

# AJUSTES NORMATIVOS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO

**César Delgado-Guembes**

24 de Agosto de 2021



# Contenido

**1 - SITUACIÓN  
ACTUAL**

**2 - IMPACTO  
GENERADO**

**3 - AJUSTES  
PENDIENTES**

**4 - MÉTODOS DE  
CORRECCIÓN  
DISPONIBLES**

**5 -MEDIDAS QUE NO  
PUEDEN DEJARSE  
DE APROBAR**

**6 -MEDIDAS  
COMPLEMENTARIAS**

# 1 - SITUACIÓN ACTUAL

- Se aplica obligatoriamente en la investidura sólo sobre el programa general de gobierno
- Su uso facultativo se ha invocado respecto de :
  - Aprobación de proyectos de ley
  - Aprobación de contenidos textuales de delegación de facultades legislativas
  - Aprobación de reformas constitucionales
  - Interrupción del proceso de censura contra un ministro
  - Suspensión de proceso de designación de magistrados del TC

# 1 - SITUACIÓN ACTUAL

- El gobierno se ha subrogado en la titularidad de la potestad fiduciaria del Congreso, desconociendo la competencia constitucional del Congreso como órgano que vota y que decide sobre los pedidos de confianza que plantea el gabinete ministerial, aprobándolos o rehusándolos.
- En sus STCs 6-2018-PI y 6-2019-CC el TC ha calificado y conceptualizado la cuestión de confianza de la Constitución como una ***cláusula de naturaleza abierta***, sin que esa calificación justifique que la atribución del gobierno no esté sujeta a los límites o parámetros funcionales y competenciales que la propia Constitución establece.

# **AMPLITUD DE LA CLÁUSULA ABIERTA HABILITA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE CONTENIDO NORMATIVO (STCs 6-2018-PI)**

Es inconstitucional la regla que señala 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* porque niega el principio de balance entre poderes, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución) y 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 poderes (FUNDAMENTOS 74 y 76).

# 2 - IMPACTO GENERADO

## **Daños ocasionados:**

- El Congreso queda menoscabado en su competencia y titularidad como órgano depositario de la confianza que se concede o que se rechaza
- El régimen político peruano ha sido desnaturalizado porque se ha reconocido al gobierno alcances que generan grados significativos de concentración de poder contrarios a un régimen democrático y republicano

## **Riesgos previsibles :**

- El gobierno puede volver a usar métodos que previamente han mellado la posición constitucional del Congreso
- Los riesgos que deben evitarse es que el gobierno plantee cuestiones de confianza sobre competencias constitucionalmente exclusivas del Congreso
- El Congreso tiene la responsabilidad de prever la normalidad institucional de su funcionamiento, sin que un agente externo lo desconozca ni afecte su desempeño ni su composición

# 3 - AJUSTES PENDIENTES

- 1 - Acotar el aspecto abierto de la cláusula sobre usos de la cuestión de confianza
- 2 - Corregir el desborde ocasionado por usos excesivos de la cuestión de confianza por el gobierno
- 3 - Limitar la discrecionalidad en el uso de la cuestión de confianza por el gobierno
- 4 - Eliminar la opción del gobierno de calificar la decisión del Congreso según su comprensión, interpretación, entendimiento constitucional, o según su interés, o conveniencia políticos
- 5 - Recuperar la posición constitucional del Congreso como titular de la potestad fiduciaria en representación de la pluralidad de la voluntad popular
- 6 - Adecuar los ajustes en el concepto de la cuestión de confianza dentro del marco constitucional, ordenando los alcances de la STC 6-2019-CC que distorsionan el tipo de régimen político peruano

# **4 - METODOS DE CORRECCIÓN DISPONIBLES**

**(1) REFORMA CONSTITUCIONAL**

**(2) LEY DE INTERPRETACIÓN DEL TEXTO  
CONSTITUCIONAL**

**(3) REFORMA DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO**

# REFORMA CONSTITUCIONAL

## VENTAJAS

Afecta la esencia y contenido de la cuestión de confianza

Genera cambios relativamente más fuertes, sólidos y estables

Mayor nivel de autonomía normativa y menos restricciones o control externo

## LIMITACIONES

El contenido debe mantenerse en un nivel general

Menor potencia sobre puntos sustantivos y detalles procesales

El proceso de reforma tiene un desarrollo más prolongado

# ALCANCES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO

César Delgado-Guembes  
24 de Agosto de 2021



# LEY DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

## VENTAJAS

Comparativamente menos complicada su aprobación

Permite optimizar moderadamente la posición del Congreso

## LIMITACIONES

Su naturaleza restringe el margen de cobertura normativa

Deja aspectos normativa y constitucionalmente críticos por cubrir

# LIMITACIONES PROPIAS DEL USO DE LEYES DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El Congreso puede interpretar la ley (artículo 102 inciso 1), pero la interpretación de la Constitución exigiría que su aprobación se realice sin infringir ni desconocer la formalidad prevista en el artículo 206 de la Constitución.

