



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

**La cuestión de confianza en el derecho constitucional
peruano: alcances y desafíos**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Cristhoper Yhonathan RIVAS ORMEÑO

ASESOR

Dr. César Rodrigo LANDA ARROYO

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Rivas, C. (2023). *La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano: alcances y desafíos*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Cristhoper Yhonathan Rivas Ormeño
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72567170
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0009-1418-9522
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	César Rodrigo Landa Arroyo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07773307
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-0801-8873
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Carlos Antonio Pérez Ríos
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07526100
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Krupskaya Rosa Luz Ugarte Boluarte
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	23955587
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Jorge Antonio Jáuregui Mendieta
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	18135767
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	08248540
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.2.5. Derecho Constitucional
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Latitud: -12.058532° Longitud: -77.086908°
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Enero 2020 – Abril 2023
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL VIRTUAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO CON PRESENTACIÓN DE TESIS

N° 002

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE: Dr. CARLOS ANTONIO PÉREZ RÍOS
Dra. KRUPSKAYA ROSA LUZ UGARTE BOLUARTE
Dr. CÉSAR RODRIGO LANDA ARROYO (ASESOR)
Mg. JORGE ANTONIO JÁUREGUI MENDIETA
Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

El bachiller postulante al Título Profesional de abogado, don:

Cristhoper Yhonathan Rivas Ormeño

Procedió la sustentación de su Tesis, titulado:

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL PERUANO: ALCANCES Y
DESAFÍOS

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

DIECISEIS (16)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el
candidato:

Aprobado con mención honrosa con la nota DIECIOCHO (18)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIOCHO días del
mes de SETIEMBRE del año 2023

Dra. KRUPSKAYA ROSA LUZ UGARTE BOLUARTE

Presidente del Jurado

Dr. CARLOS ANTONIO PÉREZ RÍOS

Dr. CÉSAR RODRIGO LANDA ARROYO (ASESOR)

Mg. JORGE ANTONIO JÁUREGUI MENDIETA

Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo **CÉSAR RODRIGO LANDA ARROYO** en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Decanal N°000097-2023-EPD-FDCP/UNMSM de la tesis, cuyo título es ***“LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL PERUANO: ALCANCES Y DESAFÍOS”***, presentado por el bachiller **CRISTHOPER YHONATHAN RIVAS ORMEÑO** para optar el título de **ABOGADO**, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de **5%** de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del título correspondiente.

Firma del Asesor: _____



DNI: **07773307**

Nombres y apellidos del asesor: **Dr. César Rodrigo Landa Arroyo**



Para mis padres, por el enorme esfuerzo y sacrificio que hicieron y hacen para que mi hermana y yo pudiéramos salir adelante.

RESUMEN

La presente investigación versa en cómo el mecanismo de la cuestión de confianza ha sido regulado constitucionalmente en el Derecho peruano. Si bien es una figura propia del modelo parlamentarista europeo, su inserción al modelo presidencialista se debió, a criterio del constituyente de 1979 y 1993, en la búsqueda de un equilibrio entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo frente a conflictos que se produjeran a futuro.

Respecto a nuestra actual Carta, la cuestión de confianza hasta antes del 2017, careció de relevancia y debate en la doctrina constitucional, debido a que el Congreso aprobaba las solicitudes del Ejecutivo (materializado en la Presidencia del Consejo de Ministros, o un ministro en particular), para configurar la investidura ministerial o apoyar una determinada política gubernamental. Con la crisis política entre el Legislativo y el Ejecutivo, dicho mecanismo pasa a un intenso debate no solo por profesionales del Derecho, sino que incluso obtiene diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Por ello, el autor aborda, en un primer punto, el análisis de los principios de separación y equilibrio de poderes, con el fin de diferenciar los roles del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo peruano, así como también el tipo de modelo de gobierno a través de su historia constitucional. En un segundo apartado, explica la naturaleza de la cuestión de confianza y su estudio, tanto desde el Derecho comparado, como en el contexto nacional; con énfasis en las Cartas de 1979 y 1993. Y, en tercer lugar, aborda las sentencias del Tribunal Constitucional que emitieron respecto a la cuestión de confianza, en el marco de la crisis política entre el 2017 al 2021, el mismo que concluye con la Ley N° 31355. Sobre esto último, detallaremos su inconstitucionalidad por alterar la naturaleza de la cuestión de confianza y los principios de los poderes del Estado.

PALABRAS CLAVE: Cuestión de confianza, Congreso de la República, Poder Ejecutivo, Tribunal Constitucional, separación y equilibrio de poderes.

ABSTRACT

The present research focuses on how the mechanism of the vote of confidence has been constitutionally regulated in Peruvian law. Although it is a figure typical of the European parliamentary model, its insertion into the presidentialism model was due, in the view of the constituent assembly of 1979 and 1993, to the search for a balance between the Congress of the Republic and the Executive Power in the face of conflicts that might arise in the future.

Regarding our current Constitution, the vote of confidence, until before 2017, lacked relevance and debate in constitutional doctrine, because Congress approved request from the Executive (materialized in the Presidency of the Council of Ministers, or a particular minister) to configure ministerial investiture or support a particular government policy. With the political crisis between the Legislative and Executive branches, this mechanism in the subject of intense debate not only among legal professionals, but also receives various pronouncements from the Constitutional Court.

Therefore, the author addresses, in a first point, the analysis of the principles of separation and balance of Powers, in order to differentiate the roles of the Peruvian Executive and Legislative powers, as well as the type of government model through its constitutional history. In a second section, he explains the nature of the vote of confidence and its study, both from comparative law and in the national context, with emphasis on the 1979 and 1993 Constitutions. And, thirdly, he addresses the Constitutional Court rulings issued regarding the vote of confidence, in the context of the political crisis between 2017 and 2021, which concluded with Law No. 31355. On this latter point, he details its unconstitutionality for altering the nature of the vote of confidence and the principles of the State powers.

KEY WORDS: Vote of confidence, Congress of the Republic, Executive Power, Constitutional Court, separation and balance of powers.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.	1
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	1
1.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.	1
1.2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.	2
1.2.1. PROBLEMA GENERAL.	2
1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS.	3
1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.	3
1.3.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.	3
1.3.2. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA.	3
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	4
1.4.1. OBJETIVO GENERAL.	4
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	4
1.5. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.	4
1.6. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.	4
1.7. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.	5
1.8. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN: HIPÓTESIS DE TRABAJO.	5
1.8.1. HIPÓTESIS GENERAL.	5
1.8.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS.	6

CAPÍTULO I.

RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

1. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.	7
2. EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES O <i>CHECK AND BALANCE</i> .	19
3. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PARLAMENTARISTA.	24
3.1. ALCANCES GENERALES.	24
3.2. CARACTERÍSTICAS.	26
3.3. MODALIDADES.	27
3.3.1. SISTEMA DE PRIMER MINISTRO O DE GABINETE.	27
3.3.2. SISTEMA DEL GOBIERNO POR ASAMBLEA.	29
3.3.3. SISTEMA HÍBRIDO.	30
3.3.4. SISTEMA CONTROLADO.	31
3.4. ESTADOS CON SISTEMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIOS.	32
4. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA.	35
4.1. ALCANCES GENERALES.	35
4.2. CARACTERÍSTICAS.	35
4.3. EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA.	37
4.3.1. TIPOLOGÍA DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO.	40
4.3.1.1. RÉGIMEN AUTORITARIO CON FÓRMULA PRESIDENCIALISTA.	41
4.3.1.2. PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO.	42
4.3.1.2.1. PRESIDENCIALISMO PURO.	42
4.3.1.2.2. PRESIDENCIALISMO ATENUADO PARLAMENTARIZADO.	46
4.4. EL SEMIPRESIDENCIALISMO.	51
5. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN EL PERÚ.	55

5.1. CONSTITUCIÓN DE 1823.....	57
5.2. CONSTITUCIÓN DE 1826.....	58
5.3. CONSTITUCIÓN DE 1828.....	58
5.4. CONSTITUCIÓN DE 1834.....	60
5.5. CONSTITUCIÓN DE 1839.....	60
5.6. CONSTITUCIÓN DE 1856.....	61
5.7. CONSTITUCIÓN DE 1860.....	62
5.8. CONSTITUCIÓN DE 1867.....	65
5.9. CONSTITUCIÓN DE 1920.....	65
5.10. CONSTITUCIÓN DE 1933.....	66
5.11. CONSTITUCIÓN DE 1979.....	69
5.12. CONSTITUCIÓN DE 1993.....	70

CAPÍTULO II.

LA TEORÍA GENERAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. APLICACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO.

1. LA TEORÍA GENERAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.....	73
1.1. DEFINICIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.....	73
1.2. OBJETO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.....	76
1.3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.	78
1.3.1. EL PRIMER MINISTRO.....	78
1.3.2. EL CONGRESO O ASAMBLEA LEGISLATIVA.	79
1.4. CLASIFICACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.....	80
1.4.1. DE FORMA OBLIGATORIA.	80
1.4.2. DE FORMA VOLUNTARIA.....	80
1.5. PROCEDIMIENTO Y CONSECUENCIAS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.....	81
2. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL DERECHO COMPARADO.	84
2.1. FRANCIA.....	84
2.2. ESPAÑA.....	87
2.3. ALEMANIA.....	94
2.4. ITALIA.....	101
2.5. URUGUAY.....	105
3. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERÚ.	107
3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1933.	107
3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1979.	108
3.2.1. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979.	109
3.2.2. EL DEBATE EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979.	118
3.2.3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979.	120
3.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1993.	129
3.3.1. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DE 1993.....	129
3.3.2. EL DEBATE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DE 1993.	139

3.3.3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993.	141
------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO III.

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL OJO DE LA TORMENTA: PROBLEMAS CONSTITUCIONALES Y PROPUESTAS DE REFORMA.

1. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y CRISIS GENERAL DE GABINETE: ¿UNA NUEVA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA?.....	161
1.1. CONFLICTO EJECUTIVO-LEGISLATIVO: PRIMERA PARTE (2016-2018).....	161
1.2. LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 007-2017-2018-CR.	163
1.2.1. ANTECEDENTES.	163
1.2.1.1. EL PROYECTO DE LEY 1924/2017-CR.	163
1.2.1.2. EL PROYECTO DE LEY 2084/2017-CR.	164
1.2.2. DEBATE Y APROBACIÓN EN EL PLENO DEL CONGRESO.	166
1.3. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006-2018-PI/TC.	168
1.3.1. DEMANDA.	168
1.3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.	168
1.3.3. AUDIENCIA PÚBLICA.	170
1.3.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC. ...	172
1.4. ANÁLISIS DEL CASO.	175
2. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO: ¿EXISTE LA DENEGACIÓN TÁCITA?	179
2.1. CONFLICTO EJECUTIVO-LEGISLATIVO: SEGUNDA PARTE (2018-2019).....	179
2.2. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC.	188
2.2.1. DEMANDA.	188
2.2.1.1. MEDIDA CAUTELAR.	189
2.2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.	190
2.2.3. AUDIENCIA PÚBLICA.	191
2.2.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC. ...	193
2.3. ANÁLISIS DEL CASO.	199
3. ¿LECCIONES APRENDIDAS? LA OBSESIÓN PARLAMENTARIA PARA LIMITAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SU LOGRO INCONSTITUCIONAL CON LA LEY N° 31355.	208
3.1. EL INTENTO DE REGULAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERIODO LEGISLATIVO 2020-2021.	208
3.1.1. PRIMER INTENTO: EL PROYECTO DE LEY 7624/2020-CR.	209
3.1.1.1. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.	211
3.1.1.2. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.	212
3.1.2. SEGUNDO INTENTO: LOS PROYECTOS DE LEY 7881/2020-CR Y 7888/2020-CR.	214
3.1.2.1. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.	215

3.1.2.2. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.	217
3.2. ¿A LA TERCERA LA VENCIDA? REGULACIÓN INCONSTITUCIONAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERIODO LEGISLATIVO 2021-2026. LA CONTROVERSIAL LEY N° 31355.....	218
3.2.1.LA PREOCUPACIÓN (¿O DESESPERACIÓN?) DE LIMITAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.	219
3.2.1.1. PROYECTO DE LEY 003/2021-CR.	219
3.2.1.2. PROYECTO DE LEY 006/2021-CR.	220
3.2.1.3. PROYECTO DE LEY 019/2021-CR.	220
3.2.1.4. PROYECTO DE LEY 036/2021-CR.	221
3.2.1.5. PROYECTO DE LEY 046/2021-CR.	222
3.2.1.6. PROYECTO DE LEY 055/2021-CR.	224
3.2.1.7. PROYECTO DE LEY 095/2021-CR.	225
3.2.1.8. PROYECTO DE LEY 206/2021-CR.	227
3.2.1.9. PROYECTO DE LEY 306/2021-CR.	228
3.2.1.10. PROYECTO DE LEY 474/2021-CR.	229
3.2.2.DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.	231
3.2.3. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.....	235
3.2.4. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY.	235
3.2.5.FRAUDE EN LA APROBACIÓN POR INSISTENCIA Y PROMULGACIÓN DE LA LEY 31355.	236
3.3. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00032-2021-PI/TC.	238
3.3.1. DEMANDA.	238
3.3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	239
3.3.3. AUDIENCIA PÚBLICA.	239
3.3.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00032-2021-PI/TC....	240
3.3.5. ANÁLISIS DEL CASO.....	242
3.4. APLICACIÓN DE LA LEY N° 31355: ¿ES VÁLIDO EL “RECHAZO DE PLANO” DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA AL GABINETE TORRES?	247
4. REFLEXIONES FINALES: DESAFÍOS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PARA UNA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA.	252
CONCLUSIONES	263
BIBLIOGRAFÍA	269

INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.

Nuestra Constitución Política es relativamente joven. A partir de su vigencia, ha sido objeto de estudio desde varios ángulos: ya sea a partir del alcance de la protección de los derechos fundamentales, la aplicación del régimen económico basada en una economía social de mercado, la estructura del Estado peruano con la proclamada división de poderes y la novedosa creación de entidades con potestades autónomas versadas en el campo financiero, electoral, judicial y control de constitucionalidad.

La Carta constitucional de 1993, producto del autogolpe de Estado del ex presidente Fujimori, no oculta una serie de disconformidades con el constitucionalismo histórico en su contenido, razón por la cual genera diversas interpretaciones tanto por la ciudadanía, como por la propia doctrina constitucional peruana. La relación entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo no es una excepción. Dependiendo del actuar de algunos de estos poderes, siempre se cuestiona como enfrentar una situación “crítica” cuando el diálogo se convierte en una simple rutina sin llegar a un verdadero compromiso para aplicar las políticas públicas anunciadas por los candidatos políticos (ahora autoridades) antes de ostentar el mando. Un mecanismo que permite equilibrar este conflicto de poderes viene a ser la cuestión de confianza, tema de nuestra investigación.

La cuestión de confianza, figura propia del parlamentarismo británico, fue incorporada al ordenamiento jurídico peruano en el siglo XX, y se otorgó al Poder Ejecutivo a fin de balancear los venideros conflictos suscitados por la oposición parlamentaria en el Congreso de la República. En la Constitución peruana de 1993, su alcance se encuentra en los artículos 130, 132, 133 y 134.

Ahora bien, en estos últimos años, la cuestión de confianza ha estado en el ojo de la tormenta. En primer lugar, por la actitud del Congreso de la República en modificar su Reglamento el 9 de marzo de 2018, a fin de desnaturalizar la solicitud de la cuestión de confianza y evitar, no solo una crisis total de gabinete, sino también una posible disolución del Parlamento (dado que ya se había negado una cuestión de confianza al Gabinete de Fernando Zavala el 15 de setiembre de 2017 durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski).

En consecuencia, un sector de congresistas cuestionó esta modificación del Reglamento del Congreso ante el Tribunal Constitucional, quien mediante sentencia emitida en el Expediente 0006-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de ese mismo año, declaró inconstitucional la modificación parlamentaria dado que el ejercicio de la cuestión de confianza está otorgado al Presidente del

Consejo de Ministros y no pueden ser regulados por los congresistas dentro de su propio Reglamento.

Por otro lado, al asumir la presidencia Martín Vizcarra Cornejo por la renuncia de Kuczynski el 23 de marzo de 2018, y ante la divulgación pública de hechos corruptos en la administración de justicia, propuso una serie de reformas en la Constitución, que incluía la modificación de diversas leyes de carácter judicial, electoral y político. De este modo, el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, presentó una cuestión de confianza a fin de alcanzar la aprobación de dichas reformas y ser sometidas ante referéndum ciudadano, el mismo que se llevó a cabo el 9 de diciembre de ese mismo año.

No obstante, y ante una nueva tensión entre ambos poderes del Estado, no solo por el rechazo al adelanto de elecciones generales propuesto por el presidente Vizcarra en su Mensaje del 28 de julio de 2019, sino por el presunto acaparamiento de la oposición política parlamentaria, cuestionada por investigaciones de los “Cuellos blancos del Callao” en elegir a los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, motivó a que el jefe del Gabinete Ministerial, Salvador del Solar, solicite una cuestión de confianza ante el Parlamento, así como discutir la propuesta del Ejecutivo en reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto a la elección de sus miembros.

Ante la actitud del Congreso en elegir a los nuevos magistrados de dicha entidad constitucional, dejando de lado el debate presentado por Del Solar, el presidente Vizcarra anunció que al producirse la “negación fáctica” de la confianza solicitada, optó por la disolución constitucional del Congreso de la República. La misma que fue constitucionalizada por el Tribunal Constitucional, ante la demanda competencial presentada por el Presidente del Congreso.

Finalmente, y en un nuevo intento de abuso de poder por parte del Congreso, este limitó inconstitucionalmente al Poder Ejecutivo las materias que serán objeto de la cuestión de confianza solicitadas por el gabinete ministerial. Ello se cristalizó con la Ley N° 31355, desnaturalizando la institución de la confianza, dando al Legislativo y no al Ejecutivo, sobre qué materias es susceptible de presentar la cuestión de confianza para ser otorgada o no.

1.2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

1.2.1. PROBLEMA GENERAL.

Tal como apreciamos, estos hechos políticos no dejan de ser objeto de debate jurídico. En consecuencia, el presente trabajo de investigación, además de estudiar la regulación de la cuestión de confianza a través de nuestra historia constitucional, plantea **si con el propósito de salvaguardar la estabilidad democrática, ¿qué límites serían necesarios introducir a la Ley 31355 para respetar el ejercicio de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros?**

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS.

Asimismo, se plantean los problemas específicos:

- ¿Ha sido adecuado el tratamiento de la cuestión de confianza desde la perspectiva del constituyente de 1993?

- ¿La actual Ley 31355 cuán arbitraria es para limitar las materias de la cuestión de confianza solicitadas por el Poder Ejecutivo?

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

1.3.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.

Consideramos que es relevante investigar la cuestión de confianza a fin de que, a través de ella, y mediante su difusión a la comunidad jurídica, a los actores políticos y en especial a la ciudadanía, permita solucionar una futura crisis política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que pongan en jaque a la gobernabilidad y a nuestra democracia.

Por medio de esta investigación esperamos aportar una nueva perspectiva de la cuestión de confianza a través de una síntesis entre sus antecedentes históricos con el modelo del parlamentarismo británico, su tratamiento brindado por otras constituciones del mundo, y su recepción en nuestro país. Ello permitirá dar una mayor fundamentación sólida respecto a si la cuestión de confianza debería tener algún tipo de límites, y cómo limitar la acción arbitraria del Congreso de la República contra el gobierno, a fin de evitar su disolución, que se viene produciendo desde el 2012⁶. En este sentido, realizaremos no solo un análisis exhaustivamente crítico de las corruptelas políticas del Congreso en contra de la cuestión de confianza así como las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia, sino que también propondremos una reforma constitucional que prohíba precisamente los excesos arbitrarios de la oposición parlamentaria en la regulación de la cuestión de confianza en base a la hipótesis principal planteada.

1.3.2. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA.

La razón de investigar la cuestión de confianza se sustenta en los roles que protagonizaron el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en estos últimos años y que mantuvieron en vilo a nuestro país, debido a la actitud desleal de la oposición parlamentaria con la opinión ciudadana. Asimismo, por la jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional, que a nuestro criterio, pudo ahondar la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza y los retos que enfrenta en una Constitución relativamente joven, mas no fue así.

Otra razón que motiva a nuestra investigación se debe a las encubridoras interpretaciones pronunciadas por algunos profesionales del Derecho surgidas después de la disolución del Congreso de la República, producto de una negatoria de confianza ante el copamiento del Tribunal Constitucional; y que varios legisladores estarían implicados en actos de corrupción. A ello se suma

los problemas que acarrea la vigencia de la Ley N° 31355, que limita la cuestión de confianza al Ejecutivo.

1.4.OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

1.4.1. OBJETIVO GENERAL.

Analizar la regulación constitucional de la cuestión de confianza en el Perú. Ello a fin de sustentar los límites inconstitucionales y arbitrarios a la forma de ejercicio de la cuestión de confianza por parte del presidente del Consejo de Ministros.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Explicar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Derecho constitucional a través de los diversos modelos de gobierno contemporáneos, así como describir el tipo de gobierno en el Estado peruano.

Estudiar la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza y su regulación tanto en el derecho comparado como su desarrollo y práctica en el derecho constitucional peruano.

Describir los problemas de la corrupción parlamentaria que pusieron el debate en nuestro Estado sobre la cuestión de confianza.

Desarrollar las limitaciones que requiere la Ley N° 31355, ante los hechos suscitados en el Perú, a fin de proponer una reforma constitucional que cumpla el objetivo principal mencionado.

1.5.ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.

La cuestión de confianza tuvo un tratamiento muy escueto, si partimos con los análisis de la doctrina constitucional hasta antes de la crisis política del 2017. La mayor parte de tratadistas invocan su procedencia del régimen presidencialista y su análisis exegético de su naturaleza, desconociendo que es un mecanismo del equilibrio y control de los excesos arbitrarios de la oposición parlamentaria.

En el caso peruano, el estudio abarca con las Cartas de 1979 y 1993, donde se analiza sin mayor profundidad, sus variedades obligatoria y facultativa, así como su relación con la disolución parlamentaria.

1.6.MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.

Para esta investigación, se analizarán los casos sobre la cuestión de confianza planteadas desde el 2017 y se usará el método exegético, para estudiar los antecedentes en las constituciones del Perú de 1920, 1933, 1979 y 1993. Además, por medio del método histórico intentaremos interpretar las razones del constituyente para insertar la cuestión de confianza y la finalidad a cumplir.

Por otra parte, se realizará no solo un estudio de la doctrina especializada, sino que también se revisará la jurisprudencia que a nivel nacional y comparado se haya emitido sobre el tratamiento de la cuestión de confianza.

Finalmente, para recabar todo tipo de información se explorará la bibliografía especializada en el Derecho Constitucional, así como las búsquedas en revistas especializadas en la materia a nivel del Derecho Constitucional comparado, el Diario de Debates de las constituciones de 1979 y de 1993, entre otros. Para la recolección de estos datos se hará el uso del fichaje.

1.7. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.

En la presente investigación, al analizar la naturaleza del mecanismo de la cuestión de confianza, se tendrá como referencia el estudio de los modelos de gobierno, así como los principios de la separación y equilibrio de poderes; esto con el fin de marcar la relación del Ejecutivo y el Legislativo, así como sus vías de solución ante una crisis política.

Dado que el mecanismo de la cuestión de confianza tiene un carácter muy particular en el constitucionalismo nacional, se analizarán las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre la materia; y con especial énfasis, se estudiarán cómo el legislador intentó manipularla, hasta la promulgación de la Ley N° 31355.

1.8. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN: HIPÓTESIS DE TRABAJO.

1.8.1. HIPÓTESIS GENERAL.

Consideramos que estudiar la cuestión de confianza a través de su desarrollo constitucional nos permitirá comprender cual fue la intención del constituyente en implementarlo en nuestra Carta y que, a nuestra consideración, no fue capaz de prever ciertas limitaciones que logren persuadir el abuso parlamentario del escenario político, tal como lo estamos viviendo.

Es por ello que, el ejercicio de la cuestión de confianza, en primer lugar, requiere ser limitada, primero a nivel constitucional y luego a nivel legal (Ley N° 31355) para evitar la amenaza o vulneración de derechos fundamentales; o afecte la estabilidad democrática, producto de un régimen de autoritarismo parlamentario; como se viene conduciendo desde el 2016; y se interfiera en las funciones gubernamentales y de otras instituciones del Estado, como la lucha anticorrupción y la transparencia en la elección y actuación de los magistrados del Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo.

Del mismo modo, en relación a la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza, consideramos que además del requisito de una votación en el Congreso de la República, también es viable si se realiza de forma fáctica; ante el fraude legislativo de la oposición parlamentaria. Es decir, si los congresistas

optan por tomar alguna decisión política en lugar de dar prioridad a la solicitud del Presidente del Consejo de Ministros y someterlo a debate como prevé la Carta, esta será tomada en cuenta como una negación a la cuestión de confianza. Por ello, en caso se deniegue la cuestión de confianza por segunda vez al Presidente del Consejo de Ministros, se llevaría a cabo no solo la crisis total de gabinete, sino que faculta al Presidente de la República a disolver constitucionalmente el Parlamento, tal como lo regula el artículo 134 de la Constitución.

1.8.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS.

