



# La **cuestión de confianza** y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional(\*)

## *The confidence motion and the recent ruling of the Constitutional Court*

**Francisco José Eguiguren Praeli(\*\*)**

Pontificia Universidad Católica del Perú

**Resumen:** En este trabajo se analiza la finalidad, los alcances y efectos políticos de la cuestión de confianza, que puede plantear el Consejo de Ministros ante el Congreso; a partir de su regulación en la Constitución Peruana. Asimismo, el contenido y efectos de la reforma introducida en el Reglamento del Congreso para desalentar su uso y limitar sus alcances, así como la reciente declaración de inconstitucionalidad de tal reforma por el Tribunal Constitucional.

**Palabras clave:** Cuestión de Confianza - Voto de Censura - Control Político entre Gobierno y Parlamento

**Abstract:** This paper analyzes the purpose, scope and political effects of the vote of confidence, which the Council of Ministers can present to Congress, from its regulation in the Peruvian Constitution. The author also evaluates the content and effects of the reform introduced in the Rulebook of Congress that discourages the use of the vote of confidence and limits its scope. Finally, the paper discusses the judgment of the Peruvian Constitutional Court that declares said reform as unconstitutional.

**Keywords:** Confidence motion - Vote of Censorship - Political Control between Government and Parliament

---

(\*) Nota del Editor: El artículo fue recibido el 27 de octubre y aprobada su publicación el 18 noviembre del 2018.

(\*\*) Abogado, Magister en Derecho Constitucional y Doctor en Humanidades por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal del Departamento Académica de Derecho; miembro del Comité Asesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Posgrado de la PUCP. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Presidente de la misma. Ha sido Embajador del Perú en el Reino de España; Ministro de Justicia y Derechos Humanos; Juez Ad Hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Director General de la Academia de la Magistratura; Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas; Director de la Maestría en Derecho Constitucional; Jefe del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Correo electrónico: feuguigu@pucp.edu.pe

## 1. Introducción

El régimen político instaurado en el Perú, desde el inicio de la vida republicana y a lo largo de nuestras numerosas constituciones, es de raíz Presidencial; aunque desde el principio se le fueron incorporando instituciones características de los regímenes Parlamentarios, seguramente con la intención de prevenir y atenuar los excesos políticos del poder del Presidente, quien simultáneamente ostenta las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y carece de responsabilidad política ante el Congreso. Así, ya desde el siglo XIX, se incorporaron en nuestras constituciones instituciones tales como el refrendo ministerial, como requisito para la validez de los actos presidenciales; la existencia de un Consejo de Ministros (*Gabinete*), con un Presidente de dicho Consejo a la cabeza (conocido como *Premier o Primer Ministro*); la compatibilidad entre el desempeño simultáneo de los cargos de parlamentario y de Ministro; la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso, con la potestad parlamentaria de interpelar y censurar a los ministros. Posteriormente, ya en siglo XX, fueron incorporadas otras instituciones, también propias de los regímenes de tipo parlamentario, como la cuestión de confianza planteada por los ministros ante el Congreso y la facultad del Presidente de la República de disponer la disolución del Congreso.

La experiencia política peruana ha evidenciado que este régimen Presidencial *atenuado o parlamentarizado* diseñado por la Constitución, puede tener un funcionamiento muy distinto en función de la composición política imperante en el Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo. Así, cuando el Gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria favorable, sea propia o formada mediante alianzas, los elementos propios del presidencialismo aparecen más notoriamente, con estabilidad para el Poder Ejecutivo pero con el riesgo de excesos, favorecidos por la falta de control y la sumisión política de un Congreso *oficialista*. En cambio, cuando el Congreso es dominado por una mayoría de oposición, los elementos parlamentarios del régimen constitucional se hacen manifiestos, mediante el uso más frecuente de interpelaciones o censuras a los ministros; así como el bloqueo parlamentario a iniciativas legislativas gubernamentales, que pueden llevar a una situación de polarización e inestabilidad política.

