

La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano

OMAR CAIRO ROLDÁN*

A Marcelo

Resumen

En la Constitución peruana vigente existen dos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política institucional del Poder Ejecutivo: la censura y la cuestión de confianza. Asimismo, se buscará establecer si el ordenamiento constitucional peruano permite plantear la cuestión de confianza para respaldar la solicitud ministerial de aprobación de proyectos de ley.

Palabras clave: Cuestión de confianza. Cuestión de confianza voluntaria. Cuestión de confianza necesaria. Aprobación de proyectos de ley.

Sumilla

Introducción

1. Los orígenes de la cuestión de confianza
2. La cuestión de confianza en las Constituciones peruanas
 - 2.1. La cuestión de confianza en la Constitución de 1933
 - 2.2. La cuestión de confianza en la Constitución de 1979
 - 2.3. La cuestión de confianza en la Constitución de 1993
3. La cuestión de confianza en respaldo de la solicitud de aprobación de proyectos de ley
4. La cuestión de confianza, el Reglamento del Congreso y el Tribunal Constitucional
5. El proyecto de reforma constitucional acerca de la cuestión de confianza y su desaprobación mediante referéndum

Conclusiones

Referencias

* Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor ordinario asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad de San Martín de Porres. Miembro del Comité Consultivo de la revista *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*. Correo electrónico: ocairo@estudiomonroy.com

Introducción

En el régimen constitucional peruano vigente existen dos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política institucional del órgano ejecutivo del Estado: la censura y la «cuestión de confianza». En el presente artículo revisaremos los orígenes de la cuestión de confianza y su trayectoria en la historia constitucional del Perú. También intentaremos establecer si nuestro ordenamiento constitucional permite plantear la cuestión de confianza para respaldar la solicitud ministerial de aprobación de proyectos de ley.

1. Los orígenes de la cuestión de confianza

Según Carlos Hakansson (2015), la cuestión de confianza no surge del modelo de parlamentarismo británico «sino del francés» (p. 562). Respecto del empleo de esta institución en la III República Francesa, Francisco Fernández Segado (1987) afirmó que esta «se llegó a utilizar como medio de presión frente a la mayoría parlamentaria y, asimismo, como instrumento para frustrar maniobras parlamentarias de obstrucción frente a la acción gubernamental» (p. 41). Además, explicó que durante la IV República de Francia (1946-1948):

[...] se acudiría con inusitada frecuencia a la cuestión de confianza: en noventa y tres ocasiones recurrieron los Gobiernos franceses a este mecanismo constitucional en el corto período que media entre enero de 1947 y julio de 1952. Y todo ello con el solo objeto de permitir a la mayoría gubernamental verificar su existencia sin fracturas o recuperar la confianza en ella misma en momentos en que el Gobierno debía hacer frente a la realización de tareas delicadas. (p. 39)

Acerca de la regulación de la cuestión de confianza en el artículo 49 de la Constitución de Francia de 1946¹, Manuel García-Pelayo (1987) explica lo siguiente:

[...] solo puede plantearse por el presidente del Consejo y previa deliberación en Consejo de Ministros y la votación no podrá realizarse hasta veinticuatro horas después de haber sido planteada ante la Asamblea. Este método y requisito tiene una importancia decisiva para la relación entre la Asamblea y el Gobierno y, por ende, para el problema de la mayor estabilidad ministerial. En primer lugar, evita que la cuestión de confianza sea planteada de un modo impremeditado e intempestivo, con lo que se aminora el riesgo de provocar una crisis; pero, por otro lado, acentúa el dominio de la Asamblea en cuanto que no permite al presidente del Consejo

¹ Constitución de la IV República francesa (1946)

Artículo 49.- La cuestión de confianza solo puede ser planteada después de la deliberación del Consejo de ministros; solo puede serlo por el presidente del Consejo. La votación sobre la cuestión de confianza solo puede realizarse veinticuatro horas después de ser planteado ante la Asamblea. Tiene lugar por escrutinio público. La confianza es denegada al Gabinete por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea. Esta denegación acarrea la dimisión colectiva del Gabinete.

utilizar uno de los más característicos recursos parlamentarios, a saber: 'jugar' con su responsabilidad, emplazando a la Asamblea ante la alternativa de derribarlo, con los problemas que ella puede encerrar, o aceptar sus propuestas. Ahora bien, para que la confianza sea retirada al Gabinete, se precisa que sea acordada por mayoría absoluta de los diputados de la Cámara, es decir, que no basta la derrota por simple mayoría. Por consiguiente, si por un lado se afirma la estabilidad del Gobierno, por otro parece afirmarse su dependencia de la Cámara, ya que si la mayoría simple no le obliga a dimitir, sí le impide, en cambio, llevar a cabo las medidas por él propuestas. Por consiguiente, en tal situación, el texto constitucional ofrece al Gobierno dos posibilidades: bien plegarse a los puntos de vista de la Asamblea, lo que convertiría al sistema en un régimen convencional, o bien dimitir, posibilidad que, aun no estando en el texto, es claro que se ha de admitir, y que además quedó patente en los trabajos preparatorios. Y es precisamente esta libertad de dimisión lo que hace que el régimen francés sea parlamentario y no convencional. (p. 507).