El tratamiento de la cuestión de confianza con la Carta de 1993 tuvo una perspectiva amplia, puesto que el constituyente, al no prever situaciones de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permitió que el primero pueda hacer uso de este mecanismo no solo para promover políticas gubernamentales, sino también que permitan a otros poderes del Estado, e incluso organismos constitucionalmente autónomos adecuar sus propias funciones. Ejemplo de ello, fue al acto del gobierno de Vizcarra, según la sentencia del Tribunal Constitucional, para evitar que el Congreso subordine la elección de los integrantes del Tribunal Constitucional a sus intereses de grupos, que la ciudadanía rechaza permanentemente en las encuestas de opinión y en las calles, como fueron los casos, de las elecciones de los magistrados anuladas del 2009, 2013 –evento conocido como “La repartija”- y del 2019.

Por otro lado, consideramos que esta conducta ilícita democráticamente se consagra con la actual Ley N° 31355, puesto que, en vez de promover la solución democrática y la cooperación entre poderes, reduce las atribuciones del Ejecutivo para promover cuestiones de confianza, incluso si dentro de su política general de gobierno, involucre la actuación parlamentaria.

CAPÍTULO I.

RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

1. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.

Este precepto no fue producto de un momento a otro, sino que, a través de los años, diversos filósofos establecieron una serie de cánones a fin de alcanzar una adecuada distribución de poderes hacia diversos órganos del Estado y evitar así, el autoritarismo por parte de una sola persona.

Las nociones de democracia y separación de poderes se inician con la cultura occidental. Puesto que fueron las civilizaciones de Grecia y Roma quienes idearon dispositivos con el propósito de restringir el poder, garantizando así los derechos de sus ciudadanos. De este modo, filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles idearon diversas modalidades de gobierno y cuál de todas ellas sería el idóneo.

Platón en su obra *República* señaló “una descripción de la república ideal, que tiene como fin la realización de la justicia entendida como la atribución a cada cual de la tarea que le compete de acuerdo con las propias aptitudes” (Bobbio 2001: 21). Para este filósofo, en la república deben constar tres clases de hombres: los gobernantes-filósofos, los guerreros y los trabajadores productivos. Señala que el Estado posee cinco modalidades: el aristocrático (considerado el bueno y justo), el militar o timocrático, el oligárquico, el democrático y el tiránico (Platón 1986: 380).

En cambio, Aristóteles en su obra *La Política* (s/f: 163-164), se logra desprender la idea de las tres formas de gobierno, las cuales son:

- Monarquía, en donde una sola persona se encarga del gobierno y cuyo menoscabo propiciaba la tiranía.
- Aristocracia, que viene a ser el gobierno de las mejores personas, aunque pocas y tiene como antítesis a la oligarquía, que vendría a ser el mal gobierno de pocas personas.
- Democracia, que es el gobierno de todas las personas cuyo declive es la demagogia.

Ya durante el periodo republicano de Roma, el historiador Polibio señaló que sus ciudadanos emplearon una constitución conteniendo las tres formas de gobierno señaladas por Aristóteles (monarquía, aristocracia y democracia). Como explica Bobbio (2001: 50-51):

“El arreglo de las tres formas de gobierno consiste en que el rey es frenado por el pueblo que tiene una adecuada participación en el gobierno, y el pueblo a su vez lo es por el senado. Al representar el rey al principio monárquico, el pueblo al democrático y el senado al aristocrático, resulta una nueva forma de gobierno que no coincide con las tres formas corruptas porque es recta. Polibio encuentra la razón de la excelencia del

gobierno mixto en el mecanismo de control recíproco de los poderes, o sea, en el principio del “equilibrio” [...].

De este modo, Polibio enuncia sobre este gobierno mixto que, el poder queda dividido entre los cónsules, el senado y los comicios del pueblo, adicionándose la perspectiva del tipo de gobierno; es decir, el primer supuesto se relaciona con la monarquía, el segundo supuesto con la aristocracia; y finalmente, el tercer supuesto con la democracia.

Sin embargo, esta república romana fue principalmente orquestada por la clase aristocrática (más conocido como los patricios) a fin de “mantener el control del poder”, manejando de este modo el Senado (Rubio 2017: 22). De este modo, se vivió un constante conflicto contra los plebeyos que duró hasta mediados del siglo V a.C. donde se le otorgó la cuota de poder, interviniendo a nivel social y político por medio del Tribunado de la Plebe (Rubio 2017: 23). Ante estas dos instituciones romanas, se aprecia la separación de poderes, cada uno con sus respectivas atribuciones hacia el pueblo romano. El primero modera la política general romana a través de las magistraturas, el segundo tiene el poder de impedir estas decisiones en caso perjudiquen al pueblo romano (Rubio 2017: 24-25).

Luego de la caída del imperio romano, nacen no solo los primeros reinos e imperios (como el carolingio, el bizantino o el musulmán), sino que también surge un nuevo sistema político, económico y social destacable en la Edad Media, como es el feudalismo (el cual duró entre los siglos X-XIII). Bajo este modelo, surge un vínculo entre el señor feudal y el vasallo. Mientras el primero es el propietario de la tierra y de la milicia, ofreciendo una retribución económica y seguridad; el segundo, además de ser un hombre libre, debe trabajar dichas tierras para recibir dicha retribución.

Como referimos, en la Europa occidental medieval se mantuvo principalmente el modelo de gobierno monárquico. Así, destacamos esta afirmación de Bobbio (2001: 57) en donde “no hay etapas verdaderamente fundamentales para el desarrollo de las teorías de las formas de gobierno”. Recordemos que durante este periodo prevaleció la religión católica, destacando su filosofía espiritual sobre la relación entre Dios y el hombre. No fue hasta el siglo XIII en donde los textos grecorromanos son conocidos y valorados, a tal punto que “la célebre clasificación de las formas de gobierno fue repetida al pie de la letra” (Bobbio 2001: 57). Eso sí, adecuándolo a su devenir histórico.

De hecho, la filosofía escolástica de Santo Tomás de Aquino en su obra *Suma Teológica*, se encuentra relacionada con el pensar aristotélico. Torres (2011: 1015) sintetiza que se ordenan las formas de gobierno bajo dos criterios: la cantidad de personas que obtienen el poder y el método de su designación; y si este poder logra atender el bien común. Aquino menciona (2001: 886):

“El efecto del gobierno puede ser juzgado bajo tres aspectos. 1) Primero, atendiendo al fin mismo. El efecto del gobierno, bajo este aspecto, es uno solo, esto es, asemejarse al sumo bien. 2) Puede estimarse también el efecto del gobierno por parte de aquellas cosas por medio de las cuales la criatura llega a asemejarse a Dios; bajo este aspecto

los efectos del gobierno en general son dos (...). [E]n cuanto a ser buenas, como Dios es bueno; y en cuanto a ser unas para otras causa de bien, como Dios es causa de la bondad de todos los demás seres. Por lo tanto, son dos los efectos del gobierno: la conservación de las cosas en el bien y la moción de las cosas en el bien. 3) Tercero, puede considerarse los efectos del gobierno en particular. Bajo este aspecto, para nosotros son innumerables”.

Durante la Edad Moderna, se muestra un cambio a la teoría de las formas de gobierno y ello se lo debemos a Nicolás Maquiavelo con su obra *El Príncipe* (Bobbio 2001: 64 y Torres 2011: 1015). Dicho autor reconoce la existencia de dos dominaciones a los Estados: la república y el principado (entendida como monarquía) (Maquiavelo 2018: 18).

En el caso de la monarquía, Maquiavelo explica que su origen puede ser mediante la herencia (el cual resulta ser más fácil de conservar) o la creación de uno nuevo (2018: 18). Mientras que, en el caso de la república, encontramos su explicación en el texto “*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*”. Refiere bajo este gobierno debe existir una persona “tan prudente que le haya dado leyes ordenadas de tal manera que, sin necesidad de corregirlas, pueda vivir segura bajo ellas” (Maquiavelo 1987: 32), similar a lo señalado por Tomás de Aquino en cuanto al logro del bien común. Un acto contrario a cualquier tipo de gobierno, conlleva a la tiranía (Maquiavelo 1987: 60).

Posteriormente, a mediados del siglo XVII, en Europa se extendió el periodo del absolutismo monárquico, caracterizado por la concentración del poder político en un solo sujeto (comúnmente, el rey), por lo que el pueblo le debe rendir investidura. Aquel personaje encarnaba la soberanía estatal (“*El Estado soy yo*”), dictaba leyes, dirigía ejércitos, creaba o eliminaba tributos, y que ocasionalmente, podía encargarlas a sus funcionarios. Nicola Matteucci (Carbonell 2010: 56) entendía al Estado absoluto como:

“[U]n particular momento del desarrollo político que se verifica en una diferenciación institucional, en una creación de nuevos oficios y en una especificación de nuevas funciones, producidas por las presiones internacionales o por las nuevas exigencias de la sociedad. Se caracteriza por la tendencia al monopolio del poder político y de la fuerza por parte de una instancia superior que no reconoce otra autoridad ni en el plano internacional (*superiorem non recognoscens*), ni en el plano interno (...) El Estado, personificado por el Rey, es el único sujeto, el único protagonista de la política y representa la unidad política, una unidad superior y neutral respecto a las opiniones de los súbditos”.

Ante esta realidad, diversos filósofos aspiraron a promover la división de las competencias atribuidas al monarca y luchar firmemente contra el absolutismo. Tal como apunta García Toma (2010: 199) “en ese sentido, en la búsqueda de establecer el ‘imperio de las leyes’ en reemplazo del ‘imperio de los hombres’, se resume el objetivo de la sustitución del Estado absolutista por el Estado sometido al derecho”. Entre estos autores destacamos principalmente a John Locke y a Montesquieu.

Si bien el ensayo *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de Locke tiene como contexto histórico la Revolución inglesa de 1688, el cual consagra como manifestación del poder el consentimiento del pueblo, afirmando la soberanía

del Parlamento. En ese sentido, para este filósofo inglés tenemos como órganos de poder tanto al Legislativo como el Ejecutivo.

En el caso del Legislativo ostenta un rango supremo¹ al recibir la delegación de la comunidad política. Además, puede encontrarse conformada sea por la mayoría de dicha comunidad, por unos pocos hombres selectos o por una sola persona (Locke 2006: 129). De este modo, las condiciones que le son impuestas al Poder Legislativo de todo Estado, y bajo cualquier forma de gobierno, por virtud del mandato que la sociedad le ha conferido vienen a ser (Locke 2006: 141-142):

- Tener que gobernar rigiéndose por las leyes promulgadas y establecidas, que no deben variar en situaciones particulares.
- Las leyes deben estar encaminadas hacia el bien común de la sociedad.
- En casos donde la legislatura es permanente o donde el pueblo no reservó parte del poder legislativo para entregar a sus diputados, estará proscrito el aumento de los impuestos sobre la propiedad por parte de los gobernantes sin su consentimiento.
- Se encuentra prohibido la transferencia de la elaboración de leyes a otro poder estatal si es que el pueblo no lo ha conferido.

En cambio, en el Poder Ejecutivo “se deposita en una persona que no es parte de la legislatura es claramente un poder subordinado al poder legislativo y debe rendir cuentas a éste; y puede cambiar de manos y ser depositado en otra persona, si así lo desea la legislatura” (Locke 2006: 150). Además, presenta tres modalidades:

- La ejecutiva propiamente dicha, el cual busca la aplicación de las normas en una comunidad, a nivel institucional y a sus elementos que la componen (Locke 2006: 145).
- La federativa, referida a asuntos de seguridad y temas del exterior donde se contrasta los beneficios o perjuicios que perciba la comunidad (Locke 2006: 145).
- La prerrogativa, que es el “poder de actuar a discreción para el bien público, sin hacerlo conforme a lo prescrito por la ley, y aun contra ella en ciertos casos” (Locke 2006: 159). Esto último refiere a un contexto de emergencia o especial que podría presentarse en esta comunidad política.

Por su parte, Montesquieu a través de “*El espíritu de las leyes*”, planteó que para combatir “el abuso del poder y de promover la libertad de los

¹ Como continúa Locke en las siguientes líneas, el poder legislativo no solo es supremo por dictar leyes a otro poder estatal (cayendo en subordinación), sino porque estas leyes están destinadas para cada sector social, el cual regula su acción y ejecución, en caso sean desobedecidas (2006: 148-149).

individuos era organizando al Estado de una manera tal que sus distintos órganos estuvieran contrapesados, ya que ‘solo el poder puede detener al poder’”, tal como lo interpreta García Toma (2010: 202-203).

Afirmó Montesquieu (2000: 107) que a fin de evitar que las autoridades caigan en el despotismo, resulta conveniente establecer que los poderes del Estado que ejecutan funciones a nivel legislativo, administrativo y judicial se encuentren separados, generando un sistema tripartito.

Continúa explicando Montesquieu (2000: 107-108), es preferible esta división a fin de que el ciudadano tenga libertad política sin poner en riesgo su tranquilidad por la posible interferencia del Gobierno:

“Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder ejecutivo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder legislativo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.

En resumen, la doctrina de Montesquieu sostiene que los poderes estatales, además de encontrarse divididos, deben encontrarse permanentemente controlados. Bajo esa dirección, tenemos que la conformación del Poder Legislativo debe contar: una, con representantes electos por el pueblo; y otra con los nobles (Montesquieu 2000: 110). Por su parte, el Poder Ejecutivo en base a su actividad y naturaleza, debe encontrarse dirigido por el monarca (Montesquieu 2000: 110). Finalmente, en relación al Poder Judicial, sus representantes deben ser elegidos de forma temporal por el pueblo, con el fin de resolver tópicos particulares y concretos (Montesquieu 2000: 108).

Como hemos podido apreciar, la concentración del poder en una sola persona era sumamente peligrosa ya que amenazaba la vulneración de los pocos derechos que tenía el pueblo. Por esta razón es que la teoría formulada por Montesquieu permite una adecuada distribución de funciones entre estos tres poderes del Estado, sin que alguno de ellos interfiera sobre el otro. Ello motiva a generar la confianza del pueblo hacia sus representantes.

Ahora bien, diversos estudiosos del constitucionalismo señalan que esta separación de los poderes del Estado, no resulta tan independiente como lo aparenta.

Loewenstein (1976: 67-68) al analizar el “verdadero significado de la separación de poderes”, señala que en realidad no se habla de una separación en estricto, sino se hace referencia a las funciones de los poderes del Estado:

“Lo que en realidad significa la así llamada “separación de poderes”, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones -el problema técnico de la división del trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los *poderes* estatales, es en realidad la distribución de determinadas *funciones* estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa”.

El génesis de esta doctrina, continúa Loewenstein (1976: 67) es por una intervención de Lally-Tollendal quien, en una reunión de la Asamblea Nacional acontecida en 1789, explica que: “Un solo poder necesariamente devorará todo. Dos pelearían hasta que uno hubiera aplastado al otro. Pero tres mantendrían un equilibrio perfecto para que, si dos pelearan juntos, el tercero, igualmente interesado en el mantenimiento de ambos, se une al que está oprimido contra el que oprime, y trae la paz entre todos”.

Por otra parte, encontramos el criterio de Guastini, en donde este modelo es el resultado de dos principios:

- *El principio de especialización de las funciones.* Caracterizada cuando un órgano tiene una función exclusiva y completa. Así, se le atribuye “i) el poder de ejercer ya sea en todo o en parte aquella función; ii) el poder de obstruir o impedir el ejercicio de aquella función; y iii) el poder de privar de eficacia a los actos de ejercicio de aquella función” (Guastini 2019: 305).

Así, en caso los órganos compartan funciones ya sea total o parcial, existe una mezcla de poderes. En cambio, si un órgano impide un acto de otro órgano, el poder es equilibrado (Guastini 2019: 305-306). Es decir: i) en el caso del Legislativo, su función se especializa si es el único ente que produce normas, sus actos no pueden ser anulados por el juez, y el ejecutivo se encuentre impedido de vetar los actos legislativos; ii) en relación al Poder Judicial, se especializa la función si los otros poderes no tengan competencia de dirimir controversias; y iii) respecto al Ejecutivo, la especialización radica en que el Parlamento no realice actos de ejecución material o aprueben medidas individuales y concretas, y sus actos no sean anulados por el juez (Guastini 2019: 306).

- *El principio de independencia recíproca de los órganos.* Caracterizada cuando los órganos no interfieren en su formación o funcionamiento (Guastini 2019: 306). Así, tenemos la siguiente dinámica: i) en el caso del ejecutivo, cuando no sea electo ni revocado por el Parlamento; ii) situación similar ocurre con el legislativo, cuando sus miembros no son electos ni disueltos por el ejecutivo; y iii) en relación a la independencia del órgano judicial, se manifiesta si los jueces no son electos ni removidos por los otros poderes del Estado (Guastini 2019: 307).

Si aplicamos este esquema de Guastini en nuestra Constitución de 1993, notamos que:

- La independencia del Ejecutivo es parcial, ya que el Presidente resulta electo directamente por la ciudadanía (artículo 111), además que será éste quien elige libremente a sus ministros (artículo 122). Entre ellos, el Presidente del Consejo, sustenta ante el Parlamento la política del Ejecutivo y obtener su apoyo (artículos 130 y 133). No obstante, el mandatario puede recibir censura por el Legislativo conforme a los artículos 113 (vacancia presidencial) y 114 (suspensión de función) cumpliendo lo previsto en el artículo 117 del texto constitucional.
- Lo mismo ocurre con el Poder Legislativo, al ser parcial su independencia. Esto debido a si bien la ciudadanía elige a sus representantes sin interferencia alguna del Ejecutivo, solo en situaciones excepcionales la cámara es disuelta por el mandatario (artículo 134).
- Situación similar hallamos en el Poder Judicial. Notamos que la elección, revocación y remoción de los jueces son facultados a la Junta Nacional de Justicia (un órgano constitucional totalmente autónomo de la clásica separación de poderes) tal como lo dictan los artículos 150 y 154 de nuestra Norma Fundamental. Sin embargo, de una lectura al artículo 99 observamos la potestad del Legislativo por medio de su Comisión Permanente en imputar a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la República, quienes pueden llegar a ser suspendidos, inhabilitados o destituidos con cargo a una acusación formal por parte del Ministerio Público (artículo 100).

Al haber analizado esta teoría, cabe cuestionar lo siguiente: ¿en nuestra historia constitucional, siempre se implantó la teoría de la división o separación de poderes en *strictu sensu*? Afirmamos, en primer plano, que efectivamente, esta idea fue introducida por los ideales revolucionarios tanto de Francia como de Estados Unidos con el objetivo de lograr nuestra independencia. En segundo lugar, luego de varios episodios sangrientos, el ideario nacional era mantener la distancia de las funciones entre los poderes del Estado para alcanzar una mayor gobernabilidad. Sin embargo, existieron breves momentos donde la tan romantizada idea de la separación de poderes no se aplicaba en el Perú de manera excepcional, las mismas que abordaremos a continuación.

El escenario en el que se dictó la Constitución de Cádiz de 1812 fue propiciado por la ideología liberal cuyo propósito era “rescatar la doctrina del constitucionalismo” (Jamanca 2015: 59) ante el periodo del absolutismo donde la autoridad ejerce leyes arbitrarias y a su conveniencia. Por ello, para construir el nuevo Estado liberal, la doctrina del constitucionalismo “ eligió, para limitar el poder, los siguientes principios: libertad de imprenta, soberanía de la nación, separación de poderes y derechos individuales” (Jamanca 2015: 59).

De este modo, los liberales españoles buscaron en esta Constitución limitar el poderío del rey, razón por la cual se reguló una estricta separación de poderes tal como se muestra a continuación:

Artículo 15.- La potestad de hacer las leyes residen en las Cortes con el Rey.

Artículo 16.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Artículo 17.- La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

El fundamento para dejar establecido esta división por parte de los liberales españoles fue para asegurar la libertad, tal como lo menciona Jamanca (2015: 72). Y conforme a la Comisión de la Constitución en las Cortes, expuesto por Joaquín Varela (Jamanca: 2015: 72): “La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano”.

Posteriormente, ya con la llegada del general don José de San Martín y Matorras y con la declaración de nuestra independencia en 1821, se estableció transitoriamente un estatuto hasta la instalación del primer Congreso Constituyente, quien al poco tiempo dictó nuestra primera Carta constitucional.

Así, el Estatuto Provisional de ese año tenía una particularidad: no existía un Congreso. Razón por la cual, San Martín asumió tanto las funciones legislativas y ejecutivas, sin interferir en la competencia asignada a los tribunales. De este modo, no solo se anunciaba la forma en que se administraría el Estado, sino también se instauraba en nuestro país la división de poderes (Ramos 2019: 56). En la introducción del texto, apreciamos lo siguiente:

“Mientras existan enemigos en el país, y hasta que el pueblo forme las primeras nociones del gobierno de sí mismo, yo administraré el Poder directivo del Estado, cuyas atribuciones, sin ser las mismas, son análogas a las del Poder Legislativo y Ejecutivo. Pero me abstendré de mezclarme jamás en el solemne ejercicio de las funciones judiciales, porque su independencia es la única y verdadera salvaguardia de la libertad del pueblo; y nada importa que se ostenten máximas exquisitamente filantrópicas cuando el que hace la ley o la ejecuta, es también el que la aplica”.

Las bases para la nueva constitución dictada por la Junta Gubernativa (liderada por José de La Mar) el 17 de diciembre de 1822 ya dejaba en claro la separación de los poderes (artículo 10) y que fue implementado en nuestra primera Constitución de 1823². A partir de entonces, todas nuestras constituciones establecían como punto de referencia, la clásica separación de los poderes del Estado en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

De hecho, la naturaleza que permitió esta división de poderes (y que de paso, rigió la historia constitucional) se debió a que es el pueblo quien provee a

² Para Hakansson (2012: 53), la Carta de 1823 fue estrictamente rígida en cuanto a la separación de poderes, ante la prohibición del mandatario en participar en la producción legislativa; por su parte, el Senado nombraba a los funcionarios públicos, mientras que en el caso de los diplomáticos, merecía un acuerdo entre dichos órganos.

la conservación de sus derechos y a la prosperidad de sus intereses a través de la soberanía, por lo que debe ser delegada a otras personas para que ejerzan el poder político, el mismo que es designado por el pueblo, tanto del Legislativo, quien dicta las leyes; así como del Ejecutivo, quien ejecuta dichas leyes (Masías 2019: 111).

Precisamente, para Masías (2019: 112-113), esta separación de poderes no solo trata de que las autoridades del Ejecutivo y Legislativo principalmente, ejerzan sus prerrogativas, sino que también evitarán mezclar aquellas que corresponda al otro; de lo contrario, trae como resultado no solo un favorecimiento a sus propios intereses en lo individual, sino también, graves males en perjuicio a la sociedad, en lo colectivo.

Si revisamos los últimos debates constituyentes, resaltaremos lo ocurrido en 1978 (Asamblea Constituyente 1979 Tomo VII: 252), donde Roberto Ramírez del Villar consideraba que si bien es cierto que formalmente el Poder Legislativo es el más importante desde que norma a los otros dos poderes, en realidad el primer poder es el Ejecutivo; porque “dentro de un régimen democrático, no puede hablarse de la primacía de un Poder sobre los otros dos, porque la base esencial es el de equilibrio entre ellos y que no haya ninguna que sobrepase el poder de los demás”. Además, sugiere que el poder que emana de la soberanía popular es uno solo, por lo que la separación es, en realidad, diferencia de funciones, una división del trabajo en razón del necesario equilibrio que debe existir entre esos poderes, y evitar el predominio de uno sobre otro.

En cuanto al debate de la Comisión de Constitución que dio origen a nuestra actual Carta, este principio fue objeto de cuestionamiento por Roger Cáceres Velásquez (1993 Tomo IV: 2149-2150), pues consideró que su cumplimiento cabal no se ciñe a los tiempos modernos, y que ahora los poderes para un mejor funcionamiento son interdependientes. En cambio, para Enrique Chirinos Soto (1993 Tomo IV: 2150), el término es innecesario implementarlo en la constitución, pues bajo una lectura exégeta, se desprende su uso.

Palabras más, palabras menos, en el siguiente cuadro detallaremos la redacción de este principio según nuestras constituciones a lo largo de su historia republicana:

Cuadro N.º 1
El principio de separación de poderes en la historia constitucional peruana.

CONSTITUCIÓN DE 1823	Artículo 28.- [El Gobierno] Consiste su ejercicio en la administración de los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan divididas las principales funciones del Poder Nacional.
CONSTITUCIÓN DE 1826	Artículo 9.- El Poder Supremo se divide para su ejercicio en cuatro secciones: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 10.- Cada Poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de sus límites respectivos.

CONSTITUCIÓN DE 1828	<p>Artículo 8.- [La Nación Peruana] Delega el ejercicio de su soberanía en los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan distinguidas sus principales funciones.</p> <p>Artículo 9.- Ninguno de los tres Poderes podrá salir jamás de los límites prescritos por esta Constitución.</p>
CONSTITUCIÓN DE 1834	<p>Artículo 8.- [La Nación Peruana] Delega el ejercicio de su soberanía en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>Artículo 9.- Ninguno de los tres Poderes puede salir de los límites prescritos en esta Constitución.</p>
CONSTITUCIÓN DE 1839	<p>Artículo 13.- El ejercicio de la soberanía reside en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>Artículo 14.- Ninguno de los tres Poderes, podrá salir de los límites que le prescribe la Constitución.</p>
CONSTITUCIÓN DE 1856	Artículo 42.- Ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución.
CONSTITUCIÓN DE 1860	Artículo 43.- Ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno de ellos pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución.
CONSTITUCIÓN DE 1867	Artículo 44.- Ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución.
CONSTITUCIÓN DE 1920	Artículo 69.- Ejercen las funciones públicas los encargados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno de ellos pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución.
CONSTITUCIÓN DE 1933	Artículo 1.- El Poder del Estado emana del pueblo, y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen.
CONSTITUCIÓN DE 1979	Artículo 81.- El poder emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen en su representación y con las limitaciones y responsabilidades señaladas por la Constitución y la ley.