Cabe tener presente que en los últimos años, venimos viviendo un escenario político singular. Y es que por primera vez, en las cuatro décadas de funcionamiento de las constituciones de 1979 y 1993, un gobierno (el encabezado por el Presidente Pedro Pablo Kuczynski) ha tenido que enfrentar un Congreso dominado ampliamente por una mayoría de oposición, donde una sola agrupación política contaba con los votos suficientes para censurar o negar confianza al Gabinete o a algún ministro cuando lo desee. Evidencia de ello han sido el rechazo parlamentario de la cuestión de confianza planteada por el Gabinete presidido por Fernando Zavala, lo que originó su caída; asimismo, la aprobación de censuras o amenazas de censura contra varios ministros o ministras.

Tras la renuncia del Presidente Kuczynski y asunción de la presidencia por el Primer Vicepresidente Martín Vizcarra,

se ha iniciado una crisis interna dentro de la agrupación Fujimorista Fuerza Popular, la cual ha llevado a que algunos congresistas dejen su bancada; sin embargo, conserva aún una representación parlamentaria muy considerable, a tener en cuenta para efectos de la eventual aprobación de censuras a ministros o rechazo a una cuestión de confianza. En tanto persista este escenario de conflictividad política y de una débil presencia del Gobierno en el manejo del Congreso, es muy probable que el uso de la cuestión de confianza puede constituirse en una *herramienta* de presión gubernamental para intentar la aprobación en el Congreso de sus iniciativas legislativas; teniendo en cuenta que una nueva censura del Gabinete o rechazo al pedido de confianza, habilitaría al Presidente a disponer la disolución del actual Congreso.

Por ello es de especial interés analizar las implicancias políticas y constitucionales de la reforma que la mayoría parlamentaria opositora introdujo en el Reglamento del Congreso (en marzo 2018) con la intención de limitar el uso y las materias susceptibles de una cuestión de confianza por parte del Gabinete; así como sus efectos respecto a la designación de nuevos ministros por el Presidente. Si bien con la reciente sentencia dictada por el Tribunal Constitucional (publicada en noviembre 2018), que declaró inconstitucional y derogó dicha reforma, *las cosas vuelven a su estado anterior* respecto a los alcances y efectos de la cuestión de confianza, ello no altera por sí solo la debilidad política del Poder Ejecutivo en el Congreso y su relación con el Congreso. En tanto subsista una mayoría parlamentaria adversa y hostil al Gobierno, seguramente la utilización de la censura y la cuestión de confianza pueden convertirse en más frecuentes.

## 2. El reconocimiento de la cuestión de confianza y su evolución en las Constituciones del Perú

Mientras que la potestad del Congreso para aprobar la *censura*, contra un Ministro por separado o del Consejo de Ministros en su conjunto, nació de la práctica parlamentaria desde mediados del siglo XIX, la *cuestión de confianza* tuvo un reconocimiento constitucional posterior. Aparece recogida una mención a ella, bastante general sea dicho, en la *Constitución*



de 1920, cuyo artículo 133 señalaba: “No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales algunas de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza”. A su vez, la *Constitución de 1933* se ocupó del voto de censura contra los ministros en los artículos 172 y 173; mientras que en el artículo 174 contiene una referencia a la cuestión de confianza al disponer: “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”.

La *Constitución de 1979*, en su artículo 224, establece la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de comparecer ante ambas Cámaras reunidas en Congreso, acompañado de todos los Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. Sin embargo, precisaba que tal exposición no da lugar a voto (de confianza) del Congreso, descartando que este acto suponga una forma de control político parlamentario donde quede expuesta la continuidad del Gabinete.

Cabe agregar que la Constitución de 1979 confirió la potestad de interpelar, censurar u otorgar confianza a los Ministros (sea a todo el Gabinete o en forma individual) exclusivamente a la Cámara de Diputados (artículos 225 y 226). Reitera la disposición de la Carta de 1933 en el sentido de que la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza (artículo 226). Una importante novedad introducida por esta Constitución fue la facultad del Presidente de la República para disponer la disolución de la Cámara de Diputados, cuando esta haya censurado o negado otorgar confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227).

