

INFORME TEMÁTICO N.º 147/2022-2023

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Lima, 20 de junio de 2023

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: mvillavicencio@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *La cuestión de confianza* como un documento de consulta que describe el funcionamiento de dicha institución propia del parlamentarismo, y la forma en la que ha sido regulada en nuestro país.

Para el desarrollo del presente documento se consultó bibliografía especializada sobre el tema e información documental publicada en los sitios web del Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y Expediente Virtual Parlamentario) y del Tribunal Constitucional.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

1. Aspectos conceptuales

En el siglo XIX la finalidad de la cuestión de confianza era únicamente la de lograr la aprobación de un proyecto de ley a su medida. Empero, a partir de 1945, tanto su alcance como su carácter, se han diversificado para convertirse en «un instrumento de variopintas finalidades» con un común denominador en «el refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno» y están «condicionadas decisivamente por la mayor o menor fragmentación parlamentaria del espectro político y por la circunstancia de que el Gabinete sea homogéneo o de coalición, mayoritario o minoritario» (FERNÁNDEZ-SEGADO, 1987:47).

En el régimen parlamentario¹, de donde la figura es originaria, al ser el jefe de Gobierno elegido por el Parlamento y depender la formación de gobierno de la investidura, constituye un medio práctico para conocer si el Gobierno sigue gozando de la confianza del Parlamento, así como un medio formal para manifestar la voluntad de dimitir y asumir la responsabilidad política². Ello en el supuesto que aquel no apruebe «cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad³». Al respecto, Santaolalla (2013:387-388) señala que la cuestión de confianza es: (i) un instrumento especialísimo de control al comportar la sanción de apartamiento del poder y (ii) un acto de dirección política al servir para determinar los grandes objetivos de la política nacional y los medios para conseguirlos.

¹ «El sistema o forma parlamentaria de Gobierno nace en Europa, y consiste en trasladar al parlamento o sede legislativa el eje y el poder decisorio y central en la marcha del Estado. Está basado en una estrecha vinculación de los poderes clásicos del Estado, o sea, el Ejecutivo y el Parlamento, en donde, por lo general, el jefe del Estado es elegido por el Parlamento; existe un Ejecutivo dualista (jefe de Estado por un lado y jefe de Gobierno por otro); opera un control político que implica la necesidad no sólo de la llamada "investidura parlamentaria", sino, además de la permanencia en el cargo cuando se goza de la confianza del Parlamento, y como contrapartida de ello, la disolución de la Cámara política, con la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos [...] la gravedad del sistema reposa en el Parlamento (aun cuando este poder se ha trasladado paulatinamente al gabinete y al jefe de Gobierno» (GARCÍA BELAÚNDE, 1991:619-620); «52. En el caso del régimen parlamentario, el jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, por lo general, la jefatura del Estado recae en un órgano distinto que puede ser un monarca constitucional o un presidente de la república» (STC-00006-2018-AI/TC, 2018).

² «La responsabilidad política es una situación de dependencia en relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos de este último. Un Gobierno parlamentario es formalmente responsable ante el Parlamento porque está situado en relación de dependencia respecto a éste, que, eventualmente, puede imponerle la sanción de remoción de su puesto» (SANTOLALLA, 2013:386).

³ «Como es bien sabido, la relación Gobierno-Parlamento adquiere un matiz específico en el régimen parlamentario en el que el Gobierno se establece y mantiene sobre la confianza del Parlamento; es la concesión o negación de esa confianza la última *ratio* de la responsabilidad política gubernamental cuya exigencia se traduce en la remoción del Gabinete. Los medios prácticos para verificar si el Gabinete ministerial continúa disfrutando de la confianza parlamentaria son dos: unas veces es el propio Gobierno quien toma la iniciativa de efectuar dicha comprobación, presentando a tal efecto una cuestión de confianza ante la Cámara; otras veces la iniciativa del pertinente debate parlamentario es adoptada por los miembros de la propia Asamblea a través de la presentación de una moción de censura» (FERNÁNDEZ-SEGADO, 1987:36-37); «consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir —por la vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria— a no ser que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una orientación política concreta o [...] cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo» (FERNÁNDEZ-SEGADO, 1987:38)

La cuestión de confianza forma parte de las instituciones orientadas a exigir la responsabilidad política del Gobierno (HAKANSSON, 2015: s/n). A través de este recurso, el Gobierno podía someter a consideración del Parlamento la aprobación de una iniciativa legislativa. En caso de ser rechazada, se producía una crisis gubernamental que podía derivar en la convocatoria a nuevas elecciones. En sus orígenes, se utilizó como un «medio de sacar adelante un proyecto de ley en los términos deseados por el Gobierno, impidiendo al Parlamento ejercer su capacidad de enmienda y discusión» (SANTAOLALLA, 2002: s/n).