Fuente: Elaboración propia en base al portal web del Archivo Digital de la Legislación en el Perú - Congreso de la República del Perú.

Finalmente, ya en nuestra Constitución Política de 1993 (artículo 43), la separación de poderes detalla las características del Estado peruano:

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representado y descentralizado, **y se organiza según el principio de la separación de poderes** (el resaltado es nuestro).

Ahora bien, en la sentencia emitida en el Expediente 0008-2003-AI/TC (f. 57), el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) configura este principio bajo lo siguiente:

“Es un lugar común reconocer, dentro de la teoría constitucional, que el principio de la división de poderes (reconocido en el tercer párrafo del artículo 43 de la Constitución) no se condice más con una tesis monovalente de las funciones correspondientes a cada uno de los poderes del Estado, según la cual, a cada uno de ellos corresponde una función específica no susceptible de ser ejercida por los demás, bajo cargo de quebrantar el principio de independencia y autonomía de los poderes estatales que sirve de garantía contra la instauración del Estado absoluto.

En efecto, hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración. De ahí que el ejercicio de la función legislativa (por antonomasia, parlamentaria) por parte del ejecutivo, no sea, per se, contraria al Estado social y democrático de derecho, siempre que sea llevada a cabo conforme con las reglas que, para dicho efecto, contemple la propia Carta Fundamental. Así, pues, tratándose de la impugnación de normas con rango legal expedidas por el Ejecutivo, además de la evaluación de su constitucionalidad sustancial, esto es, de su compatibilidad con los requisitos de orden material exigidos por la Ley Fundamental, resulta de particular relevancia la evaluación de su constitucionalidad formal; es decir, de su adecuación a los criterios de índole procedimental establecidos en la propia Constitución”.

Es decir, el hecho de que en el Perú se implemente este principio no significa estrictamente que los tres poderes sean independientes; al contrario, se encuentran en permanente colaboración de acuerdo a sus funciones dictadas en la Carta que permita consolidar nuestro sistema estadual.

El órgano constitucional sostuvo también que el valor de este principio tiene como fin evitar la monopolización del poder y debe enrumbarse a proteger los derechos fundamentales ante posibles actos abusivos del mando político:

“La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura” (Expediente 0023-2003-AI/TC, fundamento 5).

Como habíamos mencionado, la separación de poderes debe entenderse no como una estricta división sino como que debe ser considerada como control recíproco. En otras palabras, el sistema tripartito tiene el deber de colaborar y coordinar entre sí:

“[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto” (Expediente 0004-2004-CC/TC, fundamento 24).

No obstante, ¿la separación de poderes es únicamente comprender al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial? Consideramos que no, en razón a que en diversas constituciones podemos apreciar la existencia de una variedad de órganos que no se relacionan con los clásicos poderes del Estado y se desarrollan bajo su propia autonomía sin intervención de otra. En el caso peruano, ya la máxima sede constitucional lo manifestó:

“[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos Regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente” (Expediente 0005-2007-AI/TC, fundamento 21).

Tal como se ha podido apreciar, la teoría de la separación de poderes involucró, desde tiempos antiguos, analizar los diversos tipos de gobierno en el cual se discutió si una persona era capaz de gobernar por el bien común, así como su preocupación en caso se convierta en tirano. Ya bajo la ideología del Estado liberal del siglo XVIII, logró que el poder soberano del Estado fuese distribuido entre tres órganos (ejecutivo, legislativo, judicial), cada uno con sus respectivas atribuciones. El caso peruano no fue excepción luego de su independencia, ya que adoptaron esta tendencia, el cual rige hasta la actualidad, solo que ahora se incluyen organismos autónomos con atribuciones emanadas desde la misma Constitución.

Para finalizar y a fin de definir este principio, nos acogemos a lo pronunciado por nuestro TC:

“Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también

cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.

Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira - a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario- a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un “primer poder” del Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos” (Expedientes 0006-2018-PI/TC - fundamento 56- y 0006-2019-CC/TC -fundamento 32-).

2. EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES O *CHECK AND BALANCE*.

La difusión de las ideas liberales cruzó el Atlántico llegando hasta las colonias británicas en el Nuevo Mundo desencadenando la guerra por la independencia e implementar el gobierno republicano. En 1787 se creó la Carta de los Estados Unidos, destacando como redactores Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, quienes, posteriormente, elaboraron un texto primordial y que trajo consigo una nueva perspectiva del derecho constitucional, sin contar la separación de poderes. Nos referimos al equilibrio o balance entre los poderes del Estado.

El concepto del “*check and balance*” aparece por primera vez en el apartado 51 de la obra *El Federalista*. En ella, se explica que los entes estatales requieren, entre sí, equilibrarse y controlarse bajo la modalidad de “pesos y contrapesos”.

Por ello, Madison (1868: 422-423) expone este dogma:

“Pero la gran garantía contra la concentración gradual de los varios poderes en el mismo departamento, consiste en dar a los que administran cada uno de estos los necesarios medios constitucionales y motivos personales para resistir las usurpaciones de los demás. La disposición para la defensa, debe hacerse en este como en los otros casos, correlativa con el peligro de ataque. La ambición debe promoverse para contrarrestar la ambición. El interés del hombre debe relacionarse con los derechos constitucionales del puesto. Puede importar una censura a la naturaleza humana, el que sean necesarios tales recursos para refrenar los abusos del gobierno. Pero, ¿qué es el gobierno mismo, sino la más grande de todas las censuras de la naturaleza humana?

Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario gobierno alguno. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no se necesitarían restricciones ninguna internas o externas para el gobierno.

Al organizarse un gobierno que ha de ser ejercido por hombres, la dificultad mayor consiste en esto: que en primer lugar es preciso ponerlo en aptitud de contener a los gobernados, y en segundo lugar obligarlo a contenerse a sí mismo. Su dependencia del pueblo, es sin duda alguna el principal freno para el gobierno; pero la experiencia ha enseñado al género humano la necesidad de precauciones auxiliares”.

Este equilibrio serviría para que los diferentes poderes, al tener intereses contrapuestos, puedan controlarse entre sí y poder garantizar los derechos y libertades del pueblo (Tribunal Constitucional, Expediente 0006-2019-CC/TC, f. 23). Es decir, para evitar que los distintos órganos del Estado abusen de las

competencias atribuidas por la Constitución, es necesario dicha contraposición, a fin de que logren condicionarlo y frenarlo (Guastini 2019: 308)³.

Ahora bien, en la Constitución norteamericana, las funciones de los diferentes órganos estatales fueron mezclándose entre sí. Hakansson explica dicha interrelación (2012: 261-262) del siguiente modo: i) en la situación del Parlamento hacia el Ejecutivo tenemos la asignación de fondos presupuestales, realizar juicios políticos, aprobación de nombramiento de funcionarios públicos y de instrumentos internacionales, e incluso la atribución de designar al Presidente Federal en caso no hubiera mayoría en los cinco candidatos con mayor votación; ii) en la situación del Parlamento hacia el Judicial se encuentran la asignación de fondos financieros, realizar juicios políticos, decidir la conformación de la Suprema Corte, así como determinar jurisdicciones respecto a las apelaciones; iii) respecto del Ejecutivo al Congreso hallamos el dictado de reglamentos y el veto legislativo; iv) respecto del Ejecutivo al Judicial encontramos el nombramiento de los jueces federales y el uso del indulto presidencial; y v) sobre el Judicial al Parlamento visualizamos el *Judicial Review*; es decir, el control constitucional de las leyes.

Si bajo este equilibrio de poderes determina el control entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entonces ¿desde cuándo este modelo fue aplicado en nuestra historia constitucional?

Nosotros consideramos que la aplicación en el Perú ha sido distinta, ya que como veremos en las siguientes líneas, no se sujeta *strictu sensu* a dicha teoría, sino que fue adaptándose a su contexto histórico.

Para muestra de un ejemplo, en la Constitución de 1823 notamos que el artículo 60 inciso 24, daba como potestad propia del Parlamento elegir tanto al Presidente así como al Vicepresidente. Sin embargo, al Ejecutivo no le fue facultada a ejercer algún tipo de control hacia el Legislativo, sino que más bien, tendría que coordinar con dicho poder en determinados asuntos. Ejemplo tenemos el deber del Ejecutivo en ejecutar las leyes (artículo 80.1), declarar la guerra previo consentimiento del Parlamento (artículo 80.4), así como nombrar funcionarios como ministros o integrantes diplomático con la venia del Senado (artículo 80 incisos 7 y 8). En otras situaciones, el Ejecutivo debe respetar la independencia del Legislativo, como no suspender sus actividades, tal como se aprecia en el artículo 81 inciso 6.

La dinámica se repite en la Constitución de 1826 donde el Legislativo está facultado para elegir al Presidente y nombrar a sus sucesores (artículo 30.1)⁴.

³ En ese sentido concuerda Hakansson (2012: 259):

“El propósito de los padres de la Constitución no fue agilizar la labor del Presidente federal, ni hacer más eficaz su administración, sino proteger a los ciudadanos a base de que cada poder establezca mutuamente un freno para cada uno de los otros, sin que el sistema colapse en su conjunto. En otras palabras, no se trataba de provocar continuas fricciones entre los poderes, sino que se podrá proteger a los ciudadanos de una eventual dictadura o tiranía mediante una comunicación entre ellos”.

No obstante, en cuanto a la promulgación de las leyes, aquí veremos una constante que continuará en las demás cartas constitucionales. Esto viene a ser la observación realizada al Presidente a una propuesta legislativa quien deberá retornar a la Cámara correspondiente (artículo 70)⁵.

Sin embargo, bajo la Carta de 1828 ciertas actuaciones del mandatario son frenadas; es decir, el artículo 97 establece que los decretos ordenados por él, necesitará el refrendo de sus ministros, de lo contrario, no tendrá efectos de validez. A partir de ahí, encontraremos una serie de mecanismos en donde el Ejecutivo y el Legislativo tratarán de relacionarse entre sí.

Prueba de ello encontramos en la Constitución de 1856 donde los ministros de Estado pueden ser objeto no solo de interpelación, sino también de censura. A su vez, en la Carta de 1933, se faculta al Primer Ministro requerir la confianza; mientras que bajo la Norma Fundamental de 1979 se regula la disolución del Congreso, para contrarrestar los posibles abusos de éste.

Por su parte, en la Carta de 1993 encontraremos el equilibrio de poderes, quien, a consideración de Ramos (2018: 107), fija un sistema de frenos y contrapesos al ejercicio del poder y que en la actualidad ha funcionado adecuadamente.

Vale decir que, durante la elaboración del proyecto y debate de la actual Constitución, Humberto Sambuceti Pedraglio consideró que debió incluirse el término de equilibrio de poderes, por ser sustento de la democracia; a diferencia del término “separación de poderes”, pues a su entender no obliga al equilibrio ni la independencia de los mismos (Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático 1993: 661-662). Dicha propuesta no tuvo éxito.

A continuación, presentamos las relaciones de los poderes del Estado conforme a nuestra Carta actual bajo el *check and balance*:

Cuadro Nº 2

El principio de equilibrio de poderes conforme a la Constitución de 1993.

	<p>Si bien el Presidente de la República dirige la política exterior del Estado lo que involucra la firma de tratados, será el Congreso quien decide aprobarlo conforme a la Constitución antes de su ratificación (artículos 56 y 103.3).</p> <p>Se le faculta a la Comisión Permanente acusar ante el Pleno del Congreso a los vocales de la Corte Suprema, y será este quien decida suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años, o destituirlo de su función (artículos 99 y 100).</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴ También se faculta en el artículo 86 incisos 4 y 5 (Constitución de 1828), disposición 73 (Norma Fundamental de 1834), artículos 73 a 76 de la Carta de 1839, artículos 77 y 78 de la Carta de 1856, artículos 82 y 83 de la Carta de 1860 y artículo 74 de la Carta de 1867

⁵ Éstas se manifiestan en: artículo 54 de la Constitución de 1828, artículo 56 de la Constitución de 1834, artículo 59 de la Constitución de 1839, artículos 65 a 67 de la Constitución de 1856, artículo 71 de la Constitución de 1860, artículos 63 y 64 de la Constitución de 1867, artículos 104 y 106 de la Constitución de 1920, artículo 129 de la Constitución de 1933 y artículo 193 de la Constitución de 1979.

<p>EQUILIBRIO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO</p>	<p>En cuanto a la vacancia del mandatario, el Congreso puede declarar su permanente incapacidad moral o física; o destituirle del cargo por cometer infracción constitucional (artículo 113, incisos 2 y 5). Si la incapacidad es temporal, el Congreso puede suspender su ejercicio (artículo 114, inciso 1).</p> <p>Asimismo, el Congreso está facultado para aprobar la demarcación territorial que proponga el Ejecutivo; y autorizar al mandatario para salir del país (artículo 102, incisos 7 y 9).</p> <p>La delegación al Ejecutivo para expedir decretos legislativos sobre la materia específica y por plazo determinado establecidos en la ley autoritativa, con cargo a dar cuenta al Parlamento (artículo 104).</p> <p>En cuanto al gabinete ministerial, el Congreso puede interpelarlos, donde pueden poner en consideración la censura hacia un ministro; o negar la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros o alguno de ellos (artículos 131 y 132).</p>
<p>EQUILIBRIO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL</p>	<p>Se le faculta a la Comisión Permanente acusar ante el Pleno del Congreso a los vocales de la Corte Suprema, y será este quien decida suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años, o destituirlo de su función (artículos 99 y 100).</p>
<p>EQUILIBRIO ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL</p>	<p>El Ejecutivo está obligado a cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales (artículo 118, inciso 10).</p> <p>Del mismo modo, puede conceder indultos, conmutar penas, así como ejercer el derecho de gracia (artículo 118, inciso 21).</p>
<p>EQUILIBRIO ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO</p>	<p>El Presidente está facultado para observar sea de forma total o parcial la ley aprobada en el Congreso, y lo devuelve para su reconsideración (artículo 108).</p> <p>El Ejecutivo, a través del Presidente del Consejo de Ministros expone la política general del gobierno, planteando la cuestión de confianza (artículos 130 y 132).</p> <p>El Presidente de la República puede disolver el Congreso ante la negación de confianza a dos Consejos de Ministros y convocar elecciones complementarias (artículo 134).</p> <p>Aunque no puede aprobar alguna reforma constitucional, el Ejecutivo tiene la facultad de formularla y presentarla ante el Congreso para su debate y aprobación. Eso sí, no se encuentra contemplada que el Presidente observe la reforma aprobada (artículo 206).</p>
<p>EQUILIBRIO ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL PODER LEGISLATIVO</p>	<p>Se puede procesar ni recluir a un establecimiento penitenciario a un congresista si es que tiene autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, salvo delito flagrante (artículo 93).</p>

	El órgano jurisdiccional en caso encuentre alguna incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, opta por la primera (artículo 138).
EQUILIBRIO ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL PODER EJECUTIVO	Se establece como una función jurisdiccional que es obligación del Poder Ejecutivo prestar colaboración en los procesos que sea requerida (artículo 139, inciso 18).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, ¿una constitución debe optar exclusivamente por alguna de estas teorías (separación o equilibrio de poderes)? Evidentemente que no. Y ello porque en realidad estos mecanismos deben coexistir a través de la *colaboración*.

Entonces, lo que dicta nuestra Carta no viene a ser estrictamente una separación de poderes del Estado, pues de la estructura y funciones que ostentan se concluye que nos encontramos ante una “colaboración de poderes” el cual presenta dispositivos de control y colaboración. Ya decía Lowenstein (1976: 269):

“(…) la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. *Primero*: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que solo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; (...). *Segundo*: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción; (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo; el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos”.

Por lo tanto y a diferencia de la teoría de la separación de poderes, en el caso del equilibrio entre poderes, ya no se discute la distribución del poder en diversos órganos, sino que ahora se plantea la manera en cómo éstos deben interrelacionarse entre sí. Esto también se refleja en nuestra Constitución por medio de los frenos y contrapesos, apreciando figuras constitucionales como: la vacancia presidencial, el antejuicio político, disolución parlamentaria, observación de leyes, cuestión de confianza, la obligación de ejecutar sentencias, entre otros.

En resumen, y de acuerdo a lo dictado por nuestro Tribunal Constitucional, el balance entre poderes (o *check and balance*) se define como:

“Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión de confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas

sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior [el de la separación de poderes propiamente dicho], el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo” (Expediente 0006-2019-CC/TC).

3. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PARLAMENTARISTA.

3.1. ALCANCES GENERALES.

Al hablar del régimen parlamentarista hacemos referencia a un modelo donde coexisten y cooperan recíprocamente el Ejecutivo y el Legislativo; o como lo denominaría Sartori “se comparte” (2016: 132)⁶. Dicho criterio también es señalado por García Toma (2010: 324), puesto que dicha colaboración refleja más bien una dependencia mutua.

Para lograr esta comunicación entre ambos poderes del Estado, debe existir una mayoría en el Parlamento que permita encargar a algunos de sus miembros la dirección del gobierno. Razón por la cual, el gobierno parlamentario es totalmente distinto al gobierno presidencial (el cual tiene como rasgo la separación absoluta de los poderes) o al gobierno de asamblea (quien más bien congrega ambos modelos). Así, coincidimos con García Toma quien afirma que “la tipología de la forma parlamentaria se fundamenta en un Ejecutivo que gobierna con el respaldo del Parlamento, ante el cual es políticamente responsable” (2010: 325).

El sistema parlamentario, según Loewenstein (1976: 117), fundamentalmente es el intento de establecer entre el gobierno y la asamblea general un equilibrio en el que ninguno de ellos predomine sobre el otro. Este dualismo comparte funciones de decisiones políticas, así como de su ejecución a través de la ley, por lo que el control político también se encuentra distribuido entre ambos poderes.

Históricamente, este régimen vio la luz luego de la Revolución gloriosa de 1688 acontecida en Inglaterra y que sentó las bases de la denominada monarquía constitucional (o monarquía limitada o moderada) como el tipo de gobierno en la isla. Indica Loewenstein (1976: 115-116) que, al suprimirse las prerrogativas reales, se iban formando las directrices de este gobierno parlamentario: en primer lugar, que el gobierno del rey necesitará del apoyo de la mayoría parlamentaria o, de ser el caso, de la Cámara de los Comunes; y,

⁶ Sartori observa que compartir el poder no involucra que el sistema parlamentario sea uno de “dependencia mutua” a partir del binomio Parlamento-Ejecutivo. En realidad se busca una interdependencia entre ambos poderes (2016: 132).

en segundo lugar, ante una responsabilidad del gobierno ante el Legislativo será asegurada cuando sus miembros sean simultáneamente miembros del Parlamento.

Es por ello que, Schmitt (1982: 308-309) designa el año 1689 como el inicio del impulso del parlamentarismo, porque el monarca, Guillermo III, llevó como miembros de su Gabinete a quienes integraban el partido que lo llevó al poder (los *Whigs*). Sin embargo, a partir de 1695, el Gabinete coincide con el partido que obtuvo la mayoría parlamentaria⁷. De este modo, se aprecia la dependencia del Gabinete en relación al partido con mayoría en el Parlamento británico, y un juego de turnos entre el partido oficialista y el partido de la oposición, formalizando este nuevo sistema de gobierno.

Años después, para ser exactos en 1803, se modifica este sistema, donde el líder del partido mayoritario asume el Gabinete como Primer Ministro. En el siglo XIX y ante la expectativa de si alguna de las Cámaras (alta o baja) tendrá la facultad de formar el Gabinete, se acordó lo siguiente: si todo el Gabinete recibiera censura alguna, una declaración de desconfianza o una desaprobación, ocurrirían dos situaciones: 1) dimiten todos sus integrantes y se elige a un nuevo Gabinete; o de lo contrario, 2) se crea una nueva mayoría en la Cámara baja al producirse su disolución, llevando a cabo nuevas elecciones.

Mientras esto ocurría en el Estado anglosajón, en la Europa continental este modelo de gobierno tuvo ciertos matices, siendo el destacado su fijación en la norma constitucional.

En Francia (Schmitt 1982: 315-316), luego del fin del poderío napoleónico en 1815, se introdujo la responsabilidad solidaria del Ministerio unitario ante la mayoría de la Cámara de los Diputados; además, debía acudir a las sesiones de la Cámara y retirarse cuando no encuentre mayoría. Para 1848, la Constitución francesa presenta la figura del Presidente de la República, guardando distancia del Parlamento. No obstante, surgió un problema: para las actividades oficiales, era fundamental el refrendo de los ministros, pero si ocurría algún imprevisto, es el propio Presidente quien asumía su responsabilidad. Dicha responsabilidad también podría ser invocada por el mandatario en reemplazar a los ministros cuando la Asamblea Legislativa los censura. La polémica suscitada acabó cuando Luis Napoleón disolvió la Asamblea nacional en 1851, pese a que esta figura era constitucionalmente prohibida. Posteriormente, en 1875 se retoma el gobierno parlamentario con los siguientes ajustes: i) el Presidente asume su responsabilidad solo en caso de alta traición; ii) de igual modo, nombra y retira del cargo a los ministros; y iii) ostenta el derecho de enviar mensajes al Parlamento y puede pedir una segunda deliberación de una medida legislativa.

Por ello es que Schmitt (1982: 316) anota que en Francia existió “una fuerte tendencia a manejar el gobierno parlamentario de manera que la mayoría de la Cámara prescriba a los Ministros toda actitud de importancia, con

⁷ Entre 1700 y 1701 el partido de los Tories asume la mayoría parlamentaria, conllevando al rey elegir a sus representantes como parte del Gabinete.

lo que las decisiones políticas han solido surgir en una Comisión del Parlamento, que así resultaba ser, de hecho, un Ministerio”.

3.2. CARACTERÍSTICAS.

El modelo de gobierno parlamentarista presenta las siguientes características:

- a) Se produce una separación atenuada de poderes. Mientras el jefe de Estado es electo directamente por la ciudadanía (en algunos casos, su poder yace mediante herencia, tal es el caso de las monarquías⁸), el de Gobierno es electo a través del Parlamento⁹ quienes, a su vez, son escogidos por elecciones directas.
- b) El Poder Ejecutivo es bicéfalo, ya que tiene al jefe de Estado como máxima autoridad estatal, mas no gobierna; y al jefe de Gobierno (denominado también Primer Ministro, Canciller, etc.) quien toma las riendas de ese poder junto a sus ministros.
- c) El Jefe de Estado asume un rol moderador, por lo que sus atribuciones son las de conocer el avance de los asuntos del Estado (ya que es competencia del gobierno y el Parlamento) y estimular su política general.
- d) Los miembros del Gabinete o del gobierno son a su vez representantes del Parlamento. Esto se debe a que permite un mayor control de esta institución por parte de la asamblea; ya sea por medio de la interpelación, la dación de cuentas en relación al desempeño de su cargo, y de ser el caso, se les exige responsabilidad política.
- e) El Gobierno o Gabinete se encuentra compuesto por los líderes del partido que ostenta mayoría parlamentaria; o dependiendo del contexto, de diversos partidos formando una coalición. Por otra parte, el Primer Ministro al liderar el gabinete, es a lo que Loewenstein (1976: 189) considera una estructura piramidal.
- f) El gobierno o gabinete permanecerá en su cargo cuando tenga el respaldo por la mayoría del Parlamento. La remoción se generará ante unas nuevas elecciones, una censura o una denegatoria de la confianza.
- g) El Parlamento es el centro de atención para las decisiones políticas junto al gabinete. Bajo este rótulo, ambos entes deberán colaborar

⁸ Sardón (2021: 33) anota que, dependiendo del origen del jefe de Estado, el parlamentarismo puede ser catalogado como uno de tinte tradicional (hereditario) o moderno o republicano (mediante elecciones).

⁹ Anota Nohlen (2011: 88) que más bien el sistema parlamentario es monocéfalo, pues únicamente el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular; y con lo cual tiene una estrecha vinculación entre la mayoría de la asamblea y el gobierno electo por ellos mismos; además del control político que ejercen entre sí.

fundamentalmente para orientar la política del Estado a través de la legislación (rol del Parlamento) y su ejecución por medio de la administración (rol del gabinete).

3.3. MODALIDADES.

A decir de Colomer y Negretto (2002: 81), el sistema parlamentario puede producir resultados muy distintos, si se tiene en cuenta el régimen de partidos políticos, ya que pueden encontrarse dos escenarios: uno en donde un partido ostente la mayoría de los escaños parlamentarios, facilitando la gobernabilidad; y dos, la formación de un gabinete de coalición debido al multipartidismo parlamentario.

Por ello, afirmamos que este régimen parlamentario adquiere diversos matices en la relación Ejecutivo-Legislativo; razón por la cual, explicaremos a continuación sobre los diversos sistemas que ostenta (Primer Ministro o de Gabinete, por Asamblea, híbrido y controlado).

3.3.1. SISTEMA DE PRIMER MINISTRO O DE GABINETE.

En este sistema el Gobierno se encuentra conformado por los representantes de un solo partido, “lo que a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que engendra un sistema bipartidista” (Sartori 2016: 136)¹⁰.

