta de 1978²⁶. La Constitución española opta por la solución clásica del sistema parlamentarista, que es la obligación de dimisión del gobierno en caso de un voto de desconfianza, descartando la posibilidad de disolución y convocando de esta forma al cuerpo electoral²⁷. El gobierno entero debe dimitir aun cuando haya sido el derrotado sea el jefe de gobierno, pues se aplica el principio de responsabilidad solidaria²⁸, es decir, responsabilidad que alcanza a todo el gabinete.

Como explicaremos más adelante, la cuestión de confianza en la Constitución peruana, podría dar lugar a la disolución del Congreso si ha retirado la confianza a dos gabinetes. En el derecho comparado, observamos que la Constitución alemana permite al Canciller unas reacciones casi autoritarias en caso de negarse una cuestión de confianza. Su artículo 68.1 establece que “si la cuestión de confianza presentada por el Canciller Federal (*Bundeskanzler*) no obtuviere la conformidad de la mayoría de los miembros de la dieta federal, podrá el propio Canciller, disolver la dieta federal dentro de los veintidós días siguientes.

El derecho de disolución caducará, sin embargo, tan pronto como la Dieta Federal (*Bundestag*) elija a otro Canciller por mayoría de sus componentes²⁹. En otras palabras, a pesar del rechazo de la cuestión de confianza, el gobierno no sólo no queda destituido, sino que puede disolver la cámara. Pese a que sólo una vez se aplicó este artículo en Alemania, en 1982, bajo el gobierno del Canciller federal —socialdemócrata— Helmut Schmidt; quien “al frente de una coalición con los liberal-demócratas estos rompieron súbitamente con el gobierno y se aliaron con el partido cristianodemócrata, entonces en la oposición.

Los cristianodemócratas presentaron entonces una moción de censura contra Schmidt y obtuvieron mayoría absoluta gracias a los votos del grupo liberal, por lo que el Canciller tuvo que dimitir. Su sucesor cristiano demócrata planteó acto seguido la moción de confianza ante la Dieta Federal, pero la perdió netamente por la abstención masiva de su propio grupo, que visiblemente había obedecido a unas consignas de la dirección del partido.

25 Véase el artículo 114.1 de la Constitución española de 1978.

26 Véase el artículo 101.1.

27 El artículo 114.1 se aparta de la fórmula del artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn, pues, en el supuesto de desaprobación de una cuestión de confianza, permite al Canciller Federal la opción entre la dimisión y la continuación del Gobierno con la posibilidad subsiguiente -en este último caso- de proponer al Presidente Federal la disolución del Bundestag o la declaración del estado de emergencia legislativa.

28 Véase el artículo 108 de la Constitución española de 1978.

29 Véase el artículo 68.1 de la Ley Fundamental de Bonn.



Al cabo de varios días, el Presidente Karl Cartstens, (veterano político perteneciente también a los cristiano demócratas) aceptó la dimisión del nuevo Canciller, y disolvió anticipadamente la Dieta federal, convocando a la vez nuevas elecciones (que fueron ganadas ampliamente por los cristianos demócratas)” (Rubio Llorente, p. 17). Se trató de una decisión reprochada por los constitucionalistas alemanes que demandaron haber agotado todas las posibilidades antes de decidir la disolución, por eso, observamos que bajo situaciones límite, aunque discutidas por la doctrina, las constituciones europeas continentales de la postguerra también adolecen de disposiciones de dudoso espíritu constitucional³⁰.

3.6.2. La designación de un nuevo primer ministro

El nombramiento de un nuevo primer ministro pone fin a la crisis de gabinete declarada por la Constitución peruana³¹. Nos preguntamos, si el presidente de la República podría volver a nombrar como primer ministro a la misma persona que le fue denegada la confianza. Si bien no encontramos impedimento, pensamos que esa decisión política podría resultar desafortunada para el jefe de estado por sus efectos en la representación congresal y los ciudadanos.