Posteriormente, los objetivos para solicitar la confianza fueron diversos, pero estuvieron siempre orientados a reforzar el apoyo parlamentario al Gobierno. El otorgamiento de dicho respaldo depende de la configuración de las fuerzas políticas reunidas en el Parlamento, es decir, de que el Poder Ejecutivo cuente con una mayoría parlamentaria favorable o afín que le permita impulsar las iniciativas y medidas necesarias para la viabilidad de su gestión (FERNANDEZ, 1987: 39).

En los sistemas parlamentaristas, la lógica que subyace respecto del planteamiento de la cuestión de confianza se vincula con la existencia de una única legitimidad, la del Parlamento, que es el único poder elegido por el voto popular. Este a su vez designa al Poder Ejecutivo y por lo tanto está en condición de exigirle responsabilidad política. En los sistemas presidencialistas, en cambio, existen dos legitimidades independientes por lo que, en este caso, como ocurre en nuestro país, la lógica se sustenta más bien en el establecimiento de pesos y contrapesos entre ambos poderes.

2. La cuestión de confianza en nuestro ordenamiento jurídico

Desde los inicios como república independiente, el Perú ha instaurado en sus distintas constituciones un régimen político de raigambre presidencialista, al que se le han ido incorporando instituciones propias de los regímenes parlamentarios. Este ha sido el caso del Consejo de Ministros (1856), interpelación (1860), moción de censura (1867) y específicamente, la cuestión de confianza (1933).⁴ De esta manera, se ha configurado en nuestro país un sistema presidencialista híbrido muy particular, que no se asemeja a ningún otro caso en Latinoamérica.

⁴ Tribunal Constitucional del Perú: STC 0006-2018-P1/TC.

La cuestión de confianza se menciona, aunque de manera muy general, en la Constitución de 1920⁵, pero es en realidad en la Constitución de 1933 que se introdujo esta institución del parlamentarismo en el sistema presidencialista peruano, al señalarse que «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza» (artículo 174). Posteriormente, la Constitución de 1979 desarrolló la cuestión de confianza incluyendo la posibilidad de disolución de la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo.

En principio, cabe precisar que la Constitución de 1979 (al igual que la de 1933⁶) estableció la obligación del presidente del Consejo de Ministro de concurrir, acompañado de sus ministros, para exponer y debatir ante ambas cámaras el programa de Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas necesarias para su gestión. Sin embargo, dicho acto no daba lugar al voto del Congreso y, por lo tanto, no implicaba una evaluación de la confianza (artículo 224).

Además, la Constitución otorgó a la Cámara de Diputados la potestad de interpelar, censurar u otorgar la confianza al Gabinete o a los ministros de manera individual, precisando que esta última se procesaba por iniciativa ministerial. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obligaba al ministro a dimitir, salvo que hubiera hecho de su aprobación una cuestión de confianza. Si la Cámara de Diputados censuraba o negaba la confianza a tres Consejos de Ministros, el Presidente tenía la facultad de disolverla (artículos 225 al 227).

Por su parte en la Constitución Política de 1993, que establece como forma de gobierno un sistema presidencial atenuado⁷, la cuestión de confianza representa un contrapeso en la interrelación Poder Legislativo-Poder Ejecutivo, a tenor de la exposición del proyecto constitucional en la Comisión de Constitución y Reglamento de la Asamblea Constituyente de 1993:

⁵ Constitución Política de 1920, artículo 133: No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.

⁶ Constitución Política de 1933, artículo 167.- El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.

⁷ A tenor de los artículos 110, 111, 112, 118, 122 y 167 el Presidente de la República es el jefe de Estado y el jefe de gobierno, con lo cual se denotaría la existencia de un sistema presidencialista. No obstante ello, los artículos 120, 121, 130, 132, 133 y 134 establecen la existencia de figuras parlamentarias como es el Presidente del Consejo de Ministros (jefe de gabinete), la cuestión de confianza, la interpelación, la cesura ministerial, el refrendo ministerial y a disolución parlamentaria. Con lo cual nos encontramos frente a lo que Loewenstein denomina neopresidencialismo (1965, pág. 85) y que en nuestro medio García Belaúnde llama presidencialismo atenuado (GARCÍA BELAÚNDE, 2009:132). y Eguiguren señala como parlamentarizado (EGUIGUREN PRAELI, 2018:191). Al respecto el Tribunal Constitucional indica que sobre la base de un modelo presidencial se han incorporado instituciones del parlamentarismo que «desdibujan la división de poderes que distingue al sistema presidencial» y que la forma de gobierno se organiza según el principio de separación de poderes, el principio de balance entre poderes, el principio de cooperación y el principio de solución democrática (STC-00006-2018-AI/TC, 2018:Fs. 53 al 56).