Finalmente, la *Constitución de 1993* introdujo algunas novedades y cambios importantes en esta materia. Así, en el artículo 130 se dispone que el Presidente de un nuevo Consejo de Ministros, dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, deberá concurrir obligatoriamente ante el Congreso (ahora unicameral) acompañado de todos los demás Ministros, para exponer y debatir su política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Pero a diferencia de la Carta anterior, señala expresamente que deberá plantear, a este efecto, una cuestión de confianza ante el Congreso, la misma que de no obtener su aprobación, acarreará la caída del Gabinete.

A su vez, en el artículo 132 de la Constitución de 1993 se señala que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de algún Ministro por separado, mediante la aprobación en su contra de un voto de censura o del rechazo del voto de confianza solicitado; precisando que tal pedido de confianza sólo puede ser planteado por el Ministro. En el último párrafo de este precepto constitucional se mantiene la norma que establece que la desaprobación parlamentaria de una iniciativa ministerial no obliga al ministro proponente a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza. La facultad del Presidente de disponer la disolución del Congreso, cuando éste ha censurado o negado la confianza al Consejo de Ministros, se reduce de tres a dos Gabinetes

(artículo 134). Finalmente, en el artículo 133, se contempla expresamente la potestad del Presidente del Consejo de Ministros para presentar, a nombre de todo el Gabinete, una cuestión de confianza ante el Congreso, precisando que de ser esta confianza rehusada se produce la crisis total del Gabinete.

Como se puede apreciar, la vigente Constitución de 1993 contempla distintos supuestos donde el Presidente del Consejo de Ministros, o algún Ministro por separado, pueden plantear ante el Congreso una cuestión de confianza, siendo estos:

“a) La cuestión de confianza que en forma *obligatoria* debe plantear el Presidente del Consejo de Ministros, en nombre de todo el Gabinete, al concurrir ante el Congreso, dentro de los 30 días siguientes a asumir funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requerirá su gestión.

b) La que puede plantear en cualquier momento, en *forma voluntaria y por propia iniciativa*, el Presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el Gabinete, o cualquier Ministro individualmente, respecto al otorgamiento de un voto de confianza a su gestión o a la aprobación de una medida o iniciativa sometida a la consideración del Congreso”.

En ambos supuestos, 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.

### **3. Finalidad y alcances de la cuestión de confianza y su diferencia con la censura**

Tanto la censura como la cuestión de confianza son mecanismos de control político que se ejercen recíprocamente entre el Congreso y el Gobierno (*Poder Ejecutivo*) en aquellos regímenes donde existe la responsabilidad política del gobierno o los ministros ante

el Parlamento. Si bien ello es propio de regímenes de tipo parlamentario, porque es el parlamento quien elige al Gobierno o Gabinete; también se contempla en algunos regímenes de corte presidencial *racionalizado*, como ocurre en el Perú, donde se han introducido como forma de contrapeso o control parlamentario a la gestión gubernamental.

Mediante el voto de censura o el pronunciamiento ante el planteo de una cuestión de confianza, el Congreso expresa su respaldo o rechazo a la actuación y gestión del Gabinete; o hace efectiva la responsabilidad política de los ministros por sus propios actos u omisiones o por el respaldo que otorgan a decisiones presidenciales. Censura y cuestión de confianza aparecen así como una suerte de dos caras de la misma moneda, que no es otra que la responsabilidad política del Gobierno o los ministros ante el Parlamento. En ambas, la continuidad del Gobierno, Gabinete o Ministro se pone en juego y en riesgo, pues su futuro dependerá del sentido de la votación parlamentaria. Aunque su planteo es unilateral, la diferencia central es que mientras la iniciativa para proponer la censura proviene de los parlamentarios, la iniciativa para la formulación de la cuestión de confianza proviene directamente del Gabinete o de los ministros. Pero en ambos casos quien vota y decide sobre la aprobación o rechazo de la censura o el otorgamiento de la confianza es siempre el Congreso.