Al ser de origen británico, tiene las siguientes características:

- Se presentan dos partidos políticos que de alguna manera obtendrán la mayoría. Sin embargo, en el caso británico, por ejemplo, existió un breve periodo en donde llegaron el sistema se volvió tripartidista (1923-1931), pues hizo su aparición el partido laboralista. El dilema se resolvió cuando el realismo británico eliminó el partido de los liberales, volviendo al modelo anterior.

Anota Loewenstein (1976: 139):

“Por las mismas razones, los británicos han mantenido tenazmente la representación mayoritaria con un diputado generalmente por cada circunscripción electoral. La resistencia a la representación proporcional significa que los ingleses prefieren un gobierno capaz de trabajar y las inevitables desigualdades unidas a una representación mayoritaria, a una igualdad mecanicista que encierra en sí el riesgo de gobiernos inestables. Los desplazamientos de población se tienen ampliamente en cuenta por una distribución periódica de los puestos parlamentarios”.

¹⁰ Colomer y Negretto sintetizan este modelo de la siguiente manera (2002: 81):

“(…) asociado a reglas electorales basadas en el principio de la mayoría relativa, un sistema bipartidista y gabinetes monopartidistas apoyados solo en una minoría de los votos populares. Tiende a producir una alta concentración de poder en manos de los representantes de una minoría electoral, estrategias políticas de conformación y la exclusión del gobierno de una amplia mayoría de ciudadanos y sus representantes”.

- El Gabinete es un comité que se encuentra constituido por los líderes del partido mayoritario, lo que significa que, en conjunto, todos son parte del Parlamento.
- El cargo de Primer Ministro es el líder reconocido del partido mayoritario. Al ser la persona que más alto poder, tomará toda decisión política fundamental, así como su ejecución. Aunque a simple vista pareciera un “dictador”, lo que ocurre es que “el sistema británico de gabinete está protegido de caer en el autoritarismo por la autolimitación del Primer Ministro y del Gabinete, por su respeto a los derechos de la oposición que en un cambio de la dirección política podría tomar las riendas gubernamentales y pagar con la misma y, sobre todo, por la actitud del gobierno ante la opinión pública” (Loewenstein 1976: 140). En simples términos, si existiera algún ápice de autoritarismo, puede el Parlamento y removerlo de su cargo, ya que el partido mayoritario preferiría sacrificar el cargo antes de que la oposición se vuelva mayoría en unos nuevos comicios, pues la ciudadanía estaría atenta cómo se maneja el Estado y si existiera algún riesgo que lo perjudique ante las malas decisiones de sus representantes.
- Como el poder de decisión lo asume el Presidente del Consejo y sus ministros, su ejecución es materializada por la ley gracias a la Cámara de los Comunes. De este modo, la distribución de funciones queda de la siguiente manera: el gobierno posee un control absoluto sobre el trámite legislativo; las leyes serán redactadas por la *Treasury*; mientras que las sesiones de la Cámara de los Comunes deberán guiarse a través de los programas parlamentarios del Ejecutivo. No obstante, esta labor deberá contar con el apoyo de la oposición en aras de la democracia.
- En cuanto al control político, este se encuentra distribuido a ambas cámaras legislativas y al electorado. Así, cada uno tiene un rol específico que Loewenstein lo detalla con suma precisión (1976: 141):

“Las técnicas de control más visibles son las horas de pregunta (*question time*). Las preguntas dirigidas individualmente a los ministros tienen sobre todo el objeto de controlar el aspecto administrativo de la ejecución de la decisión tomada. (...) La Cámara de los Comunes carece de poder político desde el Parliament Act de 1911, ya que solo puede retrasar como máximo un año la entrada en vigor de una ley. Pero también toma parte en el control político a través de deliberaciones legislativas llevadas con más calma y por medio de sus frecuentes debates generales dotados de gran nivel. En general, los imponderables de un ambiente liberal democrático armonizan constantemente el curso de la mayoría, del gabinete y primer ministro, con la opinión pública. Las elecciones parciales (*by-elections*) que, durante el mandato normal de cinco años de la Cámara de los Comunes pueden alcanzar hasta cuarenta, son sondeos de la realidad política observados con gran interés por el gobierno y la oposición, hasta que, finalmente, las elecciones generales ofrecen la oportunidad soberana de decidir sobre el ser y el no ser de la mayoría gubernamental y, por tanto, del gabinete (...).”
- Un aspecto a destacar es la calidad idónea de los representantes del Parlamento británico, pues ostentan una inquebrantable disciplina de partido. Pues, pese a sus propias convicciones, el representante coloca

en primera línea la postura de su partido, permitiendo alcanzar como premio una posible reelección de su cargo.

Bajo nuestra opinión, consideramos que la esencia del sistema de gabinete es la relación mutua entre el gabinete y el Parlamento (más aún si ambos son del mismo partido) con el fin de ser el único núcleo de poder, lo que deberán tener una cooperación constante para aplicar la política general del Estado y en beneficio de la ciudadanía. Pues, de lo contrario, será dicha ciudadanía quien decida en última instancia si mantenerlos en el poder u otorgárselas a la oposición.

3.3.2. SISTEMA DEL GOBIERNO POR ASAMBLEA.

El sistema parlamentario en Francia fue establecido en 1875. Efectivamente, durante la Tercera y Cuarta República francesa el modelo se caracterizó en primer lugar, por la división de la labor ejecutiva entre el mandatario y el gabinete. No obstante, en realidad nunca fue aplicado como tal. Durante este periodo, primó el interés de que el Parlamento designa al jefe de Estado.

Esto originó que, durante la Tercera República, se tuvo un total aproximado de cien gobiernos; mientras que, en la Cuarta República, más de veinticinco. Loewenstein (1976: 121-122) considera que esto debió a una precaria situación tanto psicológica como ideológica:

“Observado psicológicamente, el individualismo francés es el responsable del pluralismo de partidos, siendo esto acreciendo en la III República por el sistema electoral basado en el escrutinio uninominal, mayoritario en cada circunscripción electoral. Y no presenta apenas mejora el “hexagonalismo” de los bloques de partidos bajo la representación proporcional de la IV República. Ideológicamente, tiene considerable peso el hecho de que el francés cree seriamente en el principio representativo heredado de la Revolución y en la supremacía de la asamblea representativa. Asimismo, detesta la reglamentación desde arriba y la divinización estatal. Naturalmente, también juegan una serie de elementos menos honorables: envidia personal, rivalidad y ambición de los líderes políticos y el extraño fenómeno con carácter biológico, según el cual el prestigio, aun del mejor gabinete, se marchita tras corto tiempo”.

Este individualismo por parte de los diputados en la que podría cambiarse de partido y que solo era responsable de su conciencia (a diferencia del modelo de gabinete), permitió que durante la Cuarta República francesa se adoptaran ciertos cambios, como el dotar al ejecutivo facultades para disolver al Parlamento a fin no solo de fortalecerlo, sino también para frenar los embates de la asamblea.

Las características de este modelo son las siguientes:

- Es la Asamblea quien dirige las labores no solo legislativas, sino también ejecutivas. Esto conlleva a que el Poder Ejecutivo no existe en la práctica.

- Quien simula las funciones del Gabinete es un Comité conformado por un grupo de parlamentarios quienes cumplirán las disposiciones parlamentarias.
- La Asamblea en conjunto rinde cuentas a la ciudadanía, no solo para demostrar transparencia, sino también para garantizar su permanencia en el poder pese a existir diversos partidos, por lo que un acuerdo de coalición sería efectivo para cumplir los objetivos de la política general del Estado.
- A diferencia del bipartidismo en el modelo de gabinete, en el modelo de asamblea se manifiesta el multipartidismo, donde también sus miembros no necesariamente acatarán el acuerdo de sus partidos, pues los representantes alegarán su conciencia, deviniendo en individualismos.

3.3.3. SISTEMA HÍBRIDO.

Denominado también como el modelo semiparlamentario o dualista, tuvo su principal presencial en la Constitución de Weimar de 1919, la cual ostenta los principales rasgos:

- Se incluyó la figura del Presidente (electo por votación popular) a fin de contraponerse al *Reichstag* (Parlamento) y al gobierno. Cabe mencionar que se le faculta poder disolver el Parlamento (artículo 25) o convocar un referéndum respecto a una norma del *Reichstag* (artículo 73).
- La dinámica de la distribución del poder en Weimar consistía en que el Canciller era designado y destituido por el Presidente del *Reich*, y a su vez, requería la venia del *Reichstag* para ejercer sus funciones.¹¹
- El Canciller es quien fija la dirección de la política del Estado. Sin embargo, no debe entenderse de modo subalterno como una especie de poder de mando, sino más bien de dirección, ya que “puede ocurrir que el jefe renuncie, y entonces la dirección política recaiga de hecho sobre una mayoría parlamentaria o sobre el Gabinete todo, o también sobre el Presidente del *Reich*” (Schmitt 1982: 331).
- A fin de que la confianza otorgada al Canciller fuera exitosa, se necesitaba que el Ejecutivo y Legislativo estuvieran a favor; de lo contrario, se desata una crisis institucional entre éstos, y alegando su elección popular, podían hacer su pretensión bajo su nombre.

¹¹ El artículo 54 de la Carta de Weimar menciona: “El canciller y los ministros necesitan para el ejercicio de su cargo la confianza del *Reichstag*. Cada uno de ellos tendrá que dimitir cuando el *Reichstag* le retire por acuerdo expreso su confianza”. Narra Schmitt (1982: 328-329) que, bajo la primera frase de esta norma, es inadmisibile la existencia de un gobierno minoritario. No obstante, la distribución de los partidos en el Parlamento hicieron que la segunda frase del artículo 54 se entienda que la confianza o desconfianza debe contar con una votación mayoritaria del *Reichstag*. Otro supuesto al que deba entenderse la dimisión del Gabinete es cuando se separan los partidos de coalición en que se apoyaba.

Esta modalidad en Weimar fue poco exitosa a razón de que en 1932 con la destitución del Canciller Brüning (con aprobación de la mayoría parlamentaria) por el Presidente del Reich, von Hindenburg, dicho Estado se transformó en un régimen autoritario con predominio presidencialista, lo que permitió a Hitler llegar al poder en 1933.

Contraste a ello, este sistema fue aplicado exitosamente en Finlandia con su Constitución de 1919. En ella, se dictaba que el Presidente es electo por el pueblo, asume el rol de jefe de Estado, quien nombra y destituye al gabinete, conforme a su criterio, teniendo, además, el apoyo de la mayoría parlamentaria (*Riksdag*), y la destitución se produce ante un rechazo de la confianza del Parlamento (Loewenstein 1976: 126)¹².

3.3.4. SISTEMA CONTROLADO.

El origen de este sistema lo hallamos en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y tuvo como reto el superar los lineamientos de los modelos parlamentarios aplicados tanto en Weimar como en la Tercera y Cuarta Repúblicas francesas.

Bajo este modelo alemán encontramos los siguientes rasgos:

- El Presidente es electo por la Asamblea Federal, la cual estará compuesta por los miembros de la *Bundestag* y una cantidad proporcional de las asambleas legislativas de los *Länder*.
- Por su parte, el Gobierno Federal estará compuesta del Canciller y sus ministros.
- El Canciller será elegido por el Parlamento a iniciativa del Presidente Federal. Aquel propondrá a los ministros de Estado, quienes serán nombrados y removidos de su cargo por el Presidente Federal.
- El Canciller dirigirá la política del gobierno y asume la responsabilidad de las mismas.
- El Canciller será removido por medio de una moción de censura con la aprobación mayoritaria del *Bundestag* a fin de elegir a su sucesor y solicitará el Presidente Federal acceder este relevo. Esta figura es denominada moción de censura constructiva.
- Por su parte, el Presidente Federal podrá disolver el *Bundestag* si le es negada la confianza propuesta por el Canciller en un plazo determinado, a menos que el *Bundestag* por mayoría elija a otro Canciller.

¹² Actualmente, y bajo la Constitución de 2000, Finlandia decidió otorgar mayor poder al Parlamento, razón por la cual, el Presidente comparte el poder ejecutivo junto al Consejo de Estado (artículo 3). Del mismo modo, será el Parlamento y no el Presidente quien elegirá al Primer Ministro (artículo 61: "El Parlamento elige al Primer Ministro, quien es nombrado para este cargo por el Presidente de la República. Los restantes Ministros son nombrados por el Presidente de la República según la proposición del Primer Ministro elegido.").

- Aunque pareciera un parlamentarismo similar al inglés, la diferencia se aprecia por el sistema pluripartidista que predomina en Alemania. De este modo, para la elección del Canciller debe consensuarse entre varios partidos, formando así una coalición, tal como lo ha sido con la Unión Cristiano-Demócrata (*Christlich Demokratische Union Deutschlands* – CDU)¹³.

3.4. ESTADOS CON SISTEMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIOS.

Una vez explicado el sistema de gobierno parlamentario, pasemos a revisar comparativamente sobre algunos Estados que aplican dicho modelo.

a. CANADÁ.

Al ser un gobierno de carácter monárquico constitucional, parlamentario y federal (Emmerich 2005: 136), el poder se distribuye entre el monarca (en este caso, el rey Carlos III del Reino Unido) quien además de ser jefe de Estado, delega su representación al Gobernador General a fin de que asuma toda autoridad como jefe de Estado. Mientras que en el Legislativo, se distribuyen entre la Cámara de los Comunes (electo directamente por el pueblo) y el Senado.

El Gobernador General tiene una serie de responsabilidades, una de las más importantes es garantizar que Canadá siempre tenga un Primer Ministro y el beneplácito del Legislativo. Ante la renuncia del Primer Ministro, el Gobernador General puede convocar a nuevas elecciones o pedir a la Cámara de los Comunes elegir a su reemplazo (Le 2005: 25-26).

Mientras tanto, el Primer Ministro suele ser el líder del partido de gobierno que triunfa en las elecciones para la Cámara de los Comunes, y forma su gabinete teniendo como ministros a los miembros del Parlamento. Como señala Emmerich (2005: 137), el Primer Ministro puede disolver dicha cámara y procede a anunciar las elecciones, ello para tener un mayor apoyo. Sin embargo, un estricto control del Parlamento hacia el jefe de gobierno como forzar su dimisión es muy difícil, precisamente porque ambos forman parte del mismo partido político.

b. ESPAÑA.

España establece una monarquía parlamentaria y un sistema de gobierno basado en la representación parlamentaria. De acuerdo a la interpretación de Aragón (2018: 50) sobre la Norma Fundamental española de 1978 (artículo 1 párrafo tercero), se extiende un criterio político y jurídico:

¹³ De hecho, este partido es quien ha conseguido ser la coalición de gobierno que más veces representó en Alemania. Prueba de ello son las elecciones de los cancilleres Konrad Adenauer (1949-1963), Ludwig Erhard (1963-1966), Kurt Georg Kiesinger (1966-1969), Helmut Kohl (1982-1998) y Angela Merkel (2005-2021).

“El primero: “La forma política del Estado es la Monarquía”; el segundo: “La Monarquía española es una Monarquía parlamentaria”. El primero enuncia la forma política del Estado o, mejor dicho, la forma de Estado desde el punto de vista político; el segundo enuncia la forma de gobierno, con indudable trascendencia jurídica. Del primer enunciado se derivan funciones latentes y políticas; del segundo, funciones manifiestas y jurídicas, es decir, del primer influencia y del segundo competencia”.

La figura de jefe de Estado recae en el Rey, quien representa al Estado, unidad y continuidad de las instituciones. Debe respetar tanto la Norma Fundamental como las leyes. Al no ejercer un poder político, debe permanecer neutral. Como señala Aragón (2018: 51), todas sus funciones derivan de la Corona como un símbolo de la forma política de Estado.

Por otro lado, la Constitución española opta por un modelo parlamentario “de Canciller o de Primer Ministro” (Aragón 2018: 54). El poder político lo ejerce el Gobierno cuyos miembros son el Presidente y los ministros. Su función es desarrollar, impulsar las políticas públicas e implementar las normas aprobadas por el Parlamento. El jefe de Estado nombra al Presidente del Gobierno tras dialogar con los representantes de los diversos partidos que hay en el Congreso, considerando a sus miembros como posibles candidatos. Al candidato a jefe de Gobierno deberá tener el apoyo de los diputados hacia su gabinete, quienes luego son juramentados por el Rey, previa propuesta de aquel.

Las relaciones entre ambos poderes marcan la dirección política del parlamentarismo racional. Aragón (2018: 54) esquematiza dicho sistema:

“La estructura de la forma de gobierno está muy clara en el texto constitucional. Allí aparece, incluso, su propia definición (una Monarquía “parlamentaria”, art. 13); así como la declaración de que el Parlamento es la institución directamente representativa de los ciudadanos (“las Cortes Generales representan al pueblo español”, art. 66.1) y al que compete el control del Ejecutivo (las Cortes Generales “controlan la acción del Gobierno”, art. 66.2) mediante una serie de dispositivos entre los que destacan la investidura parlamentaria del Presidente (art. 99), la votación de confianza (art. 112) y la moción de censura (art. 113); como contrapartida, el Presidente del Gobierno puede proponer al Rey la disolución de las Cámaras (art. 115). Por lo demás, (...) la “dirección de la política” (y ello incluye, por supuesto, la de la política legislativa) se encomienda al Gobierno (art. 97.1)”.

c. SUECIA.

Al ser una monarquía constitucional, el sistema de gobierno sueco posee al Rey como jefe de Estado, con un rol representativo. Mientras que la dirección del Gobierno es encomendado al Primer Ministro o *Regeringen* (Faggiani 2010: 244), el mismo que es elegido por el Parlamento o *Riksdag*.

Dentro de su marco constitucional, se aprecia que el Primer Ministro puede reemplazar, transferir y añadir o reducir a los miembros de su gabinete, sin consultar al *Riksdag*. Ahora bien, las relaciones entre ambos poderes destacan, en primer lugar, que el Primer Ministro puede renunciar en caso el Parlamento le retire su apoyo. Y, en segundo lugar, destacamos la opinión de Faggiani (2010: 245) quien señala que la moción de censura y la acusación formulada por la Comisión de Asuntos Constitucionales “son los más

importantes instrumentos de control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo”.

d. DINAMARCA.

El régimen de gobierno en Dinamarca es una monarquía parlamentaria. La distribución del Poder Ejecutivo se distribuye entre el Rey, quien asume el rol de jefe de Estado; además de que su presencia es principalmente ceremonial, “en garantía de la unidad nacional” (Faggiani 2010: 233).

Conforme a la Carta constitucional de Dinamarca de 1953, el monarca nombrará y destituirá al jefe de Gobierno y su gabinete. Éste viene a ser la figura principal de uno de los partidos más fuertes de la coalición, mientras que algunos miembros del Parlamento (*Folketing*), ya sea del propio partido o de alguno perteneciente a la coalición, forman parte del gabinete. Estos cargos cesarán cuando el Parlamento no apruebe un voto de confianza o alcance mayoría en la censura o haber solicitado su destitución. Como afirma Faggiani, es bajo un nivel de confianza y responsabilidad política que permita desenvolver la relación entre Ejecutivo y Legislativo (2010: 233).

e. IRLANDA.

A diferencia de los Estados mencionados, Irlanda es una república parlamentaria. Su Presidente viene a ser el Jefe de Estado mas sus poderes solo pueden ejercerse siguiendo el consejo del Gobierno. Una de sus funciones es el nombramiento del Primer Ministro (*Taoiseach*) sobre la nominación de la Cámara de Representantes (*Dáil Éireann*), así como a los otros miembros del Gobierno bajo propuesta del Primer Ministro, después de la aprobación de la mencionada Cámara.

Por otro lado, el Parlamento Nacional (*Oireachtas*) está compuesto por el Presidente y las dos Cámaras: Representantes (*Dáil Éireann*) y Senadores (*Seanad Éireann*).

Sobre el Primer Ministro o jefe de Gobierno, Araújo (2011: 274-275) indica que su gabinete se compone entre siete a quince miembros, los mismos que deben ser parte del Parlamento. En cuanto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se observa que la renuncia del Primer Ministro se deberá ante una pérdida de confianza de los parlamentarios. Ahora bien, puede sugerir al Presidente en que disuelva el *Oireachtas* y convoque nuevas elecciones a fin de tener un mayoría partidaria.

f. ITALIA.

Al igual que Irlanda, Italia es una república parlamentaria. El jefe de Estado es el Presidente quien asume “funciones de representación, garantía de la unidad nacional, impulso y control de la actividad de los otros órganos constitucionales cuya relevancia política varía según el grado de estabilidad expresado por los elementos del sistema de partidos” (Schillaci 2010: 99).

El artículo 92 de la Constitución regula cómo se forma el Gobierno. En ella, su mandatario es quien designa tanto a su Primer Ministro y los integrantes del gabinete propuestos por éste. Antes de asumir el cargo, el Primer Ministro y los ministros deben hacer un juramento y obtener la confianza de las dos Cámaras del Parlamento.

Éste personaje se convierte en el centro de toda la actividad del Estado: de hecho, dirige la política general y es responsable de ella, mantiene la unidad política y administrativa, promueve y coordina la actividad de los ministros.

En esa línea, Schillaci (2010: 99-100) anota que el Primer Ministro puede ser removido de su cargo si y solo si las dos Cámaras del Parlamento le retiran su confianza.

4. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA.

4.1. ALCANCES GENERALES.

Bajo este régimen, se manifiesta una separación y equilibrio de poderes, especialmente el Ejecutivo y el Legislativo. Agrega a esto García Toma (2010: 340) que “el modelo combina la especialización funcional con la independencia orgánica”.

Coincide al respecto Landa (Lovón 2014), y añade que, en el primer caso, el jefe de Estado y de Gobierno recae como titular al mandatario quien, a su vez, “es electo por el pueblo y nombra a los secretarios, quienes no están sujetos a interpelación y/o censura del Parlamento”. Esta posición es compartida por Lago (1995: 23) y Sardón (2021: 34).

En cuanto a la diferenciación con el sistema parlamentarista, adoptamos la postura de Nohlen (2011: 88), ya que discrimina en razón a quién (o quiénes) ostenta (u ostentan) el poder. El parlamentarismo tiene una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno. A nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Solo el Parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del Parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como oposición a este control, tenemos al mecanismo de disolución del Parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos del poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. De este modo, en el presidencialismo, la estructura del poder es “bicéfala ya que tienen legitimidad el Presidente y el Parlamento, por lo que ambos poderes de encuentran equilibrados en bien de la democracia” (Nohlen 2011: 88). Además de ser electo directamente por la población y, por ende, no pertenecer al Parlamento, no puede ser retirado de su cargo durante su periodo si no cuenta con mayoría parlamentaria (a excepción de un juicio político - *impeachment*- que permita su vacancia).

4.2. CARACTERÍSTICAS.

Los rasgos característicos que presenta el presidencialismo son:

- a) **Separación consolidada de poderes.** Al ser de origen norteamericano, ostenta la consigna de que el Estado debe regirse en la separación y coordinación de poderes. A fin de evitar un control único por parte del Legislativo o del Ejecutivo, en el naciente Estado americano se ideó un sistema de gobierno con órganos distintos e independientes que estarán en permanente coordinación sin intromisión de un órgano a otro.

Loewenstein (1976: 145) resalta que, a diferencia del parlamentarismo, el modelo presidencial ostenta el principio de la interdependencia por coordinación, el cual:

“significa que los independientes de tentadores del poder actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica, al mismo tiempo, una distribución del poder”.

- b) **El Poder Ejecutivo es monocéfalo.** Como hemos mencionado, el Presidente es cabeza del Estado y de Gobierno. Este personaje es electo por la ciudadanía y su mandato tiene un tiempo determinado¹⁴.

Como se obtiene el poder mediante la elección popular directa (o indirecta tal es el caso de los Estados Unidos), significa que el cargo presidencial no es derivado del Legislativo, cosa que sí es característico del sistema parlamentario. Ello le permite acogerse a la siguiente prerrogativa: el nombrar o remover libremente a sus ministros. Caverio (2005: 135) también llega a esa conclusión.

Sartori (2016: 114) apunta a que si bien es cierto que cualquier Presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aún así, los miembros del gabinete le deben su designación a aquel. Esta observación no es afectada si el Congreso censura o retira su confianza a algún ministro o incluso, a todo el gabinete; pues el Presidente sigue siendo quien “retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece”.

- c) **El Ejecutivo se encuentra en permanente cooperación con el Poder Legislativo.** Ello refiere a que, con el objetivo de equilibrar las funciones orgánicas entre ambos poderes, la Constitución permite a que el Presidente adopte determinadas atribuciones como es el dictar normas (previamente concedidos por el Parlamento o encargadas por la propia Constitución) o el de vetar aquellos proyectos de ley aprobados por el Legislativo y que únicamente falte la aprobación de aquel para entrar en vigencia.

¹⁴ Algunos Estados contemplan que el Presidente se presente nuevamente como candidato para ostentar un mandato consecutivo; mientras otros lo prohíben totalmente o simplemente prohíben el mandato consecutivo, pero permiten que pasado un tiempo determinado, vuelva a postular.

- d) **El Ejecutivo es sujeto a mecanismos de control por el Legislativo.** Ello refiere a una relación de control interorgánico donde el Congreso establece una serie de mecanismos que permiten evaluar el desempeño de algún ministro o de todo el Gabinete (tales como la interpelación y la censura), e incluso hallar algún rastro de responsabilidad política del Presidente para presentar el cese parcial o total de sus funciones, no sin antes dejar un informe a la entidad correspondiente a fin que se le procese penalmente.