Manuel Sánchez de Dios (1991) sostiene que, «en relación a la cuestión de confianza regulada en la Constitución de 1946» (p. 110), una de las «causas principales del fracaso del sistema de responsabilidad política en la IV República y del acentuamiento de la inestabilidad gubernamental» (p. 110) fue:

[...], la ineficacia del efecto beneficioso de la exigencia de mayoría absoluta para derribar al Gobierno, toda vez que los Gobiernos puestos en minoría, tras plantear una cuestión de confianza, se retiraban espontáneamente sin que se hubiera producido una mayoría absoluta contra ellos —de hecho, tales gobiernos hubieran podido permanecer en su sitio desde una perspectiva estrictamente jurídica—. Este procedimiento fáctico fue denominado 'pseudo cuestión de confianza', y es que, como dice J.C. Colliard, la cuestión de confianza de la IV República era un arma de doble filo que encerraba una contradicción, pues un Gobierno al quedar en minoría, pero sin una mayoría absoluta contra él, se veía obligado políticamente a dimitir (aunque jurídicamente no fuera así) ya que al plantear la cuestión de confianza ligaba a su futuro la adopción de la decisión de que se tratara. (p. 110)

En España, según Francisco Fernández Segado (1987), la cuestión de confianza nació en 1835, pero como convención constitucional, es decir, como una práctica política institucional no regulada en un texto normativo:

[...]. En la sesión del Estamento de Procuradores del 21 de diciembre de 1835, Mendizábal, presidente del Consejo de Ministros, solicitaba un voto de confianza sobre un proyecto de ley con el que se perseguía «poder continuar percibiendo las rentas del Estado y buscar los recursos necesarios para la terminación de la guerra civil» (pp. 39-40).

El mismo autor explica que esta cuestión de confianza iba a propiciar «que, al margen de toda disposición legal apareciera el primero de los medios que permiten constatar la existencia de una mayoría parlamentaria y hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad política gubernamental» (p. 40). Precisó también que en los debates

parlamentarios del Estamento, los procuradores pusieron de relieve esta circunstancia (p. 40), y que el procurador Alcalá Galiano «en su defensa del voto de confianza solicitado por el presidente del Consejo, manifestaría: “El que proponga que se niegue el voto de confianza, propone que salga el Ministerio”» (p. 40). Esta institución, afirma Fernández Segado, posteriormente, «encontrará su cauce legal en el artículo 55 del Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834» (p. 41). Finalmente, sintetizando su apreciación acerca de los orígenes de la cuestión de confianza en España, Fernández Segado explica lo siguiente:

Como puede advertirse por cuanto hemos indicado, la cuestión de confianza nace estrechamente vinculada a la aprobación de proyectos de ley. Alzaga, en análogo sentido, indica que la gran causa explicativa de la aparición en la mecánica parlamentaria de las cuestiones de confianza que suscitaban los Gobiernos ante las Asambleas no era otra que el poner al Parlamento en el disparadero de aprobar los proyectos de leyes que se le remitían y que, a juicio del Gobierno, eran fundamentales para desarrollar su política. [...]. (p. 41)

2. La cuestión de confianza en las constituciones peruanas

2.1. La cuestión de confianza en la Constitución de 1933

Esta Constitución estableció un Congreso bicameral², y en su artículo 174 reguló la cuestión de confianza por primera vez en el Perú:

Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Acerca de esta regulación, Manuel Vicente Villarán (1962) explica lo siguiente:

La Constitución de 1933 ha establecido que “la no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir...” (artículo 174). El mismo precepto constitucional agrega: ‘salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza’. La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente decía al respecto: ‘La no aprobación de una iniciativa ministerial no traduce la desconfianza de la Cámara ni la censura al Ministro, salvo el caso de que este haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza, ya por entender que el rechazo afecta la política general del Poder Ejecutivo, ya por considerar que la no aprobación de su iniciativa traduce desconfianza de la Cámara. El ministro debe declarar expresamente

² Constitución Política del Perú de 1933

Artículo 89.- El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo, y por un Senado Funcional.