Es importante advertir que la aprobación o rechazo parlamentario del voto de censura o del otorgamiento de confianza hacia el Gabinete o un Ministro, tiene un componente esencialmente político antes que jurídico. Su apreciación y el desenlace dependerán de una valoración y decisión del propio Congreso, ciertamente muy influida por su composición política y por factores bastante discrecionales, que no tienen que coincidir necesariamente con  *criterios de justicia*  ni con la verificación de infracciones constitucionales del Gabinete o Ministro. En realidad mucho dependerá del respaldo o rechazo político en el Parlamento a la gestión ministerial o a las propuestas gubernamentales sometidas a consideración del Congreso; lo que se materializa en poder obtener o no el número de votos parlamentarios requeridos para adoptar la decisión política en un determinado sentido.

Por esta razón, las consecuencias que se desprenden de la aprobación de un voto de censura o del rechazo al otorgamiento de la confianza son de tipo político y no penal ni jurisdiccional. En el Perú, los ministros contra los que se aprueba una censura o se rechaza la confianza, deberán renunciar y dejar el cargo, estando obligado el Presidente a aceptar su dimisión y designar a quienes los reemplazarán. Pero ello no acarreará automáticamente para los ministros cesantes ninguna inhabilitación ni sometimiento a juicio.

Precisamente por el carácter eminentemente político que son propios de la censura y la cuestión de confianza, su uso puede resultar instrumental para dirimir conflictos entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento y el Gobierno. Por ello, en principio, las causas o materias que pueden ser objeto de una cuestión de confianza, promovida por el Presidente del Consejo

de Ministros (en nombre de todo el Gabinete) o por algún Ministro en forma individual, son de gran amplitud y no tendrían mayores restricciones, porque en definitiva se trata de un asunto que puede simplificarse afirmando que lo determinante será si el Gabinete o el Ministro cuenta o no con respaldo en la mayoría de parlamentarios. Es decir, que mediante la cuestión de confianza se “mide fuerzas”, a nivel político, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que se resolverá en función de que se consiga alcanzar un determinado número de votos.

Así lo ha entendido también la Constitución de 1993, cuando en el artículo 132, se limita a señalar que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Gabinete o del Ministro aprobando en su contra un voto de censura, o rechazando la cuestión de confianza planteada por éste, sin hacer referencia alguna a las causas o asuntos por los que pueden promoverse. Debe resaltarse las implicancias del último párrafo de dicho precepto constitucional, presente en todas nuestras últimas constituciones, cuando precisa que la desaprobación por el Congreso de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro proponente a tener que dimitir, a menos que haya hecho (expresamente) de su aprobación una cuestión de confianza.

¿Pero cuál podría ser, entonces, el contenido de las materias susceptibles de incluirse en la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros o Ministro ante el Congreso? Dentro del amplio espectro de posibilidades disponibles, considero que tendría que tratarse de alguna propuesta o materia que interesa al Gabinete o al Ministro que la plantea, pero cuya aprobación no puede realizarla directamente sino que requiere del respaldo político del Congreso. Sería el caso, por ejemplo, de una iniciativa legislativa que el Poder Ejecutivo propone al Congreso, demandándole su aprobación como una cuestión de confianza. También podría referirse al pedido de aprobación de una delegación de facultades legislativas; o a lograr el respaldo del Congreso respecto a la implementación de una determinada política o medida concreta del gobierno, de carácter económico por ejemplo, que debido a sus implicancias o efectos políticos sensibles el Gobierno desea conocer de antemano si contará o no con la confianza del Congreso, a fin de obtener una suerte de  *compromiso político*  que prevenga ulteriores reacciones





adversas del Parlamento, que podrían llevar eventualmente a un voto de censura.

#### 4. La reforma en el Reglamento del Congreso para limitar el uso y los efectos de la cuestión de confianza

El 10 de marzo del 2018 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” una reforma introducida en el Reglamento del Congreso (aprobada el día 9 de marzo) que fue impuesta por la mayoría parlamentaria con la clara intención de restringir los alcances de la cuestión de confianza y limitar su utilización por el Poder Ejecutivo. En efecto, mediante Resolución Legislativa 007-2017-2018.CR, se modificó el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, que regula el trámite parlamentario de la censura y la cuestión de confianza. El nuevo texto<sup>(1)</sup> contiene como principales novedades:

a) Se establece que *no procede interponer la cuestión de confianza para promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político. Con ello se restringe las materias susceptibles de ser planteadas como cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros.*

b) Para efectos del ejercicio de la facultad del Presidente de poder disponer la disolución del Congreso, contemplada en el Artículo 134 de la Constitución, que la habilita cuando el Parlamento ha censurado o rehusado confianza a 2 Consejos de Ministros, la reforma señala que no se considera que se ha producido una crisis total del Gabinete si el Presidente decide volver a designar en el nuevo Gabinete a uno o más ministros renunciando, por haber sido objeto de un voto de censura o de rechazo a la cuestión de confianza solicitada”.