4.3. EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA.

El presidencialismo en esta parte del continente surge bajo la influencia estadounidense, poco después de las guerras de independencia sobre el imperio español¹⁵. De hecho, ya en el periodo post independencia, estos Estados se enfrentaron a un duro escenario que dificultaba el camino a un “país perfecto” sin metrópoli alguna que se aproveche. Siguiendo a Espinosa-Saldaña (2002: 187), la atmósfera en los nacientes Estados se rodeaba de una fuerte debilidad institucional, la falta de familiaridad con ciertas figuras propias de la participación activa en la política, así como una gran diversidad de intereses que impedía el consenso entre varios sectores de la población.

Una opinión adicional sobre la formación de este régimen lo tenemos en Muñoz Ledo (2002: 440), quien considera que el presidencialismo latinoamericano:

“[A]ctuó por suplencia de una sociedad civil prácticamente inexistente, de una demografía fragmentada y de una carencia dramática de instituciones eficientes. Generó una cultura política: la cultura del autoritarismo, que a su vez produjo fenómenos endémicos que fueron: el verticalismo, esto es, el sistema de decisiones de arriba para abajo; el centralismo, esto es la concentración de decisiones en un solo polo geográfico de poder; el patrimonialismo, esto es, la pérdida de frontera entre el patrimonio público y el patrimonio privado y; diversas formas de corporatismo, esto es, de sujeción de los órganos sociales al poder público”.

Por otra parte, para Nogueira (2015: 404), el presidencialismo latinoamericano nace por dos principales razones: en primer lugar, se necesitaba facultar al mandatario medidas gubernamentales amplias que requiere un Estado en vías de desarrollo y; en segundo lugar, se necesitaba restringir los poderes en aquellos Estados que “desean ser auténticos Estados de Derecho democráticos” rechazando todo acto arbitrario o abusivo.

¹⁵ El caso de Brasil merece una mención aparte, pues su proceso independentista fue distinto al de las colonias españolas. Luego de la invasión de Napoleón Bonaparte en 1808, la familia real portuguesa se exilió en su colonia, estableciendo como sede de la corte en la ciudad de Río de Janeiro. En 1821, el rey Juan VI vuelve a Lisboa y deja como regente a su hijo Pedro I, a fin que gobierne el Reino de Brasil (denominación establecida en 1815). Ante evidentes desacuerdos políticos entre las cortes portuguesas y el príncipe, el 7 de setiembre de 1822, en los márgenes del río Ipiranga, ubicado en la ciudad de Sao Paulo, se proclama la independencia de Brasil. La separación oficial de Brasil respecto al imperio portugués se produce el 22 de setiembre de 1822; asimismo, Pedro I fue consagrado como emperador de Brasil, siendo coronado el 1 de diciembre de ese año.

Bajo estas circunstancias, y siguiendo a Nogueira (2015: 405-406), este modelo fue un “éxito” al implantarse en la región, debido a una serie de razones:

- Había una fuerte tendencia a la personalización del poder cuya figura es encarnizada en el Presidente de la República¹⁶. Esto como fruto de la inmadurez (incluso hasta ingenuidad) política, así como de un incipiente nivel de sentimiento político de la población¹⁷.
- El manejo del Parlamento por el Presidente por intermedio de “favores electorales y elementos de corrupción”, que permanecen en la actualidad en diversos Estados de la región¹⁸.
- Como el Presidente, en algunas ocasiones, recae en el líder político del Ejecutivo, así como la mayoría legislativa, se debilita el control entre estos poderes estatales, más aún, si se encuentra habilitado la reelección presidencial inmediata o indefinida¹⁹.
- La formulación de políticas nacionales de carácter populista en corto plazo a fin de adecuarse a la realidad en aquellos países en vías de desarrollo.

En consecuencia, todos estos factores fueron decisivos para poner en práctica el sistema presidencialista en América Latina desde la independencia de sus Estados hasta la actualidad.

Ahora bien, esto no significa que el sistema parlamentarista jamás fuera implementado o sometido a debate en la región. Al contrario, esta experiencia

¹⁶ A ello es importante sumar el establecimiento del dogma de la separación de poderes; y como veremos más adelante, a esta influencia norteamericana se logra introducir ciertas innovaciones para fortalecer el Poder Ejecutivo respecto al Poder Legislativo, lo que conlleva a un debilitamiento del equilibrio de poderes y genera una preponderancia a la figura del mandatario, convirtiéndose en el eje central del régimen (Nogueira 1992: 455-456).

¹⁷ Sobre esto último, habría cierta justificación a razón de que, durante la época de la independencia, un sector de personas mantenía su lealtad hacia el imperio español y por ende, hacia la figura del rey.

¹⁸ Para muestra de un ejemplo, en nuestro país durante la dictadura fujimorista (1992-2000), se evidenció el control total del gobierno a través de una mayoría parlamentaria. Del mismo modo, se denunció actos de corrupción donde parlamentarios de la oposición se cambiaron al bando oficialista; o votaron a favor de las leyes emitidas por el gobierno.

¹⁹ Un ejemplo de ello es el caso de Bolivia donde el gobierno del expresidente Evo Morales (2006-2019), tuvo en su poder tanto el Ejecutivo y la mayoría del Congreso a través del partido Movimiento al Socialismo (MAS). Además de las reformas económicas, salud, educativa, ambiental, entre otros, impulsó la convocatoria para reformar su Constitución, permitiéndole reelegirse en las elecciones del 2009 y 2014, conforme su nueva Carta; y en las elecciones del 2019 que Morales postuló nuevamente gracias a una polémica decisión del Tribunal Plurinacional boliviano. Ante la presunción de un fraude electoral, fue depuesto del mando por actores militares y políticos en el 2019.

Otro caso emblemático es el ocurrido con el expresidente Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999-2013), pues también logró liderar ambos poderes. Luego de aprobarse su Constitución en 1999, al año siguiente se realizaron elecciones generales a fin de consolidar las instituciones del Estado. No obstante, este sufragio fue cuestionado por la presión política del gobierno chavista hacia el órgano electoral, impidiendo validar su resultado oficial.

sí se dio, pero con resultados adversos. Nohlen (2011: 90) relata que, en Chile, entre los años 1891-1925, el Parlamento solo podía censurar a los ministros mas no al gobierno. Esto conllevó a una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. Por otra parte, en Brasil el debate a favor de este sistema fue sometido a referéndum en 1993, con el objetivo de que sea la propia población quien ponga fin al debate. El resultado fue adverso, y dicho Estado mantiene su sistema presidencialista.

Como habíamos mencionado líneas atrás, el modelo presidencialista latinoamericano, es totalmente distinto al presidencialismo de Estados Unidos. Incluso tuvo ciertos rasgos de originalidad, los mismos que son expuestos a continuación por Espinosa-Saldaña (2002: 189-198):

- 1) Fortalecimiento excesivo y descontrolada del Poder Ejecutivo, en especial, sobre las atribuciones del Presidente. Si bien la presidencia del Estado adquiere los cargos de jefe de Estado y de Gobierno; pero es en Latinoamérica donde sobresale su rol que trae por debajo la lógica de los pesos y contrapesos. Esto se explica, a que la figura del Presidente latinoamericano en los inicios de la independencia era la de un caudillo, atribuyéndose la titularidad del poder político.

A esa dirección apunta también Landa (2022: 1044), pues la tradición caudillista en la región generó, con algunas salvedades, a una intensa debacle de la forma de gobierno presidencial, en su mayoría, sin alguna fiscalización o control político interorgánico. Y si este caudillo, tomando el rol de Presidente de la República ya sea por elecciones o por un golpe de Estado, se convierte en el personaje más poderoso del país, ejerce el gobierno tomando como entes residuales a los otros poderes públicos, vulnerando a toda oposición política.

Opina Loewenstein (1976: 153) al respecto:

“Por doquier el presidencialismo de inspiración norteamericana ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo, el caudillismo. La presidencia se convirtió en el instrumento de poder para la ambición de un individuo apoyado en el ejército, la oligarquía territorial y la Iglesia, o la presidencia adquirió, en concesión a la tendencia de la época, rasgos cuasi plebiscitarios para poder navegar con el viento de las masas sublevadas contra el arcaísmo feudal. Frecuentemente, una junta militar, siempre con un Presidente a la cabeza, domina sin ningunas pretensiones ideológicas y se presenta con un disfraz pseudoconstitucional, o como nudo poder uano de no poseer ningún adorno constitucional”.

Las atribuciones que ostenta un Presidente latinoamericano, a diferencia de su contraparte norteamericana, vienen a ser: i) presentan directamente ante el Parlamento iniciativas legislativas; ii) poseen la facultad de vetar parcialmente las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso; iii) asignan créditos presupuestales adicionales. Además, como adiciona Nogueira (1992: 459): “i) convocan a legislatura extraordinaria; ii) declaran en urgencia para el procedimiento legislativo; iii) hacen que sus ministros participen solo en el debate dentro del Congreso; y iv) hace que este último le otorgue facultades legislativas”.

Frente al caudillismo, en la mitad del siglo XIX aparecen las ideas liberales y tienen como objetivo limitar al Presidente a través de una serie de mecanismos propios del sistema parlamentarista, convirtiéndose a un régimen semipresidencialista; o como ocurre en el caso peruano, en un modelo atenuado.

- 2) Fragilidad en la estructura de las funciones y atribuciones del Parlamento. Aunque con el paso de los años se han ido fortaleciendo las funciones de representación y control, ha sido la eficacia respecto al control interórganos del quehacer gubernamental, que acentúa el descrédito y desconfianza del ciudadano hacia el Congreso como entidad, así como a los congresistas quienes lo integran.
- 3) La resolución de conflictos por parte de la judicatura en la región se ha enfocado en una orientación sea del gobierno o del Congreso, volviéndose mediático, manifestando incluso una falta de autonomía. Del mismo modo, un rasgo distintivo de este modelo, es el de su concepción centralista de la gestión pública, donde el Ejecutivo se reserva la toma de decisiones en temas altamente relevantes.

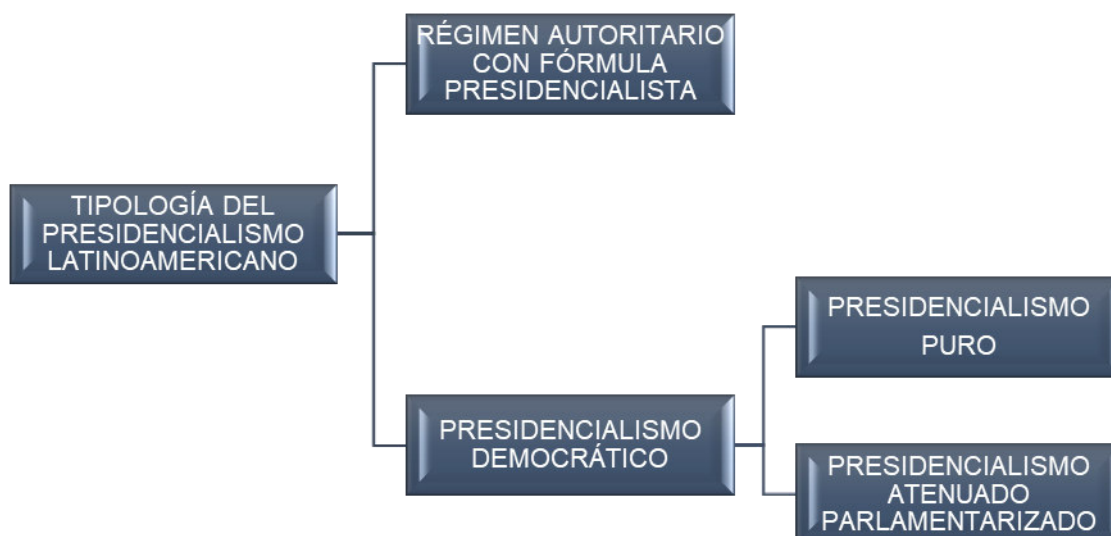
En definitiva, para nosotros el presidencialismo latinoamericano viene a ser aquel modelo de gobierno que ostenta la separación de poderes, cuyo principal representante es el Presidente de la República. Dicho personaje, al ser a su vez jefe de Estado y de Gobierno, centraliza el Ejecutivo; no obstante, será susceptible a ciertas limitaciones, como son: i) su elección mediante sufragio directo universal; ii) su mandato tiene un periodo determinado por la propia Constitución (en algunos casos, no puede ser reelegido); iii) asume la responsabilidad política ante la ciudadanía.

4.3.1. TIPOLOGÍA DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO.

Pese a que en nuestra región predomina el presidencialismo, este modelo presenta una serie de matices; debido a que la Constitución de cada Estado considera diversas relaciones principalmente entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. A efectos de esta investigación, emplearemos el criterio de Nogueira (2017: 29), el mismo que representamos en el siguiente cuadro, y lo contrastaremos con las constituciones de la región americana²⁰.

²⁰ Es importante advertir que el autor adiciona como subtipo del presidencialismo democrático al presidencialismo hegemónico parlamentarizado. Sin embargo, no compartimos este criterio ya que pertenece más bien al presidencialismo atenuado parlamentarizado.

Gráfico N° 1
Tipología del presidencialismo latinoamericano.



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1.1. RÉGIMEN AUTORITARIO CON FÓRMULA PRESIDENCIALISTA.

El presidencialismo latinoamericano autoritario se caracteriza fundamentalmente por “quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo” (Nogueira 1992: 473). En otros términos, al verse amenazado dicho principio, ocasionaba un enorme beneficio en favor del Ejecutivo, lo que podría desconocer la autonomía del Parlamento respecto al control interorgánico e incluso tenía la libre potestad de generar su disolución.²¹

Otro componente de este modelo es la falta de competencia abierta, esto es, se excluyen a otras fuerzas políticas que no coincidan ideológica y políticamente con el Ejecutivo, debilitando la alternancia de poder.

Un tercer elemento se encuentra dirigido al rol que asumen las fuerzas armadas, pues ostentan la “tarea política de garantizar el orden institucional de la república, institucionalizando tal perspectiva a través de consejos de seguridad nacional, que son la expresión de la tutoría de las fuerzas armadas sobre el orden político del país” (Nogueira 1992: 474).

Un ejemplo característico de este régimen presidencialista autoritario lo hallamos en la Constitución original de Chile de 1980. Como refiere Rodríguez (2001: 17), “la Constitución de 1980 acentúa significativamente las facultades

²¹ Esta situación se encuentra en el artículo 62 de la Constitución de Haití de 1964, quien faculta a su mandatario disolver el Congreso ante un “conflicto grave” entre estos dos poderes. Este concepto abierto puede tomarse como pretexto para cerrar el Parlamento las veces que quiera el Ejecutivo, sin límite alguno. Similar hecho lo ubicamos en el artículo 182 de la Constitución de Paraguay de 1967, al permitir al Presidente disolver el Congreso “por hechos graves que le sean inmutables y que pongan en peligro el equilibrio de los poderes del Estado”.

presidenciales, dando un claro predominio al Poder Ejecutivo por sobre el Poder Legislativo y Judicial”. En la Carta del régimen militar de Augusto Pinochet, encontramos en el artículo 32.5 la libre disponibilidad del Presidente en disolver, por una sola vez, parte del Congreso sin motivo alguno, decayendo en arbitrariedad.

Por otra parte, como muestra del autoritarismo y persecución a la oposición a la dictadura de Pinochet, la Carta original de 1980 dictamina en su artículo 8, segundo párrafo la proscripción de toda actividad o doctrina política que vaya en contra de la familia, propicien la violencia o atenten contra el Estado. Ello contravendría los principios básicos del régimen democrático constitucional, proscribiendo ideologías, tal como apunta Fernández González (2001: 327).

4.3.1.2. PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO.

4.3.1.2.1. PRESIDENCIALISMO PURO.

El presidencialismo puro es un gobierno democrático representativo que presenta una estricta separación de poderes. Sobre el Ejecutivo, representado a través del Presidente, observamos:

- Resulta electo directamente por los ciudadanos;
- Monopoliza la cabeza del Estado y Gobierno;
- Puede elegir (sin refrendo del Congreso) o remover a sus ministros. Además, influye en la designación de otras altas autoridades y órganos del Estado.
- Puede presentar iniciativas de ley, siendo de índole exclusivo las del ámbito económico-social.
- Ejerce el veto suspensivo parcial.
- Puede ser acusado constitucionalmente tanto él como sus ministros por el Congreso.

Este modelo permite una mayor e incluso mejor concentración de la capacidad del Ejecutivo en el manejo de sus políticas, ya que, al tener una amplia autonomía, se maximiza la rapidez y coherencia de sus decisiones. Para alcanzar este objetivo, debe contar con dos tipos escenarios: uno en donde tenga mayoría parlamentaria; y otra en donde destaque la negociación política entre el Ejecutivo y el Legislativo. Nogueira (2015: 419) detalla al respecto:

“El modelo solo puede funcionar con mayorías parlamentarias estables disciplinadas e identificadas política e ideológicamente con el Presidente de la República, que permite aprobar con rapidez y pocas modificaciones los proyectos gubernamentales, o en el caso de inexistencia de dicha hipótesis, vale decir, de inexistencia de dicha mayoría, el sistema funciona con base en la negociación permanente entre el Ejecutivo y la

diversidad de fuerzas políticas representadas en el Parlamento, con ausencia de una discreción política clara, con el peligro de que si el compromiso o negociación fracasa, se bloquee el proceso de adopción de decisiones, afectándose gravemente la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental”.

A pesar de estas ventajas, este modelo también presenta una serie de dificultades que lo debilitan, según explica Nogueira (2015: 420):

- “La rigidez del sistema, que posibilita el bloqueo de poderes, cuando el Presidente tiene una orientación divergente de la mayoría parlamentaria, generando un impase institucional sin la existencia de mecanismos políticos de arbitraje ciudadano que desbloqueen la situación.
- El jugar a una persona, a sus virtudes y vicios, a su habilidad o torpeza la continuidad del sistema, su estabilidad y eficacia, otorgando todo el poder al ganador y llevando el juego de suma cero, cono todo su potencial conflictual.
- No tiene la posibilidad de aminorar o resolver las crisis políticas reemplazando al gabinete o parte de él, ya que la responsabilidad de la conducción del gobierno reside en el Presidente personalmente.
- Hacer asumir a una sola persona una doble función; por una parte, el rol del jefe de Estado, símbolo de la integración nacional y de la estabilidad institucional, y por otra parte, el de jefe de Gobierno y conductor de la política contingente que representa solo a un sector o parcialidad.
- Carácter funcional que facilita las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos, no generando un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y la responsabilidad.”

Dentro de este régimen tenemos los siguientes ejemplos:

a) BRASIL (CONSTITUCIÓN DE 1988)

En Brasil, el Ejecutivo se manifiesta a través del Presidente, el cual resulta auxiliado por sus ministros (artículo 76). Igualmente es elegido por votación directa y de no alcanzar la mayoría necesaria, se somete a una segunda vuelta electoral (artículo 77).

Aparte del mandatario, también se elige al vicepresidente que tendrá como rol principal: i) sustituirlo, en caso de impedimento; y ii) sucederlo, en caso de vacancia (artículo 79). A ello se suman otras atribuciones que le son conferidas mediante ley.

Entre las atribuciones del Presidente se encuentran (artículo 84): designar y destituir a sus ministros; tener iniciativa legislativa; y vetar los proyectos de ley, ya sean de forma total o parcial. Incluso el artículo 61, inciso 1, determina las materias que el Presidente deberá presentar sus proyectos de ley, las mismas que versen: i) fijar o modificar los efectivos de las Fuerzas Armadas; ii) establecer disposiciones sobre crear cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración; la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, entre otros.

Por otro lado, el mandatario debe promulgar la ley aprobada por el Legislativo; no obstante, está facultado a vetarla en caso considere que este sea inconstitucional o contrario al interés público, sea total o parcial. Ahora bien, en caso no apruebe dentro del plazo establecido (15 días o 48 horas en caso hubo veto), el Presidente del Senado lo promulgará (artículo 66). Por otra parte, el rol fundamental de los ministros es ejercer la orientación, coordinación y supervisión de los órganos y entidades de la Administración Federal en el área de su competencia y refrendar los actos y decretos firmados por el Presidente (artículo 87).

En cuanto al control político por parte del Congreso, será la Cámara de Diputados autorizar el proceso tanto del Presidente, vicepresidente y los ministros de Estado (artículo 51); mientras que le competirá al Senado ejercer su juzgamiento (artículo 52).

De lo expuesto, destacamos la afirmación de Afonso (2009: 299-300), quien señala que desde una lectura estrictamente jurídica, se denota que “el Ejecutivo domina completamente el Legislativo, especialmente por poder editar decretos (“medidas provisorias”), ya que en el Congreso no existe la suficiente disciplina para funcionar como contrapeso del poder del presidente”. Sin embargo, se observa que, desde la práctica política, es posible que ambos poderes trabajen de manera conjunta, pese a ser un régimen estrictamente presidencialista. A esta aproximación, lo denomina *presidencialismo de coalición*, donde si bien se relacionan ambos modelos, no poseen una “introducción efectiva de los mecanismos típicos de los sistemas parlamentares”.

b) CHILE (CONSTITUCIÓN DE 1980)

Finalizada la dictadura de Pinochet, Chile tuvo que realizar una serie de reformas constitucionales para devolver la institucionalidad democrática, así como garantizar los derechos fundamentales. No obstante, esta Carta chilena siguió apostando por el sistema presidencialista, esta vez optando por el subtipo del presidencialismo democrático puro.

El Presidente sigue siendo el jefe de Estado y de gobierno (artículo 24). Es electo por mayoría absoluta y directa. De no producirse esta condición, se irá a segunda vuelta (artículo 26).

Entre sus atribuciones (artículo 32) destacamos: facultad para presentar iniciativas de ley; designar y destituir a sus ministros; y, previa autorización del Legislativo, emitir decretos. Es importante mencionar que, a diferencia de la Carta original, no está contemplada la disolución del Parlamento. Además, se le faculta desaprobar el proyecto y devolver al Legislativo a que subsane las observaciones (artículo 73). En caso el Presidente no devuelva esta iniciativa en un periodo no mayor de treinta días, la norma se entenderá como aprobada y se promulgará como ley (artículo 75).

Meléndez (2019: 26-27) anota que el presidencialismo chileno difiere de su par estadounidense, ya que al tener función legislativa, “le otorgan un claro

carácter de colegislador”. Esto se debe a que el Ejecutivo tiene competencia legislativa exclusiva en materia presupuestaria y el Congreso no puede aumentar gastos (artículo 67).

Por su parte, el Congreso, a través de la Cámara de Diputados puede formular acusación constitucional tanto para el Presidente como a sus ministros (artículo 52, inciso 2, literales a y b); mientras que será el Senado quien resuelva este conflicto (artículo 53, incisos 1 y 2).

c) EL SALVADOR (CONSTITUCIÓN DE 1983)

En la Carta salvadoreña, el Ejecutivo está compuesto por el Presidente, vicepresidente, ministros, viceministros y funcionarios dependientes, siendo el primero quien se encuentra a la cabeza (artículo 150). La elección será mediante voto popular y resultará ganador quien obtenga la mayoría; incluso prevé una segunda vuelta (artículo 80).

Entre sus funciones podemos mencionar que le corresponde nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los ministros y viceministros de Estado (artículo 162), tiene iniciativa de ley (artículo 133), así como revisar y publicar los proyectos de leyes aprobados por la Asamblea. En caso encuentre objeción, vetará el proyecto recibido y los devolverá a la Asamblea dentro del plazo establecido a fin que se realicen las subsanaciones correspondientes (artículo 137). Si el mandatario no lo publica en 15 días, el encargado se direcciona al Presidente de la Asamblea (artículo 139). Esto último es señalado por Artiga-González (2015: 210-211) como una interacción en el proceso legislativo el cual conlleva a una “especialización funcional, o ejercicio predominante de una función política, antes que de separación de funciones o poderes”. Esto no solo por la participación del Presidente en actividades del Congreso, sino también con la intervención de la Corte Suprema para evaluar su constitucionalidad (artículo 138).

d) HONDURAS (CONSTITUCIÓN DE 1982)

El titular del Poder Ejecutivo reside en el Presidente (artículo 235) quien es elegido por elección popular y por mayoría simple (artículo 232). Entre sus atribuciones (artículo 245) encontramos el nombrar y separar a su libre disposición a los Secretarios de Estado; participar en la formación de leyes por medio de los secretarios; expedir normas con temática económica y financiera, dando cuenta al Congreso; así como participar en el procedimiento legislativo al igual que los demás Estados de la región vistos anteriormente.

En cuanto al Congreso Nacional, además de ser electos por sufragio directo (artículo 189). Las atribuciones que destacamos son: ratificar o no la actitud del Ejecutivo y pedir cuentas a sus colaboradores (artículo 205).

Como mencionamos, el Presidente puede presentar proyectos de ley (artículo 213), así como recibir aquellos que están aprobados por el Congreso Nacional a fin que lo promulgue (artículo 215). Sin embargo, de encontrar observación alguna, devuelve al Congreso exponiendo justificadamente sus

razones; pues si no hay objeción alguna, se tendrá que promulgar obligatoriamente la ley. (artículo 216).