El señor PRESIDENTE. — Y agrega: "Planteando para el efecto cuestión de confianza". En esta materia también existe una novedad, en el sentido de que la cuestión de confianza exige un voto por parte del Congreso, con lo cual se alimenta una interrelación de complementación entre el Ejecutivo y el Legislativo, a efecto de que exista entendimiento en la acción que se va a realizar tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo. (Debate Constitucional. Comisión de Constitución y Reglamento, 1993:1360)

Asimismo, puede ser solicitada en dos supuestos⁸:

- El primero, obligatorio, según lo establecido por el artículo 130, que estipula que el Presidente del Consejo de Ministros debe plantearla, en nombre de todo su gabinete, luego de concluida su exposición y debate, sobre la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

Refiriéndose a la obligatoriedad esgrimida, García Belaunde (2018:22) señala la existencia de una diferencia entre el «voto de confianza» y la «cuestión de confianza». La primera indica es un arma de control parlamentario que «si se excede, puede llevar a la disolución del Congreso» y la segunda afirma «es un instrumento de defensa del Ejecutivo que puede provocar una crisis ministerial, pero nada más. [...] lo que plantea sirve de cómputo para nada»⁹.

- El segundo, voluntario, dispuesto (i) en el artículo 132 que señala que -por iniciativa ministerial- puede presentarse una cuestión de confianza para hacer efectiva la responsabilidad política del Presidente del Consejo de Ministros o de los Ministros individualmente, con la consecuente dimisión del Ministro y en el (ii) artículo 133 que

⁸ « [...] el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los Ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. La Constitución regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria» (CAIRO ROLDÁN, 2016:37); (EGUIGUREN PRAELI, 2018:192)

⁹ « [...] la Constitución de 1979 señaló que la censura o la negación de confianza a tres consejo de ministros (art. 227) habilitaba al Ejecutivo a disolver el Congreso y a convocar nuevas elecciones para reemplazar al Congreso disuelto. Con discutible criterio la Carta de 1993 redujo estas censuras (votos o mociones) a dos. Pero como novedad incorporó expresamente un concepto propio del parlamentarismo europeo y que en España se llama "cuestión de confianza" que era un arma de defensa del Ejecutivo frente al Legislativo. Esta "cuestión de confianza" era precisamente la antípoda de la moción o voto de censura y consistía en que podía ser planteada por uno o más ministros o incluso por el jefe del gabinete, frente a una propuesta, proyecto o política que se consideraba importante, con la advertencia de que si no era aprobada por el Congreso, él o los proponentes renunciaban. Esto pasó en el caso del gabinete Zavala, que al apoyar la política del sector Educación, lo planteó de esa manera: como "cuestión de confianza". De no ser aceptada, él o los ministros proponentes o el jefe del gabinete, tenían que renunciar. Era pues una manera de responder al parlamento advirtiéndole que nombraría un nuevo gabinete ante el cual tendría que tener cuidado en otorgar un "voto de confianza", pues entonces surgía la cuenta regresiva. Y en efecto, esta "cuestión de confianza" fue rechazada y el gabinete Zavala e pleno renunció.

Pero lo que nadie se ha percatado es que la "cuestión de confianza" no es de cómputo para las dos disoluciones del Congreso que plantea la Constitución, pues de lo contrario sucedería lo no querido: o sea, que el Ejecutivo abusase de esa prerrogativa. Por tanto, el caso del gabinete Zavala no cuenta en absoluto para el cómputo de las dos negativas de confianza o censura, que es otra figura jurídica, que en este caso no ocurrió» (GARCÍA BELAÚNDE, 2018:23)

faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete; estableciéndose que en el supuesto de ser rechazada se provoca la crisis del gabinete y, por ende, la renuncia de todos los ministros.

Al respecto, Cairo (2016) dice que este tipo de cuestión de confianza requiere el pedido para la adopción de una decisión determinada¹⁰. La cual a tenor de lo establecido por el Tribunal Constitucional puede versar sobre cualquier materia¹¹, toda vez que la finalidad de la figura parlamentaria es buscar el respaldo político en materia de políticas de Estado, en contraposición a la moción de censura que pudiera aprobar el Congreso. Razón por la cual «es un elemento fundamental para el equilibrio de poderes que manda la Constitución [...]» (STC-00006-2018-AI/TC, 2018:F.4.8 voto singular Blume Fortini) cuyas materias no pueden ser limitadas¹².