Seguramente sería válido que estas restricciones respecto a los alcances de la cuestión de confianza puedan estar establecidas en la Constitución, dentro del margen de discrecionalidad política que se reconoce al constituyente en la configuración del marco institucional del Estado y del régimen político. Incluso si se incorporan en nuestra Constitución mediante el procedimiento de reforma constitucional. Pero considero que resultaba inconstitucional que tales cambios se introduzcan por medio de una reforma en el Reglamento del Congreso, ya que se trata de una norma con rango de ley destinada a regular la organización y el funcionamiento del Congreso y los

procedimientos parlamentarios, que se aprueba por decisión unilateral del propio Parlamento. En especial porque tales disposiciones afectan competencias que la Constitución reserva en su uso al Poder Ejecutivo.

#### 5. La sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional la reforma que se introdujo en el Reglamento del Congreso

La referida resolución legislativa que introdujo reformas en el Reglamento del Congreso, sobre el contenido de la cuestión de confianza y sus implicancias cuando es rehusada respecto a la designación de los nuevos ministros y la facultad Presidencial para disponer la disolución del Congreso, fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad interpuesto por congresistas ante el Tribunal Constitucional (En adelante “TC”). Mediante sentencia del TC, dictada en el expediente No 0006-2018-PI/TC y publicada en noviembre pasado, se declaró inconstitucional, por razones de forma y de fondo, esta resolución legislativa, que quedó así derogada.

En cuanto a la inconstitucionalidad por motivos de forma, el TC consideró que la aprobación de la resolución legislativa que modificó el Reglamento del Congreso incumplió normas constitucionales y del propio reglamento parlamentario que regulan el procedimiento legislativo. Ello porque se exoneró a la propuesta legislativa de ser sometida al dictamen previo de la Comisión de Constitución; así como del requisito de que su aprobación reciba una segunda votación, lo que no procedía tratándose de una resolución legislativa cuyo contenido incidía en la Constitución. La sentencia del TC señala que si bien la Junta de Portavoces del Congreso es competente para exonerar al proyecto normativo, en casos excepcionales

(1) “Reglamento del Congreso. Artículo 86:  
(...)”

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

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.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete”.

y urgentes, del necesario dictamen previo de la Comisión de Constitución, en atención a la materia normativa involucrada (vinculada al régimen político previsto en la Constitución y las relaciones entre Gobierno y Parlamento) se requería un análisis riguroso de constitucionalidad y amplio debate político antes de su aprobación. Por ello el TC consideró que se había incurrido en un insuficiente o deficitario debate jurídico constitucional y político en el procedimiento y aprobación de esta reforma.

En cuanto a las razones de inconstitucionalidad de fondo de esta reforma del Reglamento del Congreso, la sentencia del Tribunal Constitucional parte de señalar que la Constitución ha establecido un modelo particular de Régimen Político y de Forma de Gobierno en el Perú, que tiene como uno de sus sustentos primordiales el *principio de separación de poderes* (artículo 43 de la Constitución). Esta separación de poderes comprende elementos de distribución de funciones, mecanismos de cooperación y control entre los órganos políticos; destinados a garantizar un *equilibrio y balance de poderes* que no pueden alterarse ni siquiera con una reforma constitucional, ya que desnaturalizaría y vaciaría de contenido el núcleo duro del régimen político y la forma de gobierno dispuestos por la Constitución.