Es bajo estos estándares que Matamoros (2019: 72) reconoce que se tienen estas características propias de un presidencialismo puro:

“1. La función Ejecutiva es unipersonal, al tener el Presidente la condición de jefe de Estado y de Gobierno; 2. El Presidente cuenta con un amplio espectro de atribuciones en el texto constitucional; 3. Los secretarios de Estado se presentan como colaboradores del Presidente, por lo que no cuentan con funciones propias, sino en el ámbito de colaboración al Presidente; y. 4. El Consejo de Ministros se plantea como un ente que se reúne a iniciativa del Presidente, no poseyendo atribuciones propias”.

e) MÉXICO (CONSTITUCIÓN DE 1917)

El presidencialismo mexicano actual fue producto de la dictadura de Porfirio Díaz quien, al estar al mando del Estado por más de treinta años, sumergió a una crisis política, económica y social, conllevando a la Revolución mexicana de 1917 y que posteriormente, promulgó su constitución. Como apunta Servín (2020: 191), “la figura presidencial viene a sustituir, institucionalmente, la dictadura impersonal de un partido único”.

De este modo, notamos que en México, el Presidente es electo de forma directa conforme a las leyes electorales (artículo 81). El Presidente está facultado para promover leyes (artículo 71); suscribir y hacer cumplir estas normas; así como designar y remover a su albedrío a sus Secretarios (artículo 89).

Respecto al Congreso, esta se divide en Diputados y Senadores (artículo 50). Para la elaboración de la ley, una vez aprobada por las Cámaras, pasarán el Ejecutivo para su publicación en un plazo de treinta días (artículo 72). En caso se vete el proyecto ya sea en todo o en parte, el mismo se devolverá a la Cámara de origen, quien discutirá nuevamente a fin de resolver las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

Aquí viene algo interesante, pues si en los anteriores casos, el presidente del Legislativo promulga la ley debido a la segunda negativa del Ejecutivo, en el caso mexicano no es así. Sucede que, en caso de alguna segunda observación, el proyecto será discutido en el siguiente periodo de sesión ordinaria, lo que alarga su posible promulgación e incluso el archivo definitivo en caso la Cámara no resuelva la subsanación.

4.3.1.2.2. PRESIDENCIALISMO ATENUADO PARLAMENTARIZADO.

Este subtipo de presidencialismo presenta estas características:

- Se mantienen los rasgos pertenecientes del presidencialismo puro.
- El Parlamento hace de contrapeso al Ejecutivo.

- El Presidente está limitado por la necesidad de la participación efectiva de sus ministros quienes deberán refrendar todo tipo de decreto y/o resolución pertinente a su materia.
- Precisamente, se adopta la figura del Consejo de Gabinete, propia del sistema parlamentarista.
- El Parlamento se encuentra dotado de facultades fiscalizadoras y puede realizar interpelaciones, remover ministros a través del voto de censura, e incluso remover a todo el Gabinete negando la confianza.

Entre los Estados de la región que tienen un matiz atenuado, citamos lo siguiente²²:

a) ARGENTINA (CONSTITUCIÓN DE 1994)

Bajo la Carta argentina, nos encontramos ante un Poder Ejecutivo que será desempeñado por el Presidente (artículo 87), quien tanto él como su vicepresidente son elegidos en una segunda vuelta (artículo 94), a menos que en la primera elección el ganador ostente el 40 % de los votos y con una diferencia mayor del 10 % sobre el que quedó en segundo lugar (artículo 98).

Las atribuciones del Presidente que destacamos son (artículo 90): es el jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del Estado; participa en la formación de las leyes; designa y destituye al Primer Ministro, así como a los integrantes del gabinete, manteniendo el unipersonalismo pese a la introducción de un jefe de Gabinete (Serrafero 1999: 133).

El jefe de Gabinete y sus ministros se encargan de las políticas nacionales, por lo que deberán refrendar los actos del Presidente a fin de adquirir eficacia. Precisamente, su incorporación tuvo como fin atenuar el presidencialismo y evitar un régimen de tinte semipresidencialista o parlamentario (Hernández 2012: 837-838). Además, posee responsabilidad política siendo sujeto de interpelación ante el Legislativo (artículo 100). Al respecto, Serrafero (1999: 142) reflexiona el papel primordial que la Constitución argentina delega al jefe de Gabinete; es decir, como un mediador entre el mandatario y el Parlamento:

“[L]a inclusión de la figura podría implicar un funcionamiento más ordenado y eficaz del gabinete, pero que no significa una atenuación de los males del hiperpresidencialismo, sino más bien una modificación encaminada a mejorar el funcionamiento burocrático (...) al más alto nivel del poder (...). Y, en relación al nexo entre el Ejecutivo y el Legislativo, a pesar de esta suerte de puente institucional que se tiende, las posibles situaciones que pueden devenir entre el Ejecutivo y el Legislativo (desde el conflicto, el aislamiento interorgánico o la sumisión institucional), obviamente no se originarán y difícilmente se resolverán sólo por el buen pulso del jefe de Gabinete”.

²² En este caso, no citaremos las disposiciones que abarquen respecto a la cuestión de confianza y sus consecuencias, debido a que serán vistas con mayor detalle y análisis en el segundo capítulo.

El Congreso argentino se divide en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 44), cuyos representantes son electos directamente por el pueblo (artículo 46). A los Diputados les corresponde ejercer la acusación ante el Senado de todos los integrantes del Poder Ejecutivo sea por mal desempeño de su cargo o por cometer delitos en el marco de sus funciones (artículo 53). Sobre el Senado señalamos que es el vicepresidente de la Nación quien asume el rol de Presidente de esta Cámara (artículo 57), sino que debe juzgar a los sujetos sometidos a la acusación constitucional (artículo 59). La iniciativa de leyes lo tiene además del Legislativo, el Ejecutivo (artículo 77). Con la aprobación de ambas Cámaras, se derivará al Presidente para la autógrafa correspondiente (artículo 78). De presentarse una observación presidencial, el proyecto regresará al Legislativo a fin de que lo revisen; ahora bien, en caso de ser aprobado por las dos Cámaras, el proyecto pasa a ser ley y se deriva al Ejecutivo únicamente para su promulgación (artículo 83).

b) BOLIVIA (CONSTITUCIÓN DE 2009)

En la Constitución boliviana, el Poder Ejecutivo está conformada por el Presidente del Estado, el vicepresidente y los ministros (artículo 165). El mandatario y su sucesor inmediato son elegidos por sufragio universal directo, con posibilidad de segunda vuelta electoral (artículo 166). Entre sus atribuciones (artículo 172) resaltamos: sustentar y direccionar las políticas de gobierno; promulgar las leyes aprobadas por el Parlamento; presentar la iniciativa relacionada al presupuesto del Estado; designar a los ministros.

Anota Rivera (2009: 123) sobre el presidencialismo boliviano que, al concentrar todo el poder, “no tiene responsabilidad política ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; lo que significa que ésta no puede destituirle del cargo, quien puede revocarle el mandato es el pueblo que lo eligió”. Eso sí, a cambio de ello, el mandatario está impedido de ejercer la disolución del Parlamento.

La Asamblea Legislativa Plurinacional está dividida en Diputados y Senadores quienes aprobarán y sancionarán las leyes (artículo 145). Sus representantes son electos en votación universal y directa (artículos 146 y 148). El vicepresidente del Estado será el encargado de presidir la Asamblea Legislativa (artículo 153). Destacamos entre sus atribuciones el ejercer control político al Ejecutivo (artículo 158) y autorizar su enjuiciamiento (artículo 161).

El Presidente, al igual que el Congreso, tienen iniciativa legislativa (artículo 162). En cuanto a su procedimiento, en primer lugar, debe aprobarse por ambas Cámaras y derivar al Ejecutivo para su promulgación, quien tiene poder para observar el proyecto y devolver a la Asamblea. En caso el Ejecutivo no lo promulga, esta función será asumida por el Presidente de la Asamblea (artículo 163).

c) COSTA RICA (CONSTITUCIÓN DE 1949)

La Carta costarricense designa al Presidente, vicepresidentes y a sus ministros como miembros del Poder Ejecutivo (artículos 130, 131 y 135). La ascensión al cargo será mediante la elección directa, con posibilidad de una segunda vuelta (artículo 138). Destacamos entre las diversas atribuciones del mandatario (artículo 139) el designar y retirar a sus ministros. También se delega al Presidente y al ministro de Gobierno promover, sancionar y promulgar las leyes; y enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional (artículo 140). Además, son responsables del uso que hicieren de las atribuciones conferidas por la Constitución (artículo 148).

La Asamblea Legislativa tiene el rol de legislar cuyos representantes son los Diputados, electos por el pueblo (artículos 105 y 106). Entre su atribución (artículo 121) destacamos la facultad de admitir las denuncias contra el Presidente o su vicepresidente; y de encontrar la culpabilidad por delitos comunes, se decretará la suspensión de sus funciones.

Tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen iniciativas a la formación de las leyes (artículo 123). Luego de aprobarse el proyecto por la Asamblea, será derivado al Ejecutivo para dar su venia y publicarse en el Diario Oficial del Estado (artículo 124). En caso el Presidente de la República vete el proyecto, será devuelto a la Asamblea para levantar las observaciones (artículo 125). Si el proyecto nuevamente es aprobado por la Asamblea, desechando las observaciones del Ejecutivo, se promulgará como ley. En cambio, si la iniciativa es aprobada con dichas observaciones, se deriva al Ejecutivo para continuar con su procedimiento (artículo 127). En caso el veto se funda en razones de aparente inconstitucionalidad, el proyecto es enviado a la instancia judicial para resolver esta controversia (artículo 128). La decisión final permitirá si el proyecto, al momento de publicarse, conservará toda su estructura o únicamente en aquellos que atenten contra el ordenamiento jurídico costarricense.

Sin embargo, una característica propia del sistema parlamentario en la Carta costarricense se ubica en su artículo 121. Muñoz Quesada (1974: 275) recoge esta impresión, puesto que sería la primera vez en su historia constitucional que se adoptan los mecanismos de la interpelación y la censura, los cuales van dirigidos a los ministros de Estado. Eso sí, reconoce que la norma “fue redactada de una manera incompleta, por cuanto los constituyentes no establecieron ninguna sanción”.

d) ECUADOR (CONSTITUCIÓN DE 2008)

El Poder Ejecutivo ecuatoriano reside tanto en su mandatario (artículo 141) como en su vicepresidente. Ambos son electos por mayoría de los votos válidos; incluso prevé una segunda vuelta (artículo 143).

Según su Constitución, las atribuciones del mandatario (artículo 147) que destacamos son: presentar durante su investidura los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su gobierno; designar y destituir a sus ministros; tener iniciativa legislativa y vetar los

proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional; así como disolver la Asamblea Nacional (artículo 148).

Mientras tanto, el rol legislativo le corresponde a la Asamblea Nacional (artículo 118). Entre sus competencias (artículo 120), señalamos: declarar la incapacidad física o mental inhabilitante hacia el mandatario; autorizar el enjuiciamiento penal en contra del Ejecutivo (artículo 131).

La iniciativa legislativa lo ejercen tanto el Ejecutivo como el Legislativo (artículo 134); no obstante, el Presidente de la República podrá presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país (artículo 135). El proyecto de ley será sometido a debate y aprobación del Legislativo para derivárselo al mandatario para su conformidad y difusión (artículo 137). Si el Presidente objeta total o parcialmente el proyecto de ley, la Asamblea deberá volver a considerarlo pasado un año (artículo 138). Si la objeción se fundamenta en una aparente inconstitucionalidad, el proyecto será revisado por la Corte Constitucional ecuatoriana. En caso el proyecto no vulnere la Constitución, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación; de lo contrario, será archivado (artículo 139).

Precisamente, en relación al veto presidencial, concordamos con De Caro (2016: 51) quien precisa que su objetivo es detener la iniciativa legislativa para plasmar su política de gobierno. Sin embargo, ello dependerá si el Presidente tiene mayoría o no en el Congreso; ya que ante un mayor uso de este recurso significará que en realidad se busca controlar y evitar el dominio parlamentario.

Ahora, en cuanto a la relación Ejecutivo-Legislativo, se aprecia que la actual Carta ecuatoriana contiene los mecanismos parlamentaristas de la formación de un gabinete, la interpelación y censura hacia los ministros; y finalmente, la facultad del Presidente en disolver el Parlamento, esto para “poner fin a las malas relaciones” entre ambos poderes del Estado (De Caro 2016: 56-62).

e) URUGUAY (CONSTITUCIÓN DE 1967)

En este caso, el mandatario es electo junto a su vicepresidente por elecciones directas con la mayoría absoluta de los votos, y de no ocurrir este supuesto, los dos candidatos con más votos irán a una segunda vuelta (artículo 151).

Uno de los roles del mandatario uruguayo es presidir el Consejo de Ministros, donde participa en los actos que requiera el Ejecutivo (artículo 160). Es gracias a ello que, sus facultades (artículo 168) vienen a ser: proponer proyectos de ley; poner objeciones u observaciones a los proyectos de ley que son remitidas del Legislativo; nombrar a los ministros de Estado (artículo 174); y cumpliendo las disposiciones constitucionales, podrá disolver el Congreso (artículo 148). Precisamente, sobre la disolución parlamentaria, expone Gros (2002: 100-101) que su institución volvió a ser instaurada desde las Constituciones de 1934 y 1942, ya fue suprimida con la Carta de 1952. Además

de que su aparición “sólo ha servido para impedir o dificultar el ejercicio de la competencia de la Asamblea General de censurar a los ministros y provocar su caída”.

Mientras que la Asamblea General se compone de Representantes y Senadores (artículos 83 y 84), y son electos popularmente (artículos 88 y 94). Vale mencionar que una de las competencias de la Asamblea General es determinar la responsabilidad política de los miembros del Ejecutivo (artículos 85 y 93).

En cuanto al proceso de elaboración de las leyes, el proyecto deberá ser aprobado por ambas Cámaras a fin de derivar al Ejecutivo para que las publique (artículo 136). Si el Ejecutivo observa el proyecto, lo devolverá a la Asamblea General (artículo 137) a fin que ajuste las observaciones o los rechace (artículo 138).

Tal como se ha podido apreciar en los subtipos del presidencialismo latinoamericano, es el presidencialismo una corriente hegemónica de régimen de gobierno. Sin embargo, y a fin de evitar de que los Estados se conviertan en dictaduras, fue la decisión del constituyente en algunos casos, limitar su extensivo poder; o simplemente, adoptar algunos mecanismos del modelo parlamentarista, que incluso alcanzó un extenso debate a inicios del siglo XX.

Así, el génesis de algunas figuras como el jefe de Gobierno (o Gabinete, conforme a la adecuación regional) tuvo como objetivo primordial coordinar las funciones delegadas por el propio Presidente, sin que signifique cierta autonomía (como sucede en el sistema parlamentarista). Siendo su labor más como un nexo de coordinación que de cogobierno. Por otra parte, la existencia de la disolución parlamentaria por censura del gabinete, reforzará la figura del Presidente y que su uso representaría una amenaza a un Congreso de mayoría opositora; así que este mecanismo cumplirá un rol de equilibrio.

4.4. EL SEMIPRESIDENCIALISMO.

A fin de explicar este sistema, debemos remontarnos hacia 1958, año en que nace la V República francesa, liderado por el general Charles de Gaulle. Ante los problemas de gobernabilidad que sucedían en Francia, tales como un régimen parlamentario en donde el gobierno se encontraba sujeto a la voluntad de los partidos y hacía falta una figura que permita poner orden con el fin de regular las funciones de las instituciones del Estado. En estas circunstancias, De Gaulle promovió un nuevo diseño de gobierno que equilibra el peso de la Asamblea con un jefe de Estado independiente del Parlamento, con una completa autonomía, además que su elección será directamente por el pueblo (Espinoza Toledo 2016: 65).

Precisamente, al moldear la Constitución francesa de 1958, se tenía en mente lo siguiente:

- Otorgar autonomía al Presidente; que, a contraste del modelo parlamentarista cuyo jefe de Estado viene a ser un cargo hereditario y

meramente simbólico, en este caso, el cargo tendrá que provenir de la elección popular, elemento primordial del modelo presidencialista.

- Regular la elección de los miembros del Gabinete: si en el modelo parlamentarista, la Asamblea es quien nombra y remueve a los integrantes del gobierno; mientras que en el lado presidencialista es el Presidente quien los elige, en el modelo francés de 1958 se fusionan. Es decir, tanto el Presidente como el Parlamento serán los encargados de formar y remover al gobierno.

A partir de estas premisas, la Carta de la V República francesa tiene esta estructura:

En primer lugar, mencionemos sobre las atribuciones y obligaciones del Presidente, ubicados entre los artículos 5 al 19. Éste, además de respetar la Carta, deberá mantener la estabilidad de las instituciones (artículo 5). Será electo cada cinco años mediante sufragio universal directo (artículo 6); la misma que deberá contar con el voto mayoritario; caso contrario, los dos candidatos con más votos pasarán al *ballotage* (artículo 7). Si el cargo de Presidente quede vacante, este será asumido por el Presidente del Senado y en última instancia por el jefe del Gobierno.

Entre sus funciones se encuentran, el nombrar al primer ministro y también podrá removerlo en caso de renuncia. Los demás miembros del gabinete serán designados por éste bajo proposición del primer ministro (artículo 8). El Presidente promulgará las leyes aprobadas por el Legislativo; o, solicitar una deliberación sobre la ley sea parcial o total (artículo 10).

Otra función presidencial que se aprecia en el artículo 11 de su Carta, es acudir a través de un referéndum para incluir una iniciativa legislativa relacionada a la organización del Estado, o en materia social, económica, medioambiental, o para la ratificación de instrumentos internacionales.

Importante hacer mención al artículo 12, pues el Presidente podrá disolver la Asamblea, previa consulta a sus presidentes de las cámaras y al Primer Ministro.

En segundo lugar, tenemos al Gobierno, que determinará y dirigirá la política del Estado y asume responsabilidad política ante el Legislativo (artículo 20). El Primer Ministro es el encargado de dirigir la acción del Gobierno (artículo 21) y toda decisión que tome será refrendada por el ministro encargado de su ejecución (artículo 22).

En tercer lugar, tenemos al Parlamento quien fiscalizará el actuar del Ejecutivo y analizará sus políticas públicas, y sus representantes serán electos tanto por sufragio directo (Asamblea Nacional) como indirecto (Senado).

Si bien es el Parlamento que emite las leyes, podrá autorizar al Gobierno a fin que apruebe mediante ordenanza, todo lo pertinente a la ejecución de su programa (artículo 38).

Finalmente, el Primer Ministro sustenta ante el Parlamento este programa del Ejecutivo, el cual puede ser de temática económica o presupuestaria (artículo 49). Como apreciamos en la disposición 50, el Primer Ministro renuncia a su cargo ante una censura o una desaprobación del programa de gobierno por parte de la Asamblea Nacional.

Todas estas referencias de la nueva Constitución implantado en la V República francesa, llevó a Maurice Duverger denominar a este régimen como “semipresidencial”²³.

Intentar definir el sistema semipresidencialista es a la práctica hacer mención a sus principales características. Ejemplo de ello, tenemos a los siguientes juristas:

De acuerdo a Nogueira (2017: 64):

“(U)n gobierno semipresidencial es así un gobierno democrático representativo, de separación flexible de poderes, caracterizado por un Ejecutivo dualista, en el que el jefe de Estado es un Presidente de la República, electo por sufragio universal, directo de la ciudadanía, que tiene una función de regulación o arbitraje del sistema político, con atribuciones que puede ejercer sin refrendo ministerial, existiendo un Gobierno conducido por un Primer Ministro o Jefe de Gobierno que conduce la política interna del Estado conforme a su programa de gobierno aceptado por la mayoría parlamentaria y es colegislador, el que puede ser destituido por un voto de censura de esta última. El Parlamento desarrolla una función de órgano colegislador y de control jurídico y político del Gobierno”.

Para Jean-Claude Colliard (2009: 105):

“(E)l régimen semipresidencial quedaría determinado por una combinación entre el criterio central del régimen parlamentario (la responsabilidad del gobierno) y el criterio de la elección de su Presidente por sufragio universal”.

En cambio, Sartori define al semipresidencialismo en base a sus características (2016: 164-165). En ese sentido, coinciden también Nohlen (2011: 101) y García Toma (2010: 346): i) el Presidente o jefe de Estado es electo por voto popular por un lapso de tiempo; ii) adquiere una estructura dual al compartir el poder con un Primer Ministro (jefe de Gobierno); iii) el mandatario no puede gobernar solo sin previa canalización con el Parlamento; iv) el Primer Ministro es independiente al jefe de Estado ya que dependen del Legislativo, y son objetos del voto de confianza o censura.

Como hemos visto, la doctrina jurídica resume al semipresidencialismo por sus principales matices: la elección directa ciudadana del mandatario, así como la designación del Gobierno por el Parlamento. Colliard (2009: 107)

²³ A manera de referencia debemos considerar que a través de la denominación de Duverguer como un régimen semipresidencial, intentó clasificar a varios países europeos que se asemejaban a este modelo, como son los casos de Finlandia, Islandia, Irlanda, Portugal, Austria y Weimar. Siguiendo a Colliard (2019: 103), luego de reducir los casos propios del semipresidencialismo, los países que ostentaban este modelo fueron Finlandia, Francia, Portugal y Weimar. Posteriormente, Finlandia a través de su nueva Constitución de 2000 que otorgó mayor poder al Presidente para la elección del primer ministro, salió de esta lista.

concibe tanto jurídica como políticamente determinados recursos que permiten explorar un poco más este sistema.

Así, en los recursos jurídicos, se subraya dos elementos: “la elección por sufragio universal directo y los poderes atribuidos al Presidente por el texto mismo de la Constitución” (Colliard 2009: 107). En el primer caso, la elección directa es la “condición *sine qua non* de la efectividad presidencial” y permite a los ciudadanos elegir a su principal dirigente; mientras que en el segundo caso, se justifica que a fin de que los poderes atribuidos al Presidente tengan consistencia, debió figurar al menos la libertad de elección al Primer Ministro (Colliard 2009: 108).

En cambio, en los recursos políticos, Colliard (2009: 109) presenta “la existencia de una mayoría parlamentaria favorable al Presidente y la dirección política con la que esta mayoría puede ser controlada”. En ambos puntos, debemos entender que el Presidente juega un rol fundamental en dirigir a la mayoría parlamentaria, dado que, al ser el promotor de llevar al poder al partido, merece la retribución de permitir el ejercicio tranquilo de sus funciones.

Visto ello, cuestionamos lo siguiente: ¿Cómo se separan el Ejecutivo y el Legislativo ante un régimen semipresidencialista? Ya observamos que, en el caso del parlamentarismo, será el Legislativo quien predomine el sistema; mientras que, en el presidencialismo, es el Ejecutivo quien alcance mayor potestad.

Atendiendo a ello, y siguiendo los postulados de Colliard (2009: 111), consideramos que la separación de poderes en el sistema semipresidencialista dependerá de dos factores: i) si el Presidente dirige al Estado, la separación es débil; y ii) si el Presidente únicamente arbitra, la separación de poderes es fuerte.

Respecto al primer apartado, se debe considerar que previamente a las elecciones presidenciales y parlamentarias, el Presidente debió ser reconocido como el líder del partido para así abarcar la mayor cantidad de escaños que fuere posible. Cuando se cumpla esta condición, nos dirige a un escenario en donde el titular del Ejecutivo y jefe de la mayoría parlamentaria recae en una misma persona.

En cambio, en el segundo apartado observamos el siguiente escenario, en donde el Presidente no tiene la mayoría parlamentaria esperada y le es hostil; o que el Presidente ya no es el dirigente del partido de la mayoría congresal. Si el Presidente se enfrenta a esta mayoría de partidos políticos opositores, nos encontramos ante una *cohabitación* (Colliard 2009: 114). En dicha situación, y al margen de las atribuciones exclusivas del Presidente, Colliard (2009: 116) considera que éste deberá encontrarse en permanente alerta y de ser posible retardar la acción del gobierno al condicionar su firma en la toma de ciertas decisiones, aunque teniendo cuidado de no traspasar la línea divisoria donde la opinión pública pudiera empezar a cuestionar tales bloqueos.

Ahora bien, esta precaución debe darse en situaciones donde las elecciones del Presidente y el Congreso sean en fechas y años distintos. De ser así, conviene al mandatario, pues le permite esperar hasta las nuevas elecciones del Parlamento y aplicar la política que estuvo en espera; de lo contrario, si no hay fechas distintas, lo que ocurrirá es un periodo de ingobernabilidad y bloqueo constante, agravándose las relaciones entre ambos poderes del Estado.

5. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN EL PERÚ.

Si revisamos nuestra Constitución de 1993, nos percatamos de que, si bien se garantiza la división de poderes, las prerrogativas facultadas tanto al Parlamento como al Ejecutivo, no calzan dentro de un sistema rígidamente parlamentarista o presidencialista.

El propio TC explica que nuestro país no adopta algún régimen en estricto (Sentencia 0006-2018-PI/TC, f. 53-55):

“En el caso peruano, partimos de un modelo de base presidencial, en la medida que nuestro Presidente de la República es jefe de Gobierno, es elegido por voto popular, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, nuestras Constituciones han ido incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la división de poderes que distingue al sistema presidencial.

En efecto, las constituciones fueron, paulatinamente, incorporando instituciones parlamentaristas al régimen político peruano, como el Consejo de Ministros en la Constitución de 1856 y el Presidente del Consejo en la Ley de Ministros de ese año, la interpelación en la Constitución de 1860, la moción de censura en la Constitución de 1867, la cuestión de confianza en la Constitución de 1933.

En dicho contexto, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos, pues no es en estricto presidencial, ya que incorpora mecanismos de control propios del régimen parlamentario”.