Interpretar la Constitución es un acto cuyo titular es el propio poder constituyente que aprueba la Constitución.

Las leyes de interpretación de la Constitución que sí puede aprobar el Congreso tienen carácter implícito. Desarrollan la materia constitucional sin excluir sentidos o significados del texto constitucional propiamente dicho. Este último tipo de interpretación de la Constitución tiene carácter primario.

# REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

## VENTAJAS

Permite llegar a detalles esencialmente nucleares y adyacentes a la cuestión de confianza, como la concurrencia voluntaria de los ministros

Celeridad, eficacia y autonomía normativa para la aprobación

## LIMITACIONES

No puede afectarse el marco constitucional ni las limitaciones expresamente fijadas por el TC en su STC 6-2019-TC

Existe el riesgo de su inconstitucionalización si es que se repiten contenidos previamente declarados inconstitucionales

# RESTRICCIONES SOBRE LA REGULACIÓN CON EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza en el Reglamento del Congreso, se entra en **ASUNTOS AJENOS A LA ACTUACIÓN PARLAMENTARIA, EXCEDIENDO LA FINALIDAD DE LA "NORMACIÓN AUTÓNOMA" QUE OTORGA AL CONGRESO EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN** y transgrediendo la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (artículos 132 y 133 de la Constitución) (**FUNDAMENTO 41 DE LA STC 6-2018-PI**).

# REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA MEDIANTE UNA LEY ORGÁNICA

Si de acuerdo al Tribunal Constitucional el Congreso no puede regular la cuestión de confianza de modo que limite la facultad privativa del gobierno de usar la cuestión de confianza según su propio criterio y discreción, y por lo tanto no puede hacerlo mediante el Reglamento del Congreso porque excede la competencia que le corresponde a su “normación autónoma” para regular materias propias de la actuación parlamentaria, y si, a la vez, tampoco puede regular la cuestión de confianza mediante una ley de interpretación de la Constitución a menos que lo haga valiéndose del proceso previsto en el artículo 206 de la Constitución, la vía idónea sería, o la reforma constitucional (en cuyo caso no podría abordarse aspectos de detalle procesal que exigen mayor meticulosidad y profundidad normativa), o la opción de una LEY ORGÁNICA (que debe votarse con la mayoría absoluta de congresistas -66- y que además debe remitirse al Poder Ejecutivo para que ejercite la facultad de observación que le franquea el artículo 108 de la Constitución.

**5 - MEDIDAS QUE  
NO PUEDEN DEJAR  
DE APROBARSE**

# 10 MEDIDAS QUE NO PUEDEN DEJAR DE APROBARSE

- (1) La cuestión de confianza no puede plantearse sobre **procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.**
- (2) La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza **no se presume.** Sólo la califica el Congreso de la República mediante el voto de la asamblea sobre la materia que se pone manifiestamente bajo su consideración y deliberación.
- (3) El Congreso tiene la facultad de **declarar la improcedencia** de pedidos o planteamientos de confianza, sin que la improcedencia constituya una forma de rehusamiento o de denegatoria.

# 10 MEDIDAS QUE NO PUEDEN DEJAR DE APROBARSE

(4) No procede plantear una cuestión de confianza para **interrumpir procesos parlamentarios iniciados, agendados y en curso** en las sesiones de la asamblea.

(5) Si el Congreso declara procedente el planteamiento de una cuestión de confianza sobre **texto legislativo**, el resultado se considera como aprobada o denegada solo cuando haya **finalizado el proceso de reconsideración** previsto en el artículo 108 de la Constitución, o cuando la ley sea promulgada por el Presidente del Congreso a la conclusión del proceso de reconsideración. El resultado de la decisión del Congreso se comunica expresamente al Poder Ejecutivo indicando explícitamente si la confianza fue concedida o rehusada.