La doctrina nacional señala que la cuestión de confianza: (i) forma parte del control represivo que permite hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o los ministros en forma individual, luego que aquellos «consideran que requieren de la convalidación del Parlamento para un programa político o económico determinado, o inclusive para solicitar la delegación de facultades legislativas» (LANDA ARROYO, 2004:123 y 127); (ii) busca apoyar una propuesta o una política de gobierno y no interrumpir una interpelación[...]» (GARCÍA BELAÚNDE, 2018:25); (iii) expresa el respaldo o rechazo a la actuación y gestión ministerial, hace efectiva la responsabilidad política de los ministros por sus actos u omisiones y permite la medición de fuerzas, a nivel político, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, en función del número de votos que se consiga alcanzar

¹⁰ «La cuestión de confianza voluntaria es la que plantea el Consejo de Ministros, o un ministro, espontáneamente, cuando pide al Congreso que adopte una decisión determinada, afirmando que si este órgano no la toma estará poniendo fin a su cargo ministerial (de todo el Consejo de Ministros, o de un ministro, según quien haya planteado la cuestión de confianza). Por lo tanto, cuando el Consejo de Ministros ha hecho cuestión de confianza de su solicitud, el rechazo del Congreso hace perder irremediamente el cargo a todos los ministros integrantes del Consejo» (CAIRO ROLDÁN, 2016:37).

¹¹ «74.- Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución). 75.- Este Tribunal Constitucional encuentra 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 posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

76. Entonces, 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 la referida institución y alterando la separación de poderes» (STC-00006-2018-AI/TC, 2018).

¹² Las materias a ser propuestas pueden versar sobre: una materia que interesa al Gabinete pero que no puede realizarla directamente sin el respaldo político del Congreso, por ejemplo: (i) una iniciativa legislativa; (ii) un pedido de aprobación de delegación de facultades legislativas; (iii) pedido de respaldo para la implementación de determinada política o medida concreta del gobierno de carácter económico (EGUIGUREN PRAELI, 2018:193).

(EGUIGUREN PRAELI, 2018:193); y (iv) es un instrumento para presionar políticamente al Congreso cuando existe un enfrentamiento entre ellos, «dejándole sólo dos alternativas o el Congreso acepta las proposiciones del Ejecutivo y abdica de las suyas o no acepta la cuestión de confianza y genera la crisis ministerial»(RUBIO CORREA, 1999:448). Sobre el último punto, si bien por una parte la doctrina indica que el texto constitucional no presenta los supuestos para la definición de la crisis de gabinete¹³, Eguiguren (2018) sostiene que aquella se produce ante el rechazo de la cuestión de confianza, obligatoria o voluntaria¹⁴.

3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

3.1 STC 0006-2018-PI/TC del 6 de noviembre de 2018

En concordancia con lo estipulado en la Constitución, el Reglamento del Congreso establece que este poder del Estado puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, a través de la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. La cuestión de confianza sólo puede plantearse por iniciativa ministerial. Puede hacerlo el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Gabinete o cualquier ministro de manera individual¹⁵. Si es presentada por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto y se le niega la confianza se produce la crisis total del Gabinete, debiendo renunciar todos sus miembros (artículo 86).

Mediante la Resolución Legislativa del Congreso 007-2017-2018-CR, publicada el 10 de marzo de 2018, se produjo una modificación del Reglamento del Congreso que fue objeto de una demanda interpuesta por más de veinticinco por ciento del número legal de congresistas de la República y de un posterior pronunciamiento por parte del Tribunal

¹³ Respecto a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política, Cairo (CAIRO ROLDÁN, 2016:31) señala que « Solo para fines didácticos el artículo en mención será dividido en dos. La primera parte abarcará desde «el Presidente» hasta «a nombre del Consejo»; la segunda, desde «si la confianza» hasta «crisis total del gabinete». La primera frase regula la cuestión de confianza *voluntaria* del primer ministro; es decir, aquella que el primer ministro plantea con el fin de obtener el respaldo parlamentario a una determinada iniciativa ministerial. Esta expresión no debe ser confundida con la cuestión de confianza, también voluntaria, reglamentada en el primer párrafo del artículo 132, así como en el último párrafo del mismo, disposición constitucional que permite implícitamente la presentación de solicitudes de confianza por parte de ministros distintos del presidente del Consejo. Mucho menos debe ser confundida con la cuestión de confianza reglada en el artículo 130, que, en realidad, hace referencia a un voto de investidura de consecución obligatoria para el gabinete ministerial.

La segunda parte del precepto recoge los casos en que se desencadena una crisis ministerial: si la solicitud es rehusada por el Congreso, o si el primer ministro es censurado, o si renuncia, o si es removido por el presidente, se produce la *crisis total del gabinete*. En primer lugar, no se han contextualizado correctamente los supuestos para que se produzca esa crisis, y, sobre todo, no se ha delimitado su concepto».