En ese sentido, el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera en el Expediente 0013-2015-PI/TC (fundamento 18), complementa la particularidad de nuestro modelo de gobierno:

“En efecto, nuestra Constitución actualmente vigente, al regular nuestra forma de gobierno recoge diferentes instituciones que permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencialistas o parlamentaristas. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, al nuestro se le ha llamado régimen “semipresidencial”, en el sentido de que no es uno en estricto presidencialista, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. Allí se parte de un error conceptual, pues el semipresidencialismo parte de una estructura propia del régimen parlamentario, a la cual se le incorporan elementos del régimen presidencial. También se ha considerado que el nuestro puede calificarse más bien de un régimen “hiperpresidencialista”, en atención a los descomedidos poderes con los que aparentemente cuenta el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, así como en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo. Adicionalmente, se ha hecho uso también de los calificativos “mixto” o “híbrido” con lo cual, si bien se da cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, se elude finalmente la cuestión de definir o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades”.

Cabe mencionar que la Comisión de Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú (2002: 772-773) recoge también la introducción de elementos parlamentarios en un régimen presidencialista:

“La tendencia constitucional del Perú se ha inscrito en favor de la figura del Presidente de la República, institución que en los hechos, por incidencia de la inestabilidad política y la fragilidad de los partidos políticos, desbordó las previsiones constitucionales. La Presidencia se asoció así a otras modalidades de ejercicio del poder: caudillismo, autoritarismo, cesarismo, etc. Más que en una clase dirigente o en partidos políticos, el Presidente se apoyó en sectores oligárquicos o en grupos militares. Esto fue determinante para llegar o salir del poder por la vía de los golpes de Estado.

El crecimiento desmesurado del presidencialismo ha sido un factor de inestabilidad política. Las Constituciones tomaron de forma iconoclasta la figura del Presidente de la República sin desarrollar simultáneamente un sistema similar al norteamericano. Asimismo, no se trazó como modelo el parlamentarismo europeo. El presidencialismo de los Estados Unidos y el paradigma parlamentario de las monarquías europeas modernas fueron apenas un referente para crear una identidad propia que no se logró plasmar a cabalidad en la realidad.

El constitucionalismo peruano también adoptó la separación de poderes, pero formuló un régimen político presidencial, introduciendo para atenuarlo elementos parlamentaristas europeos como la interpelación, la censura y la disolución. En esa línea, las constituciones peruanas atenuaron el presidencialismo. En realidad, los Presidentes basaron su poder, más que en el complejo equilibrio que propugnaban los textos, en alianzas fácticas, sin embargo, las constituciones, inspiradas y trazadas sobre la base del traslado de las instituciones europeas y norteamericanas no cuajaron muchas veces en la realidad. Los hechos fueron más fuertes que los textos”.

La forma de gobierno peruana, según la actual Carta, se caracteriza por un presidencialismo reforzado y que fue tendencia a lo largo de nuestra historia constitucional. No obstante, este modelo no tiene los matices que ostenta su versión clásica, sino que, a razón de frecuentes dictaduras e inestabilidad de las instituciones del Estado, se deformó este régimen para dar paso a una debilidad del Parlamento y un altísimo fortalecimiento del Presidente (Landa 2022: 1045-1046).

García Toma (2010: 350-351) considera que nuestra peculiar forma de gobierno “mixto o compuesto” se debe, además de una resistente tradición a un gobierno fuerte y personalista, también a la necesidad de instaurar medios de control para limitar los excesos de poder del Presidente.

Similar idea indica Eguiguren (2007: 19), ya que el caso peruano recolecta instituciones parlamentarias precisamente para limitar el poder que ostenta el Presidente; dando como resultado un modelo híbrido o atenuado. Dicho alegato es recogido también por Landa (Lovón 2014).

A continuación, explicaremos el tratamiento constitucional tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo desde la Carta de 1823 hasta el de 1993.

5.1. CONSTITUCIÓN DE 1823.

Luego de la declaración de independencia en 1821 y la instalación del Primer Congreso Constituyente al año siguiente, el Ejecutivo fue liderado no por una sola persona que asuma el cargo de Presidente, sino que se formó una Junta Gubernativa²⁴, integrada por tres miembros que recibirán el apoyo del Congreso y cuyos actos serán acorde a lo que dicte la mayoría parlamentaria, a lo que Landa denomina como un sistema asambleario con tres jefes de gobierno (Lovón 2014). Sin embargo, ante la caída de la Junta y el ascenso de José de la Riva Agüero como mandatario, se dejó marcada la tendencia a partir de adelante el Presidente encabezará el Ejecutivo.

A partir de la Constitución de 1823, se materializó la naturaleza del Ejecutivo (artículo 72), quien dirige la administración general del Estado, y su autoridad abarca preservar el orden interno y externo (artículo 79). Eso sí, no era electo por la ciudadanía, sino por la Cámara de Diputados, a propuesta del Senado (artículo 60, inciso 24), lo que nos infiere que el Congreso era el único soberano, siendo el Ejecutivo un elemento accesorio de aquel (Pacheco 2015: 58)²⁵. Si bien más adelante, el Congreso otorga un rol predominante al Jefe de Gabinete y al Consejo de Ministros, para la norma fundamental de 1823, deja claro que todo acto ministerial debe ser refrendado (artículo 73), además de ser responsablemente solidarios por sus actos (artículo 84).

Un punto importante es en cuanto a la prohibición de reelección inmediata del Presidente y cuyo mandato se cernía a cuatro años (artículo 74). El Presidente asume la responsabilidad de sus actos de administración (artículo 78). A diferencia de las posteriores constituciones, el Presidente no le estaba facultado para presentar iniciativa legislativa (ya que le estaba atribuido al Congreso de acuerdo al artículo 61), ni mucho menos solicitar al Parlamento autorización para emitir normas; al contrario, se reducía a promulgar, ejecutar y cumplir las leyes, nombrar a los ministros y dar cuenta al Legislativo de la situación política y militar del país (artículo 80).

Respecto al Poder Legislativo, en donde aparte de ser unicameral, a lo que Ugarte del Pino (1978: 161) lo cataloga como una invitación a la ligereza y a la imprudencia política, presenta una renovación de sus miembros cada dos años y por mitades (artículo 55).

²⁴ El propósito de formar un “triumvirato” al mando del Ejecutivo se debió a que, en un inicio, los constituyentes asemejaron la imagen del Presidente de la República al monarca.

²⁵ Pacheco incluso resume la Constitución de 1823 en los siguientes términos (2015: 62-63):

“Tales son las principales disposiciones de la Constitución del año 23 que, si por un lado presenta algunas ideas que merecen elogio, por otro manifiesta claramente que sus autores no tuvieron un concepto claro y distinto del equilibrio de los poderes, ni tomaron tampoco en cuenta la situación del país. Según esta Constitución, el poder legislativo es todo, el ejecutivo nada; y esta sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración muy corta. En una época en que se requería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al poder en quien reside esencialmente la acción”.

5.2. CONSTITUCIÓN DE 1826.

La Carta de 1826, denominado también *bolivariana*, fue producto del ilimitado poder conferido por parte del Congreso de la República a Simón Bolívar, quedando suprimida la Constitución de 1823. Toribio Pacheco acusa fuertemente esta delegación de poder (2015: 66):

“Proceder como procedió el poder de entonces, era socavar y destruir del todo las bases del sistema representativo, establecer el despotismo de la fuerza, echar por tierra las esperanzas del país que deseaba poseer instituciones verdaderamente republicanas, y abusar escandalosamente de la impericia de los peruanos en el sistema democrático, para entronizar un régimen bastardo y absurdo, cuya consecuencia había sido hacerlos pasar del dominio de un monarca español al de un déspota colombiano, tal vez con pérdida de una gran parte de sus garantías”.

Un cambio profundo se dio con la Constitución efímera de 1826, quien dotó el carácter vitalicio al Presidente y su nombramiento será a cargo del Congreso (artículo 78). Por ello, no asumía responsabilidad sobre cualquier acto de su administración, ni mucho menos el Congreso podría pedir información sobre su conducta. Razón por la cual, el modelo republicano resultó ser la apariencia de un modelo monárquico que empezaba a asomarse (Hakansson 2012: 53).

Las atribuciones reconocidas al Presidente es el proponer al Parlamento su vicepresidente para su elección (quien actúa como su Jefe del Ministerio, tal como indica el artículo 88) y nombrar a los secretarios del despacho (una símil a los ministros, quienes son responsables ante el vicepresidente, según el artículo 94). Para ambos casos, el Presidente puede separarlos de su cargo (artículo 83, incisos 2 y 3, respectivamente).

Por su parte, el Poder Legislativo se compone de tres órganos: Tribunales, Senadores y Censores. Las atribuciones de los tribunales eran relacionadas a los asuntos financieros del Estado, temas militares y la concesión de indultos (artículo 43); el Senado se encargaba de elaborar normas que permiten una mejor administración de la justicia, tanto civil como penal (artículo 47); y el rol de los censores se limitaba a la supervisión del cumplimiento de la Constitución, así como formular las acusaciones ante el Senado de los integrantes del Poder Ejecutivo, a excepción del mandatario (artículo 51).

5.3. CONSTITUCIÓN DE 1828.

Ante el ambicioso plan de Bolívar en asumir el cargo dictatorial de la República, y su posterior salida del país por los constantes cuestionamientos de los constituyentes; en 1827 se instala el Segundo Congreso Constituyente quien declaró nula la Carta de 1826 y dispuso que se observara provisionalmente la de 1823, mientras adoptaban una nueva Constitución²⁶. Resume Ugarte del Pino sobre el contenido de esta Carta (1978: 223-224):

²⁶ Pacheco sintetiza que el Congreso Constituyente adujo como la causa principal de dar fin a la Constitución de Bolívar el atentar la soberanía nacional; y por ende, inconstitucional (2015: 74). Por ello, considera que la Carta de 1828 fue superior a las anteriores (2015: 82).

“La Constituyente de 1827 debatió por primera vez el problema del federalismo en el Perú. Los que defendían la idea de la federación lo hacían desde el punto de vista de la soberanía de los pueblos y la conservación de las características regionales; los que se oponían, manifestaban que no existían los medios reales ni humanos para realizar la federación. Ya en esa época se habló de que en las provincias no eran muy abundantes los cerebros lúcidos y las manos aptas por la escasa densidad de la población. Era evidente que los constituyentes de 1827 querían abandonar los modelos europeos para inspirarse en el modelo norteamericano.

El texto de la Constitución presentaba, formalmente, la fisonomía siguiente: a) Era una Constitución de origen popular y no impuesta por el Gobierno; b) Señalaba sus propias pautas de reforma (...); c) Era una Constitución completa, dividida en 10 títulos, adoptándose la forma de Gobierno popular representativo, con dos Cámara para el ejercicio del Poder Legislativo. Creó Juntas Gubernamentales y un Consejo de Estado”.

Efectivamente, si visualizamos la Constitución de 1828, notamos que el Poder Ejecutivo ya no es un cargo vitalicio; al contrario, el mandato dura 4 años con cargo a reelegirse para un periodo adicional (artículo 84). Además, destacamos que para la elección del Presidente ya no será elegido por el Congreso, sino será la ciudadanía, a través de los Colegios Electorales, lo que marca a partir de adelante, la pauta del sufragio popular (entendida en ese contexto, quien posee capacidad adquisitiva) para la elección de la cabeza del Ejecutivo.

Entre los roles que se le atribuyen es que tiene iniciativa legislativa (teniendo a los ministros como intermediador conforme al artículo 50, inciso 2) y puede observar los proyectos de ley del propio Congreso (artículos 54 y 90, inciso 7), lo que prueba una mayor interrelación entre ambos poderes. Del mismo modo, puede nombrar y remover libremente a sus ministros (inciso 19).

Precisamente sobre estos últimos, la Carta señala que tienen el deber de despachar los negocios del gobierno (artículo 95), deben firmar los decretos y órdenes del Presidente (artículo 96), dar cuenta a cada Cámara Legislativa sobre su accionar y presentar los informes que se le pidan (artículo 98), y asumen responsabilidad al refrendar los actos presidenciales (artículo 100). Esto conllevaría a asumir la postura de García Belaúnde (1991: 623) al afirmar que esta figura ministerial, al ser elementos de un sistema parlamentarios, marcó la tendencia de introducir paulatinamente diversos resortes de dicho modelo, que se verán en las Cartas de 1856, 1933, 1979 y 1993.

En cuanto al Poder Legislativo, serán los Diputados quienes acusan a los integrantes del Ejecutivo ante el Senado por delitos que atenten el orden público, infrinjan la Carta constitucional o realicen un delito mientras se encuentre en funciones (artículo 22). Además, esta Cámara también puede ser renovada por mitades cada dos años (artículo 23).

Por su parte, la Cámara de Senadores tiene la atribución especial de conocer y decidir si procede la acusación planteada por la Cámara de Diputados (artículo 31) y si el resultado es a favor, el funcionario acusado queda suspendido de sus funciones (artículo 32). En cuanto a su renovación, esta se dará por tercios cada dos años (artículo 33).

En resumen, esta Carta fue la base para que nuestro país adquiriera el régimen presidencialista de forma permanente. Además, y como señala García Toma (2011: 104), el régimen fue variando en el proceso constitucional, asegurando así la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; ello para detener el autoritarismo caudillista que apareció tiempo después.

5.4. CONSTITUCIÓN DE 1834.

El contexto histórico-político que atravesaba nuestro país era de constantes conflictos e incertidumbres. Pues, posterior a 1828 se desarrollaron la guerra contra la Gran Colombia donde el ejército peruano tomó la ciudad de Guayaquil y que lo desocuparon al poco tiempo; se produjo la invasión a la naciente Bolivia (ex Alto Perú), que no solo culminó en derrota, sino que empezaba a consolidarse la figura de Andrés de Santa Cruz en el país y la propagación idealista de formar en lo que se convertiría la Confederación Perú-Bolivia; además de que se desarrollaba una de las siguientes guerras libradas contra Chile.

El Poder Ejecutivo en esta Constitución no presenta mucha modificación respecto a su antecesora de 1828, pues la elección del Presidente sigue siendo popular por medio de los Colegios Electorales (artículo 69) e introducen la prohibición de reelección hasta pasado cuatro años, periodo que dura el mandato presidencial (artículo 77). Se mantiene, además, la atribución de presentar iniciativas legislativas (artículo 52, inciso 2), hacer observaciones a los proyectos de ley²⁷; así como el nombramiento y retiro de los ministros (artículo 85, incisos 6 y 19, respectivamente).

En cuanto a estos últimos, no hay variación alguna, ya que se mantiene su función (artículo 87), la dación de cuentas al Congreso (artículo 89), la firma de decretos junto al Presidente (artículo 93) y la responsabilidad de sus actos (artículo 94). Como novedad, tenemos que los ministros quedan facultados a escuchar las deliberaciones legislativas y retirarse previa a alguna votación (artículo 92), y que cualquier individuo puede acusar al ministro por sus actos (artículo 95).

El Poder Legislativo sigue siendo bicameral y tampoco hay cambio significativo en alguna de las Cámaras. Es decir, los diputados ejercen el rol acusatorio hacia a los miembros del Ejecutivo (artículo 23) y el Senado debe conocer la causa y dictar sentencia que puede llegar a la suspensión de funciones del funcionario acusado (artículos 32 y 33). En cuanto a la renovación de ambas Cámaras, se darán por mitades cada dos años (artículo 50).

5.5. CONSTITUCIÓN DE 1839.

Aunque la Constitución de 1834 no duró mucho tiempo por la instalación de la Confederación Perú-Bolivia y que tuvo su Constitución en 1836, tampoco duró mucho por los constantes conflictos que tuvo por parte de la oposición de

²⁷ La dinámica sobre las observaciones del Presidente y su reconsideración por las Cámaras no sufrieron cambio alguno respecto a la Constitución de 1828 (véanse los artículos 54 a 59).

Santa Cruz, así como de Chile. Posteriormente, la fase de reconstrucción liderada por Agustín Gamarra terminó no solo con la promulgación de la Constitución de Huancayo, sino en su muerte por invadir nuevamente Bolivia y que nos llevó al periodo de la anarquía.

En cuanto a la Constitución de 1839, notamos que el mandatario sigue siendo electo mediante los Colegios Electorales (artículo 70), se prohíbe la reelección inmediata (artículo 78) y asume responsabilidad de los actos de su administración (artículo 79).

Respecto a sus atribuciones, el mandatario mantiene las mismas dictadas en la Carta de 1833, tales como la iniciativa legislativa, presentar observaciones a los proyectos de ley del Congreso²⁸ y nombrar y remover a los ministros de Estado²⁹ (artículo 87, incisos 5, 8 y 23, respectivamente).

La bicameralidad se mantiene firme en esta nueva Carta, y en cuanto a las acusaciones a los miembros del Ejecutivo no sufre variación alguna; es decir, los Diputados acusan y el Senado conoce la acusación y dicta sentencia (artículos 35, 42 y 43).

5.6. CONSTITUCIÓN DE 1856.

Esta Carta presenta unos ligeros cambios, pero significativos respecto a la estructura del Ejecutivo. Es decir, el mandatario es elegido popular (artículo 75) y no podrá reelegirse hasta pasado un periodo presidencial que son cuatro años (artículo 80). Las funciones se mantienen como es el tener iniciativa legislativa (artículo 89, inciso 4), presentar observaciones a los proyectos de ley (artículo 66), y designar y destituir a los ministros de Estado (artículo 89, inciso 13).

Precisamente sobre los ministros, además de preservar sus roles constitucionales³⁰, destacamos la introducción de la figura del Consejo de Ministros, liderado no solo por el mandatario, sino por una persona distinta a él quien ostentará el rol de Presidente de dicho Consejo.

Silva Santisteban (2015: 224) indica que el Consejo de Ministros fue creado a fin de que el Ministerio sea compacto, para ello, debieron establecer homogeneidad en el Gabinete, unidad en la administración y regularidad en el despacho. Además:

“El Consejo discutirá todos los asuntos generales de la administración, consignando sus acuerdos en un protocolo de conferencias; si en algún punto esencial fuese opuesto en dictamen al Presidente, presentará su dimisión, para que este organice un nuevo Ministerio; si la contrariedad no es por voto unánime, no están obligados a dimitir los que

²⁸ Sobre la formación de leyes, el procedimiento conserva a lo dictado en la anterior Constitución (véanse los artículos 57 a 62).

²⁹ En el caso de los ministros de Estado, no hay novedad alguna y se mantienen los roles dictaminados en la Constitución de 1833 (véanse los artículos 89 a 95), a excepción de la acusación constitucional por parte de un individuo que no fue incluido en la Carta de 1839 y sí lo dictaba su predecesora.

³⁰ Véanse los artículos 91 a 97 de la Carta referida.

hubiesen coincidido con aquel; uno de ellos puede ser encargado de organizar el nuevo Gabinete, la dimisión debe ser por consiguiente, total o parcial, según fuere el voto del Consejo; así se rodearán de más prestigio las decisiones del Gobierno y se evitará que el jefe abuse de su poder y se exceda y despotice”.

Finalmente, el Poder Legislativo se distribuye en Diputados y Senadores. Mientras que el rol de acusación y juzgamiento a los integrantes del Ejecutivo, no se encuentra alterada respecto a la Carta anterior (artículos 61 y 62).

5.7. CONSTITUCIÓN DE 1860.

Esta Carta en principio tuvo un accidentado debate pues los congresistas tuvieron que someter a un referéndum popular si les facultan también iniciar la reforma constitucional, y cuyo resultado fue favorable (Ugarte del Pino 1978: 414-416).

Manuel Vicente Villarán (1998: 566) anota la finalidad de la nueva Carta en cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento³¹:

“Busca una conciliación entre la tendencia a extremar la fuerza y la autoridad del Poder Ejecutivo, dando al Presidente de la República un poder demasiado grande y la tendencia antagónica de la Constitución del 56 de debilitar excesivamente la fuerza y el poder del Presidente de la República, llevándola a extremos que significan completa tutela y completa impotencia para el Poder Ejecutivo en relación al Congreso. Es posible que el acierto con que los constituyentes del 60 resolvieron este problema de la relación entre Gobierno y el Congreso, sea la explicación del éxito de esta Constitución que ha durado más que todas las constituciones”.

En definitiva, el Presidente de la República no sufre cambio alguno respecto a la Constitución de 1856, pues su elección es popular (artículo 80), se prohíbe la reelección inmediata (artículo 85). Se incluye la figura de tener dos vicepresidentes quienes podrán sucederlo (de forma similar a la Carta de 1993). Y en cuanto a las atribuciones, se mantiene la iniciativa legislativa (artículo 94, inciso 4), presentar observaciones a los proyectos legislativos (artículo 71), y su rol sobre los ministros (artículo 93, inciso 13). Respecto a estos últimos, no sufren algún cambio, manteniéndose conforme a la Carta de 1856³²; aunque están sujetos a la interpelación del Congreso (artículo 103).

Atanasio Fuentes (2018: 206) señala que la aplicación de la interpelación en el Perú se justifica solo si los ministros hubieran abusado de su poder o dejado de cumplir una ley. Esto tiene como objetivo contener al Ejecutivo en la esfera de acción que le señalan las leyes y la cual, está obligado a cumplirlas. Por su parte, Luis Felipe Villarán (2016: 337) menciona que “las interpelaciones a los ministros son la forma más importante del ejercicio del poder de inspección, que corresponde a las cámaras sobre los actos del poder ejecutivo”.

³¹ En esa dirección coincide Hakansson (2012: 61-62), pues unió aquellos que proponían un legislativo fuerte con quienes postulaban el fortalecimiento del gobierno sin intromisión parlamentaria. La conciliación de ambas tendencias, forjaron el modelo de gobierno que tiene el Estado hasta la actualidad.

³² Véanse los artículos 97 a 104 de la Carta de 1860.

No obstante, Atanasio considera que el uso renuente de esta figura puede desequilibrar el Ejecutivo y el Legislativo, dado que los ministros forman parte de aquel. Así, esta lucha de poderes se verá reflejada negativamente en la sociedad peruana (2018: 207):

“Llamar a un ministro para que dé cuenta de sus actos, explique la intención del Gobierno, en tales o cuales casos, o para que satisfaga una duda sobre un asunto de que se ocupa el Congreso, no importa lo mismo que sentarlo en el banco de un acusado, reconvenirlo en vez de preguntarle, ni inculparlo en vez de pedirle explicaciones. Si tal fuera el objeto de las interpelaciones, lejos de que estas contribuyeran al sano propósito de trabajar de consuno por los fines de la sociedad, que es la conservación del orden, el respeto de las garantías y el cumplimiento de las leyes, se convertirían en causa de un antagonismo deplorable entre el Ejecutivo y el Congreso; darían lugar a una lucha de recriminaciones recíprocas que acabarían por destruir el prestigio y la respetabilidad de cuanto puede haber de respetable y de venerando en toda sociedad política”.

En esa línea, concuerda en parte Villarán (2016: 338), agregando lo siguiente:

“Según la práctica, se dirige anticipadamente al ministro un oficio de invitación, y el texto de las interpelaciones. Se reconoce el derecho del interpelado para no contestar a ellas, cuando la publicidad del asunto a que se refieran, compromete algún interés público.

La interpelación no puede ser un derecho absoluto del representante. Debe ser la cámara la que conceda o niegue a este su ejercicio, atendida la importancia del objeto. La misma cámara, es la que debe juzgar, si es necesaria la concurrencia del ministro o si bastan sus respuestas escritas. Debe enviarse al ministro anticipadamente el texto de las interpelaciones, y reconocerse el derecho del ejecutivo, para no dar respuesta a la interpelación, cuando la publicidad compromete algún gran interés nacional”.

Un punto que no debe pasar inadvertido es que, si la Carta de 1860 preveía la interpelación a los ministros, en 1856 se promulgó la ley de ministros que introdujo por el voto de censura (artículo 37 de dicha ley). Posteriormente, en 1862, se facultó al Legislativo ejercer la censura ante una conducta reprochable del ministro³³.

El Poder Legislativo, con sus dos Cámaras mantiene sus principales roles, incluyendo la acusación constitucional contra el Ejecutivo (artículos 64 y 66, inciso 1). De hecho, llama poderosamente la atención en el artículo 65 donde dicta que el mandatario puede ser objeto de acusación dentro de su periodo de gobierno si disolvió el Congreso (artículo 65). Si revisamos sistemáticamente la Constitución, no aparece algún indicio expreso que amplíe los alcances de la disolución parlamentaria. Por ello, nosotros argumentamos que la disolución aplicaría para el Presidente quien, ante el deseo de adquirir mayor poder,

³³ Luis Felipe Villarán (2016: 338-339) narra que a fin de aclarar qué Cámara podía realizar el voto de censura, en 1893 se propuso que sean ambas cámaras quienes realicen el voto de censura. Sin embargo, el Ejecutivo devolvió el proyecto con observaciones, argumentando su inconstitucionalidad, debido a que atenta contra la libertad del Presidente en la designación y retiro de sus ministros, contraviniendo la separación de poderes. Sostiene la inadmisibilidad de la censura ya que “el ejecutivo no tiene el derecho de disolver el parlamento, y por último quita a los ministros, toda su libertad de acción y los coloca a merced de las cámaras, que pueden inhabilitarlos con un infundado voto de censura”. Dado que el Parlamento no resolvió las observaciones formuladas; en consecuencia, no fue promulgada.

atente contra la seguridad democrática del Estado y la división de poderes, conllevando a un régimen autoritarista.