En el caso de la *cuestión de confianza*, el TC señala que esta ha sido incorporada en la Constitución como un mecanismo de balance de poder y contrapeso para el Poder Ejecutivo respecto de la moción de censura que confiere al Congreso frente al Gabinete o los Ministros. Para ello, la Constitución (en sus artículos 132 y 133) otorga un tratamiento bastante amplio o abierto a la cuestión de confianza, sin imponer límites a las materias que pueden ser incluidas en ella, lo que permite concluir que puede plantearse por el Poder Ejecutivo ante el Congreso respecto de variados asuntos de su interés, tales como la aprobación de leyes o medidas políticas, cuando el Gobierno considere importante o urgente que sean aprobados o respaldados por el Parlamento; más aún si estima que el Congreso tiene poca disposición o interés de hacerlo por propia iniciativa.

Por ello el TC señala acertadamente que resulta manifiestamente inconstitucional la reforma que se introdujo en el Reglamento del Congreso, respecto a que no podrán ser objeto de una cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley o procedimiento de control político. De un lado, porque impone limitaciones no previstas en la Constitución para el ejercicio de una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso. De otro lado, porque con ello se altera el balance de poderes establecido por la Constitución, vulnerando el principio de separación de poderes en las relaciones de contrapeso político entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Ahora bien, sabemos que cuando el Congreso aprueba una moción de censura contra el Presidente del Consejo de Ministros o rehúsa la cuestión de confianza solicitada por éste, dicho

Presidente y todo el Gabinete de Ministros tienen que presentar su renuncia al cargo, la que debe ser aceptada por el Presidente de la República. En ambos supuestos, así como cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia por propia voluntad, o cuando es removido por el Presidente de la República, el artículo 133 de la Constitución establece que se produce la *crisis total del Gabinete*, lo que determina que el Presidente de la República deba designar un nuevo Gabinete que lo reemplace.

Sin embargo, conforme señala la sentencia del TC, en la Resolución Legislativa que reformó el Reglamento del Congreso se dispone que si en este nuevo Gabinete se vuelve a designar a alguno o algunos de los ministros renunciantes por efecto de la censura o rechazo de la cuestión de confianza, no se considerará que se ha producido la crisis total del Gabinete. Con esta disposición se pretendía limitar la facultad del Presidente de la República para disolver el Congreso, señalando que esta procederá cuando se han producido 2 crisis totales del Gabinete; a pesar que el artículo 133 de la Constitución señala expresamente los 4 casos en que se produce la crisis total del Gabinete (cada vez que cesa el Presidente del Consejo de Ministros), y que el artículo 134 de la Constitución establece que el Presidente de la República podrá disolver el Congreso cuando el Parlamento ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

Con acierto el Tribunal Constitucional declara que esta reforma en el Reglamento del Congreso también resulta inconstitucional, pues el Presidente de la República (según dispone el artículo 122 de la Constitución) goza de plena libertad y autonomía para designar al Presidente del Consejo de Ministros y a los respectivos Ministros, con las únicas limitaciones previstas en la propia Constitución en supuestos específicos. Dentro de estas limitaciones o restricciones no se encuentra contemplado el impedimento para que algunos de los ministros que conformaban el Gabinete censurado o al que se rehusó confianza puedan volver a ser designados por el Presidente en el nuevo Gabinete. Ciertamente el TC precisa que no podría el Presidente de la República volver a designar en el nuevo Gabinete al saliente Presidente del Consejo de Ministros ni a los Ministros directamente involucrados en la censura o rechazo de confianza.



## 6. Algunas controversias que subsisten respecto a los alcances e implicancias de la cuestión de confianza

### 6.1. ¿Cuántos votos se requieren para considerar otorgada o rehusada la cuestión de confianza?

En el artículo 132 de la Constitución se establece que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de un Ministro por separado, mediante la aprobación del voto de censura (que se promueve por iniciativa de los parlamentarios) o del rechazo de la cuestión de confianza (que se plantea sólo por iniciativa de los Ministros). Por ello considero que siendo la finalidad de ambos mecanismos de control político la misma (poner en juego la responsabilidad política y continuidad de los ministros), lo razonable es interpretar que a ambas instituciones les debe corresponder también un mismo tratamiento constitucional respecto al número de votos que deben alcanzarse para considerar aprobada por el Congreso la censura o el rechazo a la cuestión de confianza.