Artículo 93.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de seis años y se renueva íntegramente al expirar su mandato.

Artículo 94.- El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva íntegramente al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional.

que hace de la aprobación una cuestión de confianza. Si la iniciativa es rechazada después de formulada la declaración ministerial, el ministro queda obligado a renunciar' (Congreso Constituyente 1931-36, p. 2591).

Este procedimiento, copiado de regímenes parlamentarios europeos, es nuevo en nuestro derecho constitucional. Aparece, por primera vez, sin antecedentes consuetudinarios, en la Constitución de 1933. No ha habido todavía tiempo para ensayarlo en la práctica. Juzgamos presumible que no será frecuentes los casos en que nuestros Ministros apelen al recurso de la cuestión de confianza tiene utilidad en países en que las mayorías crean los Gabinetes y tienen, normalmente, voluntad de sostenerlos. Ven por consiguiente con temor su retiro intempestivo. Comparan el interés que puede haber en desaprobar la conducta o los planes del ministerio con el interés de que se mantenga en el poder, y este último interés pesa frecuentemente en el ánimo de la mayoría más que el primero. Pero en el sistema que aquí tenemos los Gabinetes son obra del Presidente, y las Cámaras, que no los forman, no hacen considerables esfuerzos para sostenerlos. Los Ministros que insinúan la amenaza de irse encontrarán comúnmente facilidades para cumplirla y preferirán, por lo tanto, no hacerla sino en casos extremos. (pp. 188-189).

2.2. La cuestión de confianza en la Constitución de 1979

La cuestión de confianza se encuentra regulada en el artículo 226 de esta Constitución, como uno de los instrumentos mediante los cuales la Cámara de Diputados del Congreso bicameral³ podía hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado:

Artículo 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último solo se produce por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere el voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

³ Constitución Política del Perú de 1979

Artículo 164.- El Congreso se compone de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.

A diferencia de su antecesora, la Constitución de 1979 facultaba al presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados, cuando esta hubiera censurado o rechazado la cuestión de confianza a tres Consejos de Ministros. Esta atribución presidencial estaba regulada en sus artículos 227 y 228:

Artículo 227.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

Artículo 228.- El decreto de disolución expresa la causa que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución.

Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

La Cámara elegida extraordinariamente completa el período constitucional de la disuelta.

2.3. La cuestión de confianza en la Constitución de 1993

La Constitución peruana actualmente vigente regula dos tipos de cuestión de confianza: la «cuestión de confianza voluntaria» y la «cuestión de confianza necesaria».

La «cuestión de confianza necesaria» está prevista en el artículo 130 de la Constitución⁴. Esta norma prescribe que el presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de confianza ante el Congreso unicameral⁵ respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El rechazo de esta cuestión de confianza, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución⁶, provoca la crisis total del gabinete.

⁴ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

⁵ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

⁶ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

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 adopta 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 presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, hace cuestión de confianza de una solicitud, el rechazo de la misma por parte del Congreso hace perder irremediablemente el cargo a todos los ministros. Roberto Jiménez Murillo (2014) explica en qué consiste esta modalidad de cuestión de confianza, en los siguientes términos:

Asimismo, los ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno «cuestión de confianza» para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el ministro, este debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes, lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto. (p. 170)

Cuando el Congreso hace perder el cargo «mediante la censura o el rechazo de la cuestión de confianza— a dos Consejos de Ministros, el presidente de la República está habilitado para disolverlo⁷. Pero no podrá disolver el Congreso durante el estado de sitio, ni durante el último año de su mandato. La Comisión Permanente, en ningún caso, puede ser disuelta.

3. La cuestión de confianza en respaldo de la solicitud de aprobación de proyectos de ley

Con motivo de la cuestión de confianza planteada ante el Congreso en setiembre de 2018 por el presidente del Consejo de Ministros, algunos afirmaron que la Constitución peruana vigente no permite el planteamiento de una «cuestión de confianza voluntaria» respecto de la solicitud de aprobación de proyectos de ley, sino únicamente acerca de la aprobación de políticas generales de gobierno. Sostuvieron que un ministro o el presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, solo puede hacer cuestión de confianza respecto de medidas que son de su competencia y que la aprobación de leyes no es una de ellas.