¹⁴ «En ambos supuestos [obligatoria y voluntaria] de no obtenerse el otorgamiento de la confianza solicitada (la que requiere el voto favorable de una mayoría de parlamentarios) o de rechazarse la iniciativa ministerial presentada, los ministros involucrados tendrán que dimitir. Cuando el pedido de confianza proviene del Presidente del Consejo de Ministros y esta es rehusada, se produce la caída de todo el Gabinete (crisis total del Gabinete), debiendo el Presidente aceptar su dimisión y designar uno nuevo» (EGUIGUREN PRAELI, 2018:192).

¹⁵ La cuestión de confianza debe ser planteada en sesión del Pleno del Congreso y puede ser debatida en la misma sesión o en la siguiente (artículo 86 del Reglamento del Congreso).

Constitucional que declaró inconstitucional la norma (STC 0006-2018-PI/TC del 6 de noviembre de 2018).

En términos generales la Resolución Legislativa agregó al literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso lo siguiente:

- i) El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo señalado en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución, es decir que todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros¹⁶;
- ii) La improcedencia de la 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
- iii) La procedencia de la facultad presidencial de disolución del Congreso sólo cuando se han producido dos crisis totales del Gabinete, lo que no ocurre si el presidente del Consejo renuncia de manera individual, ni cuando el presidente de la República designa a uno o más ministros renunciantes nuevamente.

La demanda interpuesta comprendía aspectos de forma y de fondo, sobre los cuales se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 0006-2018-PI/TC. Los aspectos de forma se referían básicamente a un quebrantamiento del procedimiento legislativo, en tanto que los de fondo aludían a la vulneración del principio de división y equilibrio de poderes, así como del modelo de régimen político de la Constitución.

Con relación a los aspectos de fondo, el Tribunal Constitucional advirtió en su sentencia la importancia que tiene el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución Política como rasgo de identidad en nuestro constitucionalismo.¹⁷ También, se refirió a la forma de organización política de nuestro país como un modelo de base

¹⁶ Constitución Política, artículo 126. Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta. Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa. Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

¹⁷ Constitución Política: Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

presidencial¹⁸ al que se han ido incorporando algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la división de poderes que distingue al presidencialismo.

Según el Tribunal, lo concerniente a la separación de poderes y al régimen político diseñado por la Constitución constituye «un límite para su reforma al ser una especie de "núcleo duro", conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional». Por lo que, si bien se pueden plasmar propuestas de reforma constitucional y legal sobre estos temas, no es posible desnaturalizar tales principios o vaciarlos de contenido.

Al referirse específicamente a la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional señaló que dicho recurso, como institución que formula el Ejecutivo, fue introducida en nuestro marco constitucional como un contrapeso al mecanismo de censura ministerial asignado al Parlamento. Por tal razón, el planteamiento de la cuestión de confianza por parte del Ejecutivo requiere ser analizado sobre la base del principio de balance entre poderes.

En principio, se menciona que la cuestión de confianza obligatoria prevista en el artículo 130 de la Constitución, en la que el presidente del Consejo y los ministros exponen y debaten la política general del Gobierno y las principales medidas para su gestión ante el Congreso, implica el pedido de un voto de confianza para que este último legitime la conformación del Gabinete. El Presidente del Consejo de Ministros es quien la solicita y se produce cada vez que se conforma uno nuevo.

De otro lado, se hace referencia a la cuestión de confianza facultativa expresada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, la cual puede ser planteada tanto por el Presidente del Consejo a nombre del Gabinete o por un ministro de manera individual.

Según lo previsto en el artículo 132, los ministros pueden plantear la cuestión de confianza de manera individual, si esta les es negada están obligados a dimitir. En el caso del artículo 133, el Tribunal Constitucional advierte una mayor consecuencia, ya que no solo faculta al presidente del Consejo a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el Gabinete, sino que si se le niega se produce la crisis total de este, debiendo renunciar todos los

¹⁸ El Presidente de la República es también jefe de Gobierno, es elegido por voto popular, desempeña funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni puede ser removido discrecionalmente por el Congreso.

ministros. Cabe precisar que, para esta forma facultativa de plantear la cuestión de confianza no se establecen supuestos, a diferencia de lo que ocurre con aquella que es obligatoria y que ha sido prevista en el artículo 130 de la Constitución.¹⁹

En opinión del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza debe ser entendida como una facultad del Ejecutivo que sirve de contrapeso a la potestad de censura asignada al Parlamento. Según se señala en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, la cuestión de confianza facultativa ha sido regulada de manera abierta en la Constitución con la finalidad de otorgar al Ejecutivo mayores posibilidades en la búsqueda de respaldo político por parte del Congreso para llevar a cabo las políticas que requiere su gestión. Por lo que en este caso no se han establecido supuestos para el planteamiento de la cuestión de confianza.