Pues bien, en el propio artículo 132 de la Constitución se establece que la aprobación de la censura requiere el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso; es decir, de la existencia de una mayoría absoluta real que se manifiesta opuesta a la continuidad del Gabinete Ministerial o de algún Ministro. En cambio, los artículos 132 o 133 de la Constitución, y el Reglamento del Congreso (artículo 86, literal c) no hacen ninguna referencia o mención respecto al número de votos requeridos para que se considere otorgada o rehusada la cuestión de confianza planteada por el Gabinete Ministerial, o por algún Ministro individualmente.

Lamentablemente, la sentencia del Tribunal Constitucional no ha incluido un pronunciamiento que esclarezca esta omisión constitucional y reglamentaria. Ante esta situación de incertidumbre o controversia, mi interpretación es que siendo la censura y la cuestión de confianza dos instituciones equiparables respecto a la aplicación de la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso (teniendo como única diferencia sustancial el órgano al que corresponde la iniciativa de su formulación) para la *aprobación de ambas habría que exigir la misma votación calificada*. Es decir, que para considerar que la cuestión de confianza ha sido otorgada por el Congreso, se requeriría también la votación favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, y no sólo de una mayoría relativa (superior a los votos en contra y abstenciones). Si la cuestión de confianza planteada no logra obtener dicha mayoría calificada, deberá entenderse que ha sido rehusada, por lo que el Gabinete o Ministro involucrados estarán obligados a presentar su dimisión. Con mayor razón si el número de votos opuestos a otorgar la confianza resulta superior al que la concede.

Sin embargo, entiendo que el Congreso ha venido interpretando que la confianza puede considerarse otorgada cuando voten a su favor una mayoría de congresistas, aunque pudieran no superar a la mitad del número legal de congresistas.

Por las razones expuestas, discrepo de dicho criterio de interpretación, que considero inconstitucional, por lo que debería ser modificado, pues el otorgamiento de la cuestión de confianza (al igual que la aprobación de la censura) requiere el voto favorable de una mayoría absoluta real, es decir, de más de la mitad del número legal de congresistas.

### 6.2. Procedencia de la cuestión de confianza para la aprobación de iniciativas de reforma constitucional provenientes del Poder Ejecutivo

La sentencia del Tribunal Constitucional ha confirmado que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza, a nombre del Gabinete, para reforzar la aprobación de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso. Sin embargo, podría plantearse la pregunta (o duda) acerca de si el Gobierno también podría hacer uso de la cuestión de confianza en respaldo de una iniciativa destinada a la aprobación de una reforma constitucional en el Congreso.

La objeción fundamental que podría plantearse contra esta posibilidad, es alegar que el procedimiento de reforma constitucional, regulado en el artículo 206 de la Constitución, establece que toda reforma de la Constitución, sea que se trate de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, de los congresistas o de los ciudadanos, debe ser aprobada por el Congreso con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y luego ratificada por referéndum popular. Ello llevaría a sostener que el Congreso goza de plena autonomía y libertad para decidir si aprueba o rechaza cualquier iniciativa de reforma constitucional; sin que resulte admisible que su discrecionalidad política pueda verse *coaccionada* por el Poder Ejecutivo, interponiendo una cuestión de confianza para presionarlo respecto a la aprobación de tal proyecto de reforma.

Sin embargo, no considero acertada tal objeción. Empecemos señalando que si bien el Congreso es el titular de la potestad de aprobar las leyes, para lo que goza de discrecionalidad política, ya ha quedado plenamente aclarado por el Tribunal Constitucional que el Poder Ejecutivo puede válidamente plantear una cuestión de confianza respecto a la aprobación de una iniciativa legislativa. Es cierto que con ello coloca una presión política al Congreso,

para reforzar la iniciativa de ley presentada, pero siempre el Congreso mantendrá su libertad para aprobarla o rechazarla. Simplemente que de rehusarse a realizar la aprobación de tal ley, la confianza se entenderá rechazada y el Gabinete tendrá que dimitir.