⁷ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso, si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso durante el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo el estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Sin embargo, excluir del ámbito de la «cuestión de confianza voluntaria» a la solicitud de aprobación de proyectos de ley no tiene asidero en nuestro ordenamiento constitucional. El artículo 132 de la Constitución prescribe que la desaprobación de una iniciativa ministerial obliga al ministro a dimitir cuando ha hecho cuestión de confianza de la misma, pero no prohíbe que esa iniciativa consista en la solicitud de aprobación de un proyecto de ley. Al respecto, César Delgado-Guembes (2012) explica que, dentro del ámbito de las iniciativas que pueden ser respaldadas por una «cuestión de confianza voluntaria» ministerial, están los proyectos de leyes (medidas legislativas): «Los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de este, respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo puede ser también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de cuya aprobación hace cuestión de confianza» (p. 434).

Asimismo, Diego Valadés (2009) sostiene que, de conformidad con la Constitución peruana de 1993, la cuestión de confianza puede ser válidamente planteada para respaldar la solicitud de aprobación de un proyecto de ley:

Conforme al artículo 133, el presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza, y el primero y el último párrafos del artículo 132 prevén otra hipótesis: que los ministros hagan de un asunto determinado —incluido un proyecto de ley— una cuestión de confianza. Por otra parte, la iniciativa ministerial se ejerce con frecuencia pero es potestativo del ministro hacer de ella una cuestión de confianza. La negativa de la confianza que procede por mayoría simple, ocasiona la dimisión del gabinete o del ministro, según sea el caso (p. 47).

El empleo de la cuestión de confianza para respaldar la solicitud de aprobación de proyectos de ley no es extraño ni a los orígenes de esta institución, ni a su desarrollo en el derecho comparado. Así, por ejemplo, en el tercer párrafo del artículo 49 de la Constitución de la V República Francesa⁸ está prevista la posibilidad de que el primer ministro decida plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea

⁸ Constitución de Francia de 1958

Artículo 49.- El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual solo será admisible si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Solo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual solo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo período extraordinario de sesiones.

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere aprobada en las condiciones previstas. Asimismo, el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión. El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.

Nacional sobre la votación de un proyecto de ley. Manuel Sánchez de Dios (1991) explica esta modalidad de la cuestión de confianza, en los siguientes términos:

La Constitución francesa regula en el artículo 49 párrafo 3 un procedimiento particular para exigir la responsabilidad política del Gobierno, que combina el procedimiento de la cuestión de confianza y el de la moción de censura. Consiste en que el Gobierno plantea la cuestión de confianza en favor de un texto y este se considera como adoptado y la confianza concedida si, en un cierto período de tiempo, ninguna moción de censura ha sido presentada ni votada (p. 127).

El procedimiento establecido en el artículo 49 párrafo 3, tiene como base la defensa del Gobierno ante la Asamblea Nacional de un texto, proyecto o proposición de ley, sobre el que tiene interés especial. Si el Gobierno ve que no está claro que la votación del texto le vaya a resultar favorable, autoriza al Primer Ministro para que comprometa su responsabilidad política, o lo que es lo mismo, para que plantee una cuestión de confianza ante la Asamblea Nacional, aunque la Constitución no utiliza este concepto (pp. 132-133).

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución vigente en el Perú, el presidente del Consejo de Ministros, o uno de los ministros, sí puede válidamente plantear una «cuestión de confianza voluntaria» ante el Congreso respecto de la solicitud de aprobación de proyectos de ley.

4. La cuestión de confianza y el Tribunal Constitucional

Mediante la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, el Congreso de la República modificó el literal e) del artículo 86 de su Reglamento. En virtud de esta modificación, esta norma reglamentaria prescribió que no procedía 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.

Contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018 se interpuso una demanda de Inconstitucionalidad. Mediante la sentencia del 6 de noviembre de 2018 (Exp. 0006-2018-PI/TC), el Tribunal Constitucional declaró la nulidad de esta resolución legislativa por vulnerar la Constitución. Como fundamento de esta decisión, en esta sentencia se afirmó lo siguiente:

- (i) Que la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza 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, transgrediendo la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza. (Fundamento Jurídico 41)