El Tribunal consideró entonces que se vulneraba el principio de balance de poderes al incorporarse restricciones acerca de la improcedencia de la cuestión de confianza cuando esta se orienta a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político, tal como establecido en la Resolución Legislativa del Congreso 007-2017-2018-CR.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que la limitación de la facultad de los ministros para plantear ante el Congreso cuestiones de confianza sobre asuntos que demanda su gestión desnaturaliza la finalidad constitucional de dicha institución y altera la separación de poderes. Como se mencionó anteriormente, el principio de balance de poderes es un rasgo de identidad de la forma de Gobierno y en tal sentido no puede ser alterado ni por medio de una reforma constitucional sin afectar la separación de poderes consignada en el artículo 43 de la Constitución.

En lo relativo a la disolución del Parlamento, la Resolución Legislativa del Congreso 007-2017-2018-CR señalaba que solo procedía en el caso de ocurrir dos crisis totales de Gabinete. Asimismo, disponía que si el presidente del Consejo de Ministros renunciaba de manera individual o si el presidente de la República decidía designar nuevamente a uno o más ministros renunciando la disolución no procedía.

¹⁹¹⁹ Exponer y debatir la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros.

En principio, el Tribunal estimó que dicha disposición interfería en la formación del nuevo Gabinete por parte del Ejecutivo y le imponía a este cambiar a todos los ministros o asumir que no se produjo una crisis total. Para el colegiado, tales supuestos son contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos. En última instancia, según se advierte en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, la referida norma restringía la potestad exclusiva y excluyente del presidente de la República de nombrar a los ministros a propuesta del presidente del Consejo de Ministros.

Por otro lado, respecto a los casos en los que ocurre la crisis total del Gabinete, el Tribunal señaló que lo previsto en la Resolución Legislativa del Congreso se contradecía de manera directa con el artículo 133 de la Constitución, en el cual se estipula que «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».

3.2 STC 00006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020

Con fecha 10 de octubre de 2019, el presidente de la Comisión Permanente del Congreso interpuso demanda competencial contra el Poder Ejecutivo relacionada con el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y el acto de disolución del Congreso de la República. La sentencia declara infundada la demanda competencial.

Para resolver el Tribunal adopta los fundamentos de la STC 0006-2018.PI/TC y señala que la cuestión de confianza «ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera» (F. 106). E indica que las circunstancias en las que se desenvuelve la política le permiten al Tribunal plantear introducir excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa por medio de un acto de votación en el seno del Congreso de la República. Agregando que no debe establecerse «reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza», por cuanto «no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales – como el presentado en este caso--, sea posible asumir que incluso una votación favorable pueda disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada».

135. La necesidad que la manifestación sea, en principio, de carácter expreso se justifica en que nuestra forma de gobierno no se fundamenta, a diferencia de las experiencias estrictamente basadas en los esquemas de los regímenes parlamentarios, en que el origen del gobierno provenga del mismo ente legislativo. En esos modelos, en la medida en que los jefes de gobierno suelen provenir de la mayoría parlamentaria, tiene sentido que exista un importante margen de flexibilización para determinar cuándo el Ejecutivo ha perdido la confianza de las cámaras, o de alguna de ellas. No ocurre lo mismo en el caso peruano, en el que el uso de la denegación de confianza tiene una connotación especial debido a que los ministros son designados por parte del Presidente de la República con previo acuerdo con el Presidente del Consejo de Ministros, y aquel, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, es también electo por sufragio popular para ostentar dicho cargo.
136. Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no opte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelven la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.
137. De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales – como el presentado en este caso--, sea posible asumir que incluso una votación favorable pueda disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada.

Asimismo, señala que el Poder Ejecutivo tenía competencia para plantear una cuestión de confianza sobre materias diversas, y en la medida que el Congreso decidió denegarla, y al ser la segunda oportunidad, se confirmó la validez de la disolución.

239. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por los demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo, y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

3.3 STC 307/2023. Expediente 00004-2022-CC/TC de 30 de mayo de 2023

Con fecha 29 de noviembre de 2022, el Congreso de la República interpone demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, referido a la cuestión de confianza planteada para la aprobación del Proyecto de ley 3570/2022-PE. En la sentencia indica que no comparte los criterios que fundamentaron la decisión contenida en la STC 00006-2019-CC/TC, «pues la decisión adoptada terminó desequilibrando este principio constitucional primordial a favor del Poder Ejecutivo, y puso en sus manos un poder que la Constitución no le asigna, al convalidar un ejercicio arbitrario e indiscriminado de la cuestión de confianza»; y resuelve declarar fundada la demanda y anular el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 24 de noviembre de 2022, en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.

El Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos 62 al 93, señala lo concerniente a la *Competencia para valorar la cuestión de confianza*. Sobre la materia señala, principalmente lo siguiente:

- El Congreso de la República es la entidad que tiene la potestad de interpretar y dar contenido a sus decisiones (F. 72)²⁰.
- La cuestión de confianza está sujeta a las reglas de competencia atribuidas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad, constituido por las leyes orgánicas. Y es el Congreso la entidad competente para emitir, en el marco constitucional, tales normas. (F. 75). Y « solo puede ser una manifestación de voluntad expresa, mediante una votación parlamentaria» (f. 76).
- El Congreso de la República es la autoridad competente para determinar cuándo se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza , así como el alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación. Y tiene competencia para decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza y «determinar la valoración que corresponde dar a la decisión de “ rechazar de plano” la cuestión de confianza que adopte la Mesa Directiva».(Fs. 77, 78, 79, 80)²¹.

²⁰ 72. En el presente caso, este Tribunal advierte que es el Congreso de la república quien tiene el pleno y cabal conocimiento de la decisión que desea transmitir, pues esta deriva de su propia voluntad colegiada. De ahí que sea esta entidad quien deba tener la potestad de interpretar y dar contenido a la decisión que ella misma ha adoptado, y no el Poder Ejecutivo.

²¹ 77. Queda claro, entonces, que el Congreso de la República tiene la competencia para interpretar cuándo se ha rechazado, rehusado o negado la confianza a un Consejo de Ministros y, como consecuencia de ello, cuándo se ha producido el supuesto denegatorio contemplado en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución.

- El Poder Ejecutivo no tiene competencia para interpretar la decisión del Congreso de la República (F.81)²².
- El rechazo de la cuestión de confianza debe ser de forma expresa, para que se verifique una denegatoria (F. 81, 93²³). El Poder Ejecutivo no está habilitado «para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la Republica, ni tampoco se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento » (F. 93).
- El Poder Ejecutivo solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza respecto de sus propias competencia exclusivas, sin que estas pueda interpretarse de manera extensiva bajo el pretexto de que se trata de asuntos de interés público. No es jurídicamente viable la formulación de una cuestión de confianza sobre la iniciativa de reforma constitucional (F. 91)²⁴.
- El Poder Ejecutivo puede formular una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley de su iniciativa, « siempre y cuando está directamente relacionado con la política general del gobierno que expone el presidente del Congreso de Ministros, conforme al artículo 130 de la Constitución». (F. 92)

78. Ello implica que el Congreso también tiene la potestad de interpretar el significado del rechazo de plano o de la improcedencia contemplados en el artículo 86 del RCR, en el sentido de que no constituyen un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza, sino el rechazo de una solicitud realizada sobre materias que escapan a la institución de la cuestión de confianza.

79. Por lo tanto, este Tribunal concluye que el Congreso de la República es la entidad competente para determinar: a) cuándo se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza a las que se refieren los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución ; y , b) el alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación.

80. Asimismo, también es la autoridad competente para: a) decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza; y , b) determinar la valoración que corresponde dar a la decisión de " rechazar de plano" la cuestión de confianza que adopte la Mesa Directiva del Congreso de la República.

²² 81. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede interpretar la decisión del Congreso y asignar un significado diferente a la decisión que este ha adoptado. El Parlamento, conforme al ordenamiento jurídico vigente, debe rechazar la cuestión de confianza de forma expresa para que se verifique la existencia de un a denegatoria de la misma.

²³ 93. Asimismo, este tribunal señala expresamente que en ningún supuesto se encuentra habilitado el Poder Ejecutivo para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la Republica, ni tampoco se encetra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el parlamento.

²⁴ 91. En conclusión, este Tribunal considera pertinente recalcar que el Poder Ejecutivo solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza respecto de sus propias competencia exclusivas, sin que estas pueda interpretarse de manera extensiva, como se hizo en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, para que impliquen el menoscabo de las competencias exclusivas de otras entidades estatales, bajo el pretexto de que se trata de asuntos de interés público. En ese sentido, aun cuando la iniciativa de reforma constitucional pueda ejercerla el presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, no es jurídicamente viable la formulación sobre esta materia de una cuestión de confianza, en la medida en que el procedimiento de reforma está contemplado en el artículo 206 de la Constitución como atribución del Congreso. Admitir lo contrario supondría afectar el equilibrio de poderes.