Nos hacemos la misma pregunta para los parlamentarismos, ¿debe recaer la designación, necesariamente sobre un nuevo jefe de gobierno, o es posible que siga al frente del ejecutivo el primer ministro en funciones? En ese sentido, se argumenta que el jefe de gobierno derrotado podría evitar retirarse del ejecutivo si formulara un nuevo planteamiento, o si constituyese una coalición; de esta manera, se argumenta que sólo así sería viable que el mismo primer ministro se mantuviera en el ejecutivo y se colocara al frente de un gobierno que obedeciera a otros planteamientos políticos³².

Pero esta posibilidad, si bien es posible en teoría, en la práctica no encaja en la realidad política, pues una negación de confianza afecta la imagen, prestigio y credibilidad, de cualquier su jefe de gobierno ante la opinión pública, necesarios para garantizar un gobierno estable y duradero (Mellado, p. 273).

En un parlamentarismo, como el español, la cuestión de confianza resulta en la práctica políticamente ociosa debido a la democracia de partidos en la Cortes Generales. La moción de confianza se propone para reafirmar la política del gobierno ante la opinión pública (Fernández Segado, p. 51). La sola exigencia de una mayoría simple para la aprobación de una cuestión de confianza es un mecanismo corrector al parlamentarismo. El jefe de gobierno tiene la iniciativa y cuenta con esa mayoría, por tanto, no ofrece mayor peligro en la práctica, siempre y cuando se presente en el momento político más oportuno.

30 Otro ejemplo es el estado de necesidad legislativa en la Constitución alemana.

31 Véase el artículo 133 de la Constitución peruana de 1993.

32 Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 81, 6 de junio de 1978, 2977.

Finalmente, al igual que la moción de censura, la presencia de una cuestión de confianza resulta extraña en un modelo presidencialista, dado que se consiste en una forma de gobierno de elecciones separadas y no coincidentes, es decir, ejecutivo y legislativo son elegidos en comicios distintos, con lo cual no se exige una aprobación parlamentaria sobre la política del gobierno. En el modelo peruano, la cuestión de confianza ha sido utilizada como una vía para poner fin un periodo de inestabilidad política, que bien puede cerrarse con el nombramiento de un nuevo primer ministro por el presidente de la república, o disolviendo el Congreso siempre cumplidas las condiciones para su validez³³.

En todo caso, en la práctica se plantean para ganarlas sino no se plantean. Un hecho político reciente brinda claridad sobre la oportunidad para presentar una cuestión de confianza y su desuso en el derecho comparado. Cuando el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, consideró necesario presentar una cuestión de confianza en favor de su entonces Ministro de Educación, Jaime Saavedra, “(...) el primer ministro, por su lado, consultó con sus amigos analistas, que votaron por la prudencia. La confianza es una jugada muy arriesgada, sólo pídelo si eso responde a una estrategia, si tienes claridad en qué vendrá después” (Sifuentes, p. 134).

4. Algunas reflexiones finales en torno a la cuestión de confianza

4.1. ¿Es una institución de contrapeso o balance entre poderes?

El problema que generó polémica fue comprender a esta institución como un instrumento de contrapeso al Congreso, considerando que afectaría el balance entre poderes. Nos estamos refiriendo a la posición sostenida por el Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico 74 (Exp. 0006-2018-PI/TC). Al respecto, sostenemos que tanto el rechazo a la cuestión de confianza junto con la moción de censura son mecanismos de exigencia de responsabilidad política³⁴, es decir, ambas son mecanismos que ponen fin a la relación fiduciaria entre ejecutivo y legislativo una vez aprobada la cuestión de confianza al primer ministro sobre su política general de gobierno³⁵.

El balance o contrapeso (*checks and balances*) alude a las relaciones ordinarias entre poderes en el marco de una forma de gobierno. El Congreso legisla y el jefe de Estado promulga; el presidente de la República ratifica un tratado, el parlamento lo aprueba, tienen el propósito de evitar que los poderes operen como compartimentos estancos, así como superar una situación de bloqueo; por ejemplo, el jefe de Estado puede observar una ley aprobada en el Congreso, pero el legislativo podría aprobarla por insistencia con mayoría absoluta.