- (ii) Que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e del artículo 86 del Reglamento del Congreso es inconstitucional, al contravenir el principio de autonormatividad parlamentaria del artículo 94 de la Constitución. (Fundamento Jurídico 43)
Que la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes. (Fundamento Jurídico 61)
- (iii) Que, a la luz de la Constitución vigente, el Tribunal Constitucional entiende que existen dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse, en tanto se producen en contextos distintos. (Fundamento Jurídico 64)
- (iv) Que, la cuestión de confianza prevista en el artículo 130 de la Constitución debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros; y es obligatoria porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete. (Fundamentos Jurídicos 65 y 66)
- (v) Que, de otro lado, está la cuestión de confianza facultativa, prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución, la cual puede ser planteada tanto por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como por un ministro de manera individual. (Fundamento Jurídico 67)
- (vi) Que el artículo 132 de la Constitución habilita a los ministros, individualmente, a plantear la cuestión de confianza y, en el caso de que esta sea negada, el ministro estará obligado a dimitir. (Fundamento Jurídico 70)
- (vii) Que, el artículo 133 de la Constitución reviste un significado mayor, no solo porque faculta al presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, sino porque, de ser rehusada, la consecuencia es la «crisis total del gabinete», que supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman. (Fundamento Jurídico 71)
- (viii) Que el artículo 133 de la Constitución no establece supuestos para la cuestión de confianza facultativa, a diferencia de la cuestión de confianza obligatoria regulada en el artículo 130, cuyos supuestos son la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del presidente del Consejo de Ministros. (Fundamento Jurídico 72)
- (ix) Que el 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. (Fundamento Jurídico 75)
- (x) Que, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, 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. (Fundamento Jurídico 76)

En síntesis, el Tribunal Constitucional ha establecido que es inconstitucional la prohibición de plantear cuestiones de confianza en respaldo de solicitudes de aprobación de proyectos de ley.

5. El proyecto de reforma constitucional acerca de la cuestión de confianza y su desaprobación mediante referéndum

El 4 de octubre de 2018 el Congreso de la República aprobó un proyecto de ley de reforma constitucional que, además de contener el establecimiento de un Parlamento bicameral, incluyó la modificación del artículo 133 de la Constitución. En la nueva redacción de este artículo constitucional, contenida en este proyecto, se estipulaba que la cuestión de confianza no procede con respecto de iniciativas legislativas.

Este proyecto de reforma constitucional fue aprobado por el Congreso, en una legislatura, con mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, su incorporación al ordenamiento constitucional requería que sea aprobado además mediante un referéndum.

El 9 de diciembre de 2018 se realizó el referéndum respecto de cuatro proyectos de reforma constitucional. La pregunta 4 de la cédula de votación estaba referida al proyecto que incluía la reforma del artículo 133 de la Constitución. Esta modificación constitucional no prosperó porque, en el referéndum, los votos que respondieron NO a la pregunta 4 fueron abrumadoramente mayoritarios.

En consecuencia, uno de los resultados de este referéndum fue el fracaso del intento de incluir en la Constitución la prohibición de plantear cuestiones de confianza en respaldo de iniciativas legislativas.

Conclusiones

1. La cuestión de confianza es una institución que surge en Francia y España, como un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política.
2. La cuestión de confianza es uno de los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros en el Perú.
3. La cuestión de confianza fue regulada por primera vez en el Perú, a nivel constitucional, en la Constitución de 1933.
4. La cuestión de confianza era un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros, previsto en la Constitución peruana de 1979.
5. En la Constitución peruana de 1993, vigente, están previstas dos modalidades de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria.
6. Según la Constitución peruana vigente, los ministros, individualmente, o el presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, pueden plantear válidamente cuestiones de confianza en respaldo de solicitudes de aprobación de proyectos de ley.
7. El Tribunal Constitucional ha declarado que es inconstitucional la prohibición de plantear cuestiones de confianza en respaldo de solicitudes de aprobación de proyectos de ley.
8. El referéndum realizado en diciembre de 2018 hizo fracasar el intento de incluir en la Constitución peruana de 1993 la prohibición de plantear cuestiones de confianza en respaldo de solicitudes de aprobación de proyectos de ley.

Referencias

- Constitución de Francia de 1958
- Constitución de la IV República francesa (1946)
- Constitución Política del Perú de 1933
- Constitución Política del Perú de 1979
- Constitución Política del Perú de 1993
- Delgado-Guembes, César (2012). *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.
- Fernández Segado, Francisco (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7(21), septiembre-diciembre, 37-98.
- García-Pelayo, Manuel (1987). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hakansson Nieto, Carlos (2015). En: La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Edición actualizada y con nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tomo III, Lima: Gaceta Jurídica.

- Jiménez Murillo, Roberto (2014). *Los ministros de Estado*. Lima: Caballero Bustamante, Thomson Reuters.
- Sánchez de Dios, Manuel (1991). *La moción de censura (Un estudio comparado)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Valadés, Diego (2009). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Lima: Editorial Adrus.
- Villarán, Manuel Vicente (1962). Posición constitucional de los ministros en el Perú. En Manuel Vicente Villarán, *Páginas Escogidas* (pp. 188-189). Lima: P.L. Villanueva.