CONCLUSIONES

- La figura de la cuestión de confianza encuentra su origen, finalidad y límites en el sistema constitucional parlamentario que determina la relación de dependencia entre el Gobierno y el Parlamento. A tenor de la doctrina es un instrumento de control y de dirección política, sobre las políticas de Estado, cuya razón de ser es la exigencia de responsabilidad política.
- Por su parte, en el sistema constitucional presidencial atenuado (como es el caso peruano), esta figura parlamentaria no solo se solicita para el control de las políticas y programas generales, sino también para el conocimiento de cualquier tema que el Ejecutivo considere. Ergo, si bien representa al igual que en el régimen parlamentario la búsqueda de control, fortalece la posición del Congreso al no referirse exclusivamente a un punto único.
- En nuestro país, la Constitución vigente establece dos supuestos en los que la cuestión de confianza puede ser solicitada, una obligatoria que es planteada por el presidente del Consejo de Ministros luego de concurrir ante el Congreso para exponer su programa de Gobierno al inicio de sus funciones; la otra, facultativa, puede ser planteada de manera individual o por el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el Gabinete, y se refiere a una medida o iniciativa. Si se rehúsa la confianza solicitada o se rechaza la iniciativa presentada el ministro debe dimitir. Si la confianza es planteada por el presidente del Consejo de Ministros y esta le es rehusada se produce la crisis total del Gabinete, debiendo dimitir todos sus miembros y conformarse uno nuevo.
- El Congreso de la República es la autoridad competente para determinar cuándo se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza, así como el alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación. Y tiene competencia para decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza y «determinar la valoración que corresponde a dicha decisión. El Poder Ejecutivo no tiene competencia para interpretar la decisión del Congreso de la República.

- El Poder Ejecutivo no está habilitado para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la República, ni se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria fáctica de la cuestión de confianza. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento.

Asimismo, solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza respecto de sus propias competencias exclusivas. No es jurídicamente viable la formulación de una cuestión de confianza sobre la iniciativa de reforma constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DE ANTONIO, J. A. (2000). Derecho parlamentario. . Barcelona: J.M.Bosch.
BERNALES BALLESTEROS, E. (1999). La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Lima: RAO.

CAIRO ROLDÁN, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 21(21). Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698>

EGUIGUREN PRAELI, F. (2018). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. IUS ET VERITAS N° 57, diciembre 2018. Pontificia Universidad Católica del Perú.

FERNANDEZ SEGADO, F. (1987). La cuestión de confianza: Marco jurídico – constitucional y praxis política. Revista Española de Derecho Constitucional Año 7. Núm. 21, septiembre -diciembre 1987.

GARCÍA BELAÚNDE, D. (1991). *Forma de gobierno en la Constitución peruana*. Recuperado de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/27119.pdf>

GARCÍA BELAÚNDE, D. (2009). *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)*. Recuperado de UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/9.pdf>

GARCÍA BELAÚNDE, D. (noviembre de 2018). Más sobre la cuestión de confianza . *Ipsa Jure*(43), 22-30. Recuperado julio de 2019 de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/bcc574004811c451b9cebb1612471008/IPSO+JURE+43+Versi%C3%B3n+final.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bcc574004811c451b9cebb1612471008>

HABERLE, P. (2003). *El Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.-----3

HAKANSSON NIETO, C. (2015) Crisis del Gabinete ministerial. En la Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Edición actualizada y con nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tomo III, Lima: Gaceta Jurídica.

LANDA ARROYO, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional*, 10(10). Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7667/7913>

LINZ, Juan J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* ISSN: 1390-4248 • julio 2013 • Volumen N°. 7, 2013.

LOEWENSTEIN, K. (1965). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Planeta.

NOHLEN, D. (2013). El presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos* N° 1, mayo 2013, RIAEE.

RUBIO CORREA, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (Vol. 4). Lima: PUCP.

SANTOLALLA, F. (2013). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson.

SANTAOLALLA, F. (2002). El control parlamentario (II): Moción de censura y cuestión de confianza. *Iustel*, Madrid.

SERRAFERO, Mario D. (2016). Control parlamentario en Europa y América Latina. Universidad de Nariño, *Revista Científica CODEX*. Vol. 2. Núm. 2. Págs. 61a 80.

Jurisprudencia consultada

Tribunal Constitucional del Perú.

- (2018). *STC-00006-2018-AI/TC*. Recuperado de TC: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>
- (2020) *STC 00006-2019-CC/TC*. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D95DBFF27481B85052586F300803536/\\$FILE/00006-2019-CC.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D95DBFF27481B85052586F300803536/$FILE/00006-2019-CC.pdf)
- (2023) *STC 307/2023*. Expediente 00004-2022-CC/TC. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/00004-2022-cc.pdf>

Documentación de sitio web consultadas

Diario de los Debates. (1993). Recuperado de CR: <http://www.congreso.gob.pe/Diariodelosdebates/>

Páginas electrónicas consultadas

ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN DEL PERÚ - CONGRESO DE LA REPÚBLICA
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
<https://www.tc.gob.pe/>