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

34 Véase el artículo 132 de la Constitución.

35 Véase el artículo 130 de la Constitución.



Nuestra forma de gobierno también acoge el principio cooperativo, cuando el ejecutivo solicita al parlamento la facultad de legislar vía decretos legislativos, por el tiempo y materias que establezca su ley de autorización³⁶. Como mencionamos, en el derecho comparado la cuestión de confianza ha caído en desuso para lograr respaldo político, hoy recurren a las encuestas. El ejecutivo la presenta para ganar, no para perder. Es un despropósito provocar con ella la renuncia del gabinete y cumplir las condiciones para una futura disolución parlamentaria³⁷.

4.2. Una cuestión de confianza delimitada

La aprobación por insistencia de la ley de desarrollo constitucional sobre la cuestión de confianza nos permite afirmar lo siguiente. Primero. No añade ni quita nada a esta institución de origen parlamentarista, sólo delimita sus reales alcances, es decir, el ejecutivo las plantea, pero sobre sus propias competencias constitucionales. Segundo. Su aprobación o rechazo no busca contrapesar poderes sino ser un medio para exigir responsabilidad política de un ministro o todo el gabinete.

Tercero. Las iniciativas de referéndum para reformar total o parcialmente la Carta de 1993 se tramitan de acuerdo con el artículo 206 y lo dispuesto por la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (el inciso (a), artículo 39, Ley N°26300). Cuarto. Si la Constitución impide al jefe de Estado observar una ley de reforma constitucional³⁸, menos podrá presentar una iniciativa de modificación planteando una cuestión de confianza sobre el contenido de su iniciativa legislativa.

La delimitación de la cuestión de confianza traza el marco de actuación constitucional para las sanas relaciones ejecutivo-legislativo. No se creó para invadir, interferir o menoscabar las competencias exclusivas de otro poder estatal, sino para condicionar la permanencia del primer ministro, o un ministro del gabinete, con la necesidad de una aprobación parlamentaria a su política general o sectorial del gobierno.

Hoy en día, las encuestas de opinión pública se han convertido en el medio para medir la aprobación sobre la gestión del ejecutivo. Por tanto, en la práctica, la cuestión de confianza voluntaria se presenta para aprovechar su mayoría parlamentaria cuando cuenta con ella, tras las críticas de la oposición; de ese modo busca salir “airoso” ante los ciudadanos tras una interpelación al premier o a cualquier ministro del gobierno. Nuevamente afirmamos lo siguiente: se presentan para ganar, no para perder.

36 Véase el artículo 104 de la Constitución.

37 Véase el artículo 134 de la Constitución.

38 Véase el artículo 206 de la Constitución

5. Bibliografía

CASTILLO CÓRDOVA, L. (2019). La inconstitucional disolución del Congreso de la República. Obtenido de <https://laley.pe/art/8650/la-inconstitucional-disolucion-del-congreso-de-la-republica>.

CHIRINOS SOTO, E. (1996). La Constitución de 1993. Lectura y Comentario. Nerman.

DIÁZ, O. (1997). La moción de censura en el Perú. ARA Editores.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. Revista Española de Derecho Constitucional, Nro. 21.

HAKANSSON, C. (2021). El neopresidencialismo. La forma de gobierno de la Constitución peruana. Lima: Yachay-Legal.

LEÓN, R. (2019). Vizcarra. Retrato de un poder en construcción. Lima: Debate.

MELLADO PRADO, P. (1988). La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español. Madrid: Congreso de los Diputados.

PEREIRA MENAUT, A. (2011). En defensa de la Constitución. Lima: Palestra Editores.

RUBIO LLORENTE, F. (1997). Constituciones de los Estados de la Unión Europea. Ariel.

SIFUENTES, M. (2019). K.O. PPK. Caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski. Lima: Planeta.