# **10 MEDIDAS QUE NO PUEDEN DEJAR DE APROBARSE**

(6) La cuestión de confianza es **aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate cuyo inicio, duración y conclusión conduce el Presidente del Congreso en la sesión convocada con ese fin** conforme al Reglamento del Congreso.

(7) La cuestión de confianza es aprobada o rechazada expresa y exclusivamente **luego de sometida explícitamente a votación** por el Presidente del Congreso conforme al Reglamento del Congreso.

# 10 MEDIDAS QUE NO PUEDEN DEJAR DE APROBARSE

(8) El **resultado** de la decisión sobre el planteamiento de confianza tiene esa condición sólo mediante la **comunicación mediante oficio del Presidente del Congreso al Poder Ejecutivo.**

(9) Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo **causan efectos y pueden ejecutarse** una vez que el Poder Ejecutivo recibe la comunicación expresa del Presidente del Congreso con la que se informa la voluntad y decisión de la asamblea.

# **10 MEDIDAS QUE NO PUEDEN DEJAR DE APROBARSE**

(10) Precisión del proceso de concurrencia de los ministros voluntariamente al Congreso, previa coordinación con la presidencia del Congreso, y comunicación expresa de la fecha y hora según lo acuerde el Pleno para su inclusión en la agenda de sesiones del orden del día.

# **6 –MEDIDAS COMPLEMENTARIAS**

# 7 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

- (1) ¿Procede, en general, el planteamiento de una cuestión de confianza sobre medidas legislativas, siempre que su contenido no represente una reforma expresa o implícita de la Constitución? ¿No es la presentación de cuestiones de confianza sobre la aprobación de una norma, o sobre la delegación de facultades legislativas, un modo de coacción ( y por lo tanto, inconstitucional ) sobre la independencia del Congreso en un régimen de separación de poderes?
  
- (2) ¿Es procedente la cuestión de confianza sobre un texto legislativo si el Pleno, según el caso y excepcionalmente, la declara procedente? Si el Congreso descartara el planteamiento como un acto de intimidación o de coacción que afectara su independencia y autonomía funcional, o el principio de separación de poderes, el Pleno puede decidir si la ausencia de coincidencia con el texto cuya aprobación se solicita debe o no entenderse como una negación de confianza al gabinete o a un ministro en particular.

# 7 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

(3) ¿Procede el planteamiento de una cuestión de confianza sobre la permanencia de un miembro particular del gabinete, con el objeto de neutralizar o condicionar la facultad del Congreso de censurar no a todo el gabinete sino sólo a alguno de los ministros que lo conforman? El PCM puede considerar que la permanencia de un ministro en el equipo del gabinete ministerial es crítica para llevar adelante la política general del gobierno y plantear la solidaridad del gabinete con esa permanencia.

(4) ¿Procede plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación total o parcial de la fórmula presentada por el Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de la república? Cabe que las modificaciones introducidas por la Comisión de Presupuesto, o las incluidas en el debate del Pleno, contengan materias contrarias a la política general del gobierno, o que generen desequilibrio presupuestal inadecuadamente cubierto. En ese supuesto el PCM puede plantear cuestión de confianza solidarizándose con la posición del Ministro de Economía y Finanzas.

# 7 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

(5) ¿Procede el planteamiento de una cuestión de confianza que constituya un modo de condicionar o de considerar el voto del Congreso bajo término ni plazo máximo para el pronunciamiento?

(6) ¿Debe poner en conocimiento del Congreso el Acta de la sesión del Consejo en la que conste el acuerdo unánime y solidario del gabinete que autorice al Presidente del Consejo de Ministros a realizar el planteamiento que afecta a la totalidad del gabinete, para que la cuestión de confianza que plantea el Presidente del Consejo de Ministros en nombre de todo el gabinete tenga valor como un acto que afecte la integridad del gabinete?. Alternativamente, ¿es válida la cuestión de confianza que comprometa a la totalidad del gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros concurre con la totalidad del gabinete a la sesión del Congreso en la que plantea la cuestión de confianza?.

# 7 MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

(7) Si se optara por la alternativa de la ley interpretativa de los artículos 132 y 133 de la Constitución (para lo cual la interpretación debe regirse y circunscribirse al proceso previsto en el artículo 206 de la Constitución) es necesario prever que los alcances de la ley carecen de consecuencias o impacto retroactivos, y que rigen a partir del día siguiente al de su publicación, dejando a salvo los efectos de actos surgidos en el período anterior a su vigencia.