Considero que al haber quedado reconocido por el TC que resulta válido poder utilizar la cuestión de confianza para la aprobación de una ley, nos encontraríamos ante una situación esencialmente similar tratándose de la aprobación de una iniciativa de reforma constitucional proveniente del Poder Ejecutivo. Y es que el artículo 206 de la Constitución regula el procedimiento ordinario de reforma constitucional, lo que no impide que en casos excepcionales, por la relevancia política o urgencia que para el Gobierno pueda revestir la aprobación de una determinada iniciativa de reforma constitucional, haga de su aprobación, o del respeto a la integridad del contenido del texto normativo propuesto, una cuestión de confianza ante el Congreso. Obviamente se entenderá rehusado el pedido de confianza si el Congreso no aprueba el proyecto de reforma constitucional, o si altera su contenido sustancial, lo que desencadenará la caída y consiguiente crisis total del Gabinete.

### 7. Reflexiones finales

Aunque es posible que continúe produciéndose alguna disminución en el número de los integrantes de la bancada parlamentaria fujimorista, perdiendo el control de la mayoría absoluta de votos necesaria para aprobar por sí misma una censura a algún Ministro o el rechazo de la cuestión de confianza solicitada por el Gabinete, su presencia y gravitación política en el Congreso seguirán siendo muy significativas. A su vez, el Gobierno seguirá careciendo de una representación parlamentaria considerable, situación que podría irse revirtiendo, de alguna manera, de lograr articular acuerdos con otras agrupaciones políticas también interesadas en enfrentar a la fuerza dominante en el Congreso. La elección de la próxima Mesa Directiva del Congreso podrá ser una buena ocasión para verificar si existe una nueva correlación de fuerzas al interior del Parlamento.

De no disminuir la hostilidad de la oposición parlamentaria hacia el Gobierno, es posible que las censuras individuales a ministros puedan repetirse. Menos probable sería una censura en contra del Gabinete, ya que ella habilitaría al Presidente de la República para disponer la disolución del Congreso. Sin embargo, tampoco habría que descartarlo del todo, ahora que los actuales parlamentarios saben, luego del resultado del referéndum, que ha quedado aprobada la prohibición de reelección inmediata de los congresistas. También es previsible que el Gobierno, sabiendo que le quedan más de dos años de mandato y que sigue sin contar con mayor presencia política y control en el Congreso, considere necesario utilizar con mayor frecuencia la cuestión de confianza, planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, como mecanismo político de presión para la aprobación de iniciativas legislativas o de reforma constitucional. O, por qué no, incluso para buscar su rechazo y la consiguiente caída de un segundo Gabinete de Ministros, con miras a facilitar una disolución del Congreso, que le brinda la expectativa de poder contar con una más favorable correlación de fuerzas políticas en el Parlamento para el resto de su mandato.

La sentencia del Tribunal Constitucional, si bien ha permitido dejar sin efecto la reforma que se introdujo en el Reglamento del Congreso para limitar el uso de la cuestión de confianza, obviamente no podía alterar la composición política y correlación de fuerzas existente en el Parlamento. Tampoco han quedado dilucidadas algunas interrogantes importantes respecto a la cuestión de confianza, como el número de votos exigible para considerarla otorgada, o la posibilidad de utilizarla para impulsar iniciativas de reforma constitucional provenientes del Poder Ejecutivo. Por ello estimo que, luego de la sentencia del Tribunal Constitucional, es posible que asistamos a un uso más frecuente por el Gabinete de la cuestión de confianza, que pueden ir de la mano con nuevos debates, tanto en el ámbito académico como en el político, sobre sus alcances e implicancias.

### 8. Referencias Bibliográficas

- Constitución Política del Perú. 1920. Perú: Asamblea Nacional.
- Constitución Política del Perú. 1979. Perú: Asamblea Constituyente.
- Constitución Política del Perú. 1993. Perú: Congreso Constituyente Democrático.
- Tribunal Constitucional. 2018. Demanda de Inconstitucionalidad. Referencia: 0006-2018-P1/TC (Perú, Tribunal Constitucional).
- Reglamento del Congreso de la República. 2018. (Perú, Congreso de la República). 