Visto toda la descripción de la Constitución de 1860, hay un punto adicional a debatir. Al incorporarse elementos propios del sistema parlamentario, aparentemente pareciera que nuestro país llegó a adoptar este régimen, tal como lo expone Luis Felipe Villarán, quien lo denominó república parlamentaria (2016: 266-267):

“(P)ara dar cabida al principio representativo, el poder ejecutivo se confió realmente a un ministerio responsable; las cámaras representativas, forman los ministerios, les trazan su senda política, administran por medio de ellos, y los hacen caer retirándoles su apoyo. Este es el régimen del gobierno de los parlamentos por medio de los gabinetes.

No se descubre la necesidad de los gobiernos parlamentarios o de gabinete en las repúblicas, donde el Presidente es, como los miembros de las asambleas, elegido por el pueblo, para un breve periodo y responsable ante las cámaras; sin embargo, las repúblicas americanas, con excepción de los Estados Unidos, lo han introducido en sus constituciones.

Según estas, las cámaras se entienden directamente con los ministros; estos dan a aquellas cuenta de sus actos, y los informes que les pidan en todo orden de asuntos; son llamados a los debates e interpellados, y las cámaras declaran que han perdido la confianza pública y los separan del gobierno. Este predominio de las cámaras sobre el ministerio, lo es sobre el poder ejecutivo, porque la refrendación ministerial es necesaria en todo acto de este poder.

El gobierno parlamentario existe, pues, en el Perú, como consecuencia de las causas generales, que dan predominio al poder legislativo en todas las formas políticas, y de la especial de haber adoptado las instituciones que, en las monarquías, hacen posible la representación en el poder ejecutivo”.

Efectivamente, en la Carta de 1860 se deja evidencia de ciertos elementos propios de un régimen parlamentarista, aunque no del todo, dado que carece de lo siguiente:

- En primer lugar, no existe la cuestión de confianza, el cual surge recién en el siglo XX.
- En segundo lugar, la disolución del Legislativo a cargo del Presidente estaba prohibida, incluso figuraba como causal de vacancia. Como veremos más adelante, la disolución (institución del parlamentarismo) aparece con la Constitución de 1979.
- Finalmente, la interpelación a los ministros no implica que, de proceder la censura, origine una crisis total de gabinete, hecho que ocurre en el sistema parlamentarista.

En consecuencia, si bien destacamos el hecho que el constituyente introduzca elementos propios de un régimen contrario al presidencialismo, ello se justifica por la necesidad de equilibrar el poder con el ejecutivo y así evitar golpes de Estado o mandatos de caudillos con tintes autoritarios. De este modo, en la Carta de 1860 no hablamos propiamente de que el Perú tuvo un

régimen meramente presidencialista o parlamentarista, sino más bien, una mixtura de ambas, denominado presidencialismo atenuado.

5.8. CONSTITUCIÓN DE 1867.

Esta Carta devino por la insistencia de Mariano Ignacio Prado en formar un Congreso Constituyente, a fin de apaciguar el derrocamiento que hizo al gobierno de Juan Antonio Pezet y consolidar su presidencia. Sin embargo, luego de su renuncia el 5 de enero de 1868, es reemplazado por Pedro Diez Canseco (hasta el 2 de agosto de ese mismo año, fecha en que asume José Balta), y durante su mandato, logró reestablecer la Carta de 1860.

Esta Constitución dicta que el mandatario es elegido por la ciudadanía (artículo 72), no puede reelegirse de forma inmediata (artículo 76), e incluso puede ser vacado si disuelve el Congreso (artículo 79, inciso 4). Se faculta al Presidente del Consejo para asumir el Ejecutivo solo si está vacante (artículo 83). Además, tiene iniciativa legislativa (artículo 85, inciso 4), puede vetar una iniciativa de ley que le envíe el Legislativo (artículo 61), así como puede nombrar y remover ministros (artículo 85, inciso 13). En el caso de los ministros, además de mantener todas sus funciones como en las constituciones anteriores, destacamos el hecho que pueden ser objeto de interpelación y censura (artículos 94 y 95).

Ahora bien, sobre el Poder Legislativo esta tendrá solo una Cámara de representantes, por lo que el desarrollo de la acusación constitucional y juzgamiento lo tendrán ellos mismos; con excepción de la causal de incapacidad física o moral, pues será sometido ante el juez competente (artículo 59, inciso 30).

5.9. CONSTITUCIÓN DE 1920.

La Carta que rigió durante el periodo de “La Patria Nueva”, apelativo denominado al oncenio del Presidente Augusto B. Leguía, fue sometido en un inicio a un plebiscito a fin de que el pueblo conozca los puntos que el gobierno quería incluir en ella. Ugarte del Pino (1976: 495) destaca que los puntos a discutir y que finalmente llegaron a plasmarse en la Constitución de 1920 fueron:

“(Q)ue la elección de Presidente de la República, de los Senadores y Diputados, fuera por voto popular directo y que solamente en caso de muerte o dimisión del Presidente de la República, el Congreso podría elegir dentro de los treinta días siguientes, a un ciudadano para completar el periodo presidencial, gobernando entre tanto el Consejo de Ministros; igualmente, la incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público (...)”.

La Constitución de 1920 guarda mucha similitud con la de 1860, así como también tiene matices de la Carta de 1867. En el caso del Ejecutivo, el mandatario tiene elección popular mas no puede reelegirse (artículo 113). Entre sus atribuciones (artículo 121) tenemos a que posee iniciativa legislativa (inciso 6), designar y destituir a los ministros (inciso 14).

Respecto a los ministros, si bien las disposiciones constitucionales de la Carta de 1860 no fueron alteradas para esta ocasión, si debemos hacer énfasis en que el artículo 133 señala que los ministros no pueden seguir en el cargo si los diputados o los senadores emitieran “un voto de falta de confianza”.

Sobre ello, debemos aclarar que este término no describe a la cuestión de confianza propia del sistema parlamentarista, sino que más bien refiere al voto de censura; en primer lugar, porque en la Carta de 1920 no especifica que los ministros deban sustentar la política general del gobierno, sino más bien, deberán rendir cuentas al Congreso sobre algún asunto propio de su cartera (artículos 99 y 129); es decir, se sujetan a una interpelación.

De hecho, si revisamos el Proyecto de Reforma de 1919 sobre la Carta propuesta por la comisión encargada (2017: 63), notamos un mayor detalle sobre el procedimiento de la interpelación y la censura, pues la Comisión había propuesto lo siguiente (y que cabe decir no fue aprobado):

Artículo 115.- Todo representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el desempeño de su cargo. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, o por medio de esta.

Artículo 116.- Cada una de las Cámaras tienen la facultad para hacer concurrir a los debates a los Ministros de Estado, quienes absolverán las interpelaciones que les hicieren. No pueden continuar en el desempeño de sus carteras, los Ministros en contra de los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.

Por su parte, el Poder Legislativo vuelve a la bicameralidad, así como las labores de acusación y juzgamiento (artículo 95 y artículo 97, inciso 1; respectivamente) al Presidente de la República o a los ministros por parte de los Diputados y del Senado. El artículo 96 establece una excepción a la acusación presidencial, pues en realidad, la acusación no procede durante su periodo de mandato, a menos que haya cometido delitos que contravengan la funcionalidad del Estado.

5.10. CONSTITUCIÓN DE 1933.

A la caída del régimen de Leguía, por el derrocamiento del general Sánchez Cerro, se vio la necesidad de reemplazar la Constitución de “La Patria Nueva”, elemento característico de este régimen. De acuerdo con Ramos (2018: 95-96), esta nueva constitución fue una respuesta rápida para prohibir la reelección presidencial inmediata. No obstante, los hechos que ocurrieron posterior a 1933 evidenciaron que la idea de restringir las potestades del Ejecutivo tenía como destino el fracaso.

Volviendo a los preparativos de la nueva Carta, la Junta de Gobierno dirigido por David Samanez Ocampo convocó en 1931 una comisión que tuviera la misión de elaborar un anteproyecto de la Constitución.

La Comisión, dirigida por Manuel Vicente Villarán³⁴, concluyó su trabajo, y aunque no todas sus disposiciones fueron reflejadas en la Constitución de 1933, llama la atención su interesante propuesta no solo en el ámbito económico y social, sino también en el modelo de gobierno y cuyas cláusulas parlamentarias, convirtieron desde ese entonces a nuestro país, un régimen presidencialista atenuado.

Antes de detallar las disposiciones pertinentes a esta investigación, revisemos primero las propuestas del Anteproyecto de la Constitución, denominado también “Anteproyecto Villarán”.

Habíamos mencionado en su oportunidad que el sistema parlamentarista fue objeto de debate en Latinoamérica (Chile y Brasil, para ser exactos); en las que no tuvo éxito. Y el Perú no fue la excepción para discutir si debía cambiar la forma de gobierno a aquel³⁵. Según la Exposición de motivos del Anteproyecto (2017: 54-57):

“La primera interrogación que nos hemos hecho los autores del anteproyecto ha sido si debían alterarse los poderes que nuestra historia constitucional asigna al Presidente de la República. No es raro escuchar opiniones favorables a un cambio de régimen y a la implantación entre nosotros del gobierno parlamentario. El carácter bien conocido de esta forma de gobierno es anular o reducir a casi nada el poder personal del jefe del Poder Ejecutivo, trasladando su autoridad al Gabinete.

La objeción capital contra esas opiniones tiene un carácter práctico. El gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar pero no crear. Se establece y realiza por obra de fuerzas políticas ilegislables que logran, en circunstancias determinadas, dar a las mayorías congresionales potencia bastante para dominar al Presidente y obligarlo a ceder la realidad del gobierno a gabinetes impuestos por las cámaras.

Los casos del Perú y de Chile confirman hasta la evidencia esa verdad. Chile tuvo por algunos años al régimen parlamentario, sin alterar su antigua Constitución, estrictamente presidencial. El Perú no ha podido establecer el parlamentarismo, a pesar de que los textos constitucionales y la Ley de Ministros contienen absolutamente todos los elementos que lo hacen legalmente posible. No nos ha faltado ninguna de las piezas de la máquina del parlamentarismo: refrendación ministerial de los actos del Presidente, compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de ministro, concurrencia de los ministros a las cámaras, interpelaciones, facultad de las cámaras para derribar gabinetes por medio de la censura. Y a pesar de todo, continúan gobernando los Presidentes y no los gabinetes. Los ministros despedidos por la mayoría son reemplazados con otros que el Presidente escoge con libertad. Los desacuerdos entre el Presidente y los ministros no se deciden sometiendo al Presidente a la voluntad del Gabinete -que es lo esencial del parlamentarismo- sino acatando los ministros la voluntad presidencial o dimitiendo. (...) En el Perú el Congreso ha carecido de fuerza para implantar en los hechos el parlamentarismo que se halla de derecho en las entrelíneas de la Constitución.

³⁴ Integrada además por Toribio Alayza y Paz-Soldán, Diómedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaúnde, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis E. Valcárcel.

³⁵ Según Eguiguren (2007: 25), esta tendencia incluso fue abordada por los Constituyentes de 1919 que confeccionaron la Constitución de 1920, pero fue desestimada porque facultades otorgadas al Legislativo como la interpelación y censura, la potestad de establecer comisiones investigadoras, entre otros; hace que este órgano tenga el poder suficiente para hacer frente al Ejecutivo.

Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y la Presidencia de la República, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del Presidente, y la observación de nuestra historia y nuestra sicología y costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela, imponerle gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos.

La institución del Presidente con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentado en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles. Responde a un estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política. No podemos imaginar la abolición del régimen presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundo precedido talvez de una revolución”.

Comenta al respecto Ugarte del Pino (1978: 602):

“En el Perú, el régimen parlamentario podría existir, sin tener que modificarse la Constitución, si las condiciones políticas en un momento determinado producen un entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en el sentido de que el Presidente acepte nombrar un Gabinete salido del seno del Congreso y cuyo Presidente del Consejo de Ministros sea elegido por ellos mismos. Producida la aceptación del Presidente de la República sobre el origen de su gabinete, todas las normas legales están dadas”.

A pesar de la calidad del Anteproyecto, no fue adoptado por la Asamblea Constituyente de 1931. Esto se debió a que “Era un riesgo calculado, pues normalmente todos los anteproyectos elaborados por Comisiones Técnicas nombradas por los gobiernos de turno, puede o no ser aceptados o sustituidos por otros propios de la Asamblea o simplemente ser modificados” (Ugarte 1978: 528).

Pasemos ahora a explicar sobre el contenido de la Constitución de 1933. El Ejecutivo recae en el mandatario (artículo 134), es electo directamente por la ciudadanía (artículo 135) y no puede reelegirse inmediatamente (artículo 142). Al igual que la Carta de 1920, puede ser acusado en caso logre disolver el Congreso (artículo 150). Entre sus atribuciones destacamos el poseer iniciativa legislativa, designar y destituir al Primer Ministro y los miembros del gabinete (artículo 154, incisos 6 y 7, respectivamente). Para esta ocasión, el Presidente no puede vetar los proyectos que le derive el Congreso, sino únicamente su labor de ciñe a promulgarla y mandarla cumplir (artículo 128). Si vencido el plazo, el mandatario no realiza su función, esto lo asumirá el Presidente del Congreso (artículo 129).

Y así, se fue perfeccionando la configuración de un modelo parlamentarista, pues presentaba la refrendación de los actos del Presidente (artículo 166), la compatibilidad entre los cargos de Ministro de Estado y congresal (artículo 175), la concurrencia de los Ministros al Parlamento (artículo 168), la interpelación ministerial (artículos 169 y 170) y la atribución de las Cámaras para efectuar su censura (artículo 172).

Entonces, ¿a qué se debió que el Perú no tuvo un gobierno parlamentarista en los hechos? Consideramos que, desde su independencia, nuestro país fue destinado a seguir el mandato de una sola persona, más allá de si existen representantes que podrían asumir tal función como son los parlamentarios. Por más que se intente equilibrar los poderes del Estado a través del papel, en los hechos siempre se buscará que prime la decisión del mandatario, si y solo si cuenta con mayoría parlamentaria. De lo contrario, y al no priorizar la cohabitación, se generará un renuente conflicto de poderes, donde solo uno de ellos tendrá el poder. Aunque solo por un tiempo sumamente efímero, ya que, una vez culminado el periodo congresal y presidencial, nuevamente se iniciará el ciclo de buscar y elegir a una persona que absorba, de facto, los dos poderes del Estado.

Pese a ello, y al igual que la Constitución de 1860, la Carta de 1933 tiene configurado un modelo de gobierno presidencialista atenuado, aunque con ciertos fortalecimientos en las atribuciones del Congreso, lo que permitió tensas relaciones con el Ejecutivo (tales como los gobiernos de Bustamante y Rivero y Belaúnde Terry), a tal punto que censuraron a diversos ministros, sin alguna solución política democrática.

5.11. CONSTITUCIÓN DE 1979.

La Constitución de ese año fue convocada en el marco transicional donde nuestro país pasó de “una dilatada dictadura militar a una democracia incipiente” (Ramos 2018: 99). Para su elaboración, el Poder Constituyente de 1978 sometió a un interesante debate respecto a si el Estado peruano debe asumir un modelo totalmente presidencialista o si se deben incluir más elementos propios del sistema parlamentario, fortaleciendo así el modelo híbrido, que ya era imperante en nuestra tradición constitucional.

De conformidad con la Comisión de Constitución hubo quienes pensaban que en la Constitución de 1933 se trató de mitigar la supremacía del Poder Ejecutivo y que pese a los acontecimientos del gobierno militar, en lugar de restringir a este poder, se le reforzó (1978 Tomo V: 297).

En la exposición de Luis Alberto Sánchez (Asamblea Constituyente, 1979 Tomo V: 342-343), reconoce la prevalencia completa que se le da al Poder Ejecutivo, conservando en gran parte sus perfiles consagrados en la Carta de 1933. No solo por su forma de elección (concretizado en una segunda vuelta solo dos candidatos que lograron más votos emitidos), sino que se le facultó la prerrogativa de disolver el Parlamento (una innovación de esta Constitución). Además, se le otorgó al Ejecutivo poderes realmente excepcionales, como el tener iniciativa de gastos públicos, el único quien pueda dirigir la hacienda pública, el ejército, etc.

Por su parte, Enrique Chirinos Soto (Asamblea Constituyente, 1979 Tomo VII: 192:194) asume que la Carta de 1933, a través del Congreso, tiene un régimen mixto, es decir, con elementos presidencialistas y parlamentarios. Considera que deben controlar al Poder Ejecutivo (por medio de la

interpelación y censura), esto a través de las comisiones de investigación; siendo una función adicional aparte de legislar.

¿Convino implementar un modelo puramente parlamentarista? De acuerdo a Chirinos Soto (Asamblea Constituyente, 1979 Tomo VII: 261), en realidad ya el Perú ostenta algunos elementos de este sistema. Estos vienen a ser la elección por sufragio universal del mandatario, los mecanismos de censura y confianza del Parlamento para despedir a los ministros, la nulidad de los actos del Presidente a menos que tenga refrendación ministerial, la aprobación ministerial del mensaje a la Nación del Presidente. Es decir, el Estado peruano tuvo en la Constitución de 1979, un modelo presidencialista atenuado o híbrido. A dicha conclusión llegan García Belaúnde (1991: 628) y Fernández Segado (1990: 162).

Siguiendo con el análisis de la Constitución en sí, apreciamos que la Cámara de Diputados mantiene su rol de acusar al Ejecutivo (artículo 183), mientras que los Senadores quienes decidan si amerita la acusación y disponer la inmediata separación de su cargo (artículo 184). En cuanto al Ejecutivo, mantiene las mismas prerrogativas que la Carta de 1933. Es decir, su elección por sufragio directo y con posibilidad de ir a una segunda vuelta electoral en caso no obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos (artículo 203); tener iniciativa legislativa así como ejercer el derecho de observarlo (artículo 211, inciso 8); elegir y retirar a su gabinete (artículo 216); y la novedad de poder disolver únicamente la Cámara de Diputados, solo si éste censuró o retiró la confianza a tres gabinetes (artículo 227).

Como menciona Eguiguren (2007: 33) esta Constitución fortalece al Ejecutivo sin dejar el rasgo híbrido. La balanza de poderes, aunque fue ligeramente desequilibrada, no consiguió bloquear los mecanismos del control parlamentario a fin de contrarrestar cualquier acto del Ejecutivo.

5.12. CONSTITUCIÓN DE 1993.

Nuestra actual Carta Magna, pese a que vino de un golpe de Estado sumamente cuestionado, mantiene la esencia de su antecesora, es decir, tiene un modelo presidencialista atenuado o híbrido.

Pero no nos adelantemos. Torres y Torres Lara (Comisión de Constitución, 1993 Tomo II: 746) explicó que la propuesta del partido oficialista es que “seguirá siendo un régimen presidencialista, pero con reforzamiento de las facultades que tiene el gabinete”. Entonces, ¿en qué momento se decidió mantener el modelo si ya se pensaba en remodelar el sistema, o a qué se refería en realidad Torres y Torres Lara? Presumimos que conforme se llevó el debate en esta comisión y la postura oficialista, lo que cometió Torres y Torres es simplemente un ligero error en la clasificación del modelo de gobierno que tiene nuestro país, ya que al mencionar que el objetivo es mantener el régimen presidencialista y solamente se reforzará la configuración del Consejo de Ministros, no implicando un cambio de modelo.

De hecho, la posición para mantener este modelo atenuado fue altamente respaldado por la mayoría de los miembros de la Comisión (y también del Pleno), ya que siguieron los argumentos de uno de los artífices de la actual constitución. Nos referimos a Enrique Chirinos Soto, quien alegó lo siguiente a favor del modelo mixto (Comisión de Constitución, 1993 Tomo II: 1238):

“Nuestra tradición es, se dice siempre, presidencialista y a nuestro régimen constitucional también se le califica como tal. Ello es cierto, pero resulta que en el Perú, desde el primer gobierno de don Ramón Castilla, se han desarrollado resortes parlamentarios para justamente controlar al Poder Ejecutivo; de manera que, por lo menos, en la letra de la ley tenemos un régimen mixto.

El elemento principal del régimen presidencial es la elección del Presidente directamente por sufragio popular, lo tenemos; el elemento presidencial del régimen parlamentario es la responsabilidad política del gabinete ante las Cámaras o la Cámara, lo tenemos. En ese sentido, también tenemos, atípicamente en América Latina, la institución del Consejo de Ministros; y tenemos al magistrado al que en rigor debe llamarse Presidente del Consejo”.

En cuanto al fortalecimiento del gabinete propuesto por el oficialismo, no prosperó, pese a ser muy interesante e incluso daba un nuevo modelo que no se sujetaba a los cánones del régimen presidencialista o semipresidencialista. En dicho proyecto, se facultaba al Presidente del Consejo de Ministros (no al mandatario) designar o destituir a los miembros del gabinete.

Contrariamente a esta posición, Chirinos Soto (Comisión de Constitución, 1993 Tomo III: 1324) alegaba que debería más bien mantenerse la fórmula de la Carta de 1933 donde es el mandatario quien puede tomar decisión sobre los ministros, previa coordinación con el Primer Ministro. Además:

“No podemos establecer una norma que parece que por cuerda separada, en la ignorancia del Presidente de la República, el Presidente del Consejo va a nombrar a los ministros o a removerlos. En cambio, según la norma que propongo, y que es la de nuestra tradición, nombra a los demás ministros a propuesta del Presidente del Consejo. Y para despedir a un ministro, sí necesita el acuerdo, o sea que la resolución que cesa a un ministro tiene que estar refrendada por el Presidente del Consejo; si no, no hay resolución. Y si la cosa es tan grave, el Presidente del Consejo se va y el Presidente de la República llama a otro Presidente del Consejo.

Por otra parte, en la propuesta de la mayoría no llego a entender la norma jurídica. ¿Qué norma jurídica va a contener el nombramiento de los ministros si el que nombra es el Presidente del Consejo? ¿Va a ser una resolución ministerial? ¿Se va a nombrar a los ministros por resolución ministerial? Me parece un absurdo. ¿Se les va a nombrar por resolución suprema? Necesita la rúbrica del Presidente de la República. ¿Por decreto supremo? Necesita la firma. No existe norma para que el Presidente del Consejo pueda ejercer este derecho que contempla la propuesta de Nueva Mayoría-Cambio 90”.

Sin mayores cambios significativos sobre el modelo híbrido, la Constitución de 1993 otorga al Congreso (Comisión Permanente) el rol de poder acusar al Ejecutivo (artículo 99), y será el Pleno del Congreso quien se encargue de suspenderlos o no (artículo 100). En cuanto a la figura del mandatario, seguirá siendo jefe de Estado, será electo por sufragio popular con posibilidad en acudir a una segunda vuelta electoral en caso no se obtenga mayoría absoluta de los votos (artículo 111). Sus atribuciones no sufren variación ya que puede presentar proyectos de ley (artículo 107) e incluso

poder observarlas (artículo 108). Y como lo habíamos mencionado, designa y destituye al Primer Ministro, así como a los demás ministros (artículo 122). Al igual que la Carta de 1979 (artículo 134), el mandatario puede disolver el Legislativo ante un rechazo de la confianza a dos gabinetes.

CAPÍTULO II.

LA TEORÍA GENERAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. APLICACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO.

1. LA TEORÍA GENERAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

1.1. DEFINICIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

Hablar de la cuestión de confianza en el medio implica una relación Ejecutivo- Legislativo, cuyo resultado dependerá la ejecución de alguna política pública, donde solo se vería afectado la permanencia del Primer Ministro junto a su gabinete; y según la circunstancia, también el Parlamento, por lo que el único sujeto que se liberaría de este proceso es el Presidente de la República.

Este mecanismo, si bien es originario del sistema parlamentarista, cuando se implementó en nuestro ordenamiento constitucional, su configuración fue totalmente distinta al que presentaba este mecanismo en Europa. Un claro ejemplo de ello es la relación entre cuestión de confianza y disolución parlamentaria que, bajo el régimen parlamentario es impensable; y que en el caso peruano, el constituyente intentó otorgar un mayor equilibrio entre los poderes del Estado, siendo el principal objetivo el empoderamiento del Consejo de Ministros.

Respecto a este punto, anota Vilcapoma (2019: 332) que se tiene como propósito fortalecer una débil democracia, estableciendo el adecuado equilibrio del Ejecutivo y el Parlamento y se neutralicen entre sí. Además, la implementación de este mecanismo fortalece la institución ministerial, con el ideario de consolidar nuestra vida constitucional y democrática.

Fernández Segado (1987: 37) menciona que la relación Gobierno-Parlamento permite una visión en el sistema parlamentario donde el primero (cuya figura principal reside en el Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno, propiamente dicho, cuyo desarrollo teórico lo vimos en el capítulo anterior) se establece y mantiene sus funciones a través del apoyo o confianza del Congreso. Precisamente será dicha concesión o rechazo como un último recurso que acarrea responsabilidad política gubernamental cuyo extremo es la renuncia de todo el Gabinete.

Siguiendo esa línea, Blancas (1996: 97) sostiene que, bajo el modelo parlamentario, es vital la responsabilidad política del gobierno ante el Legislativo. Esto se debe a que el primero necesita de la confianza otorgada por el segundo para su permanencia; de lo contrario, ante un rechazo de esta confianza, ocasionará el cese del gabinete.

En cambio, bajo un régimen presidencialista, el Presidente no presenta esta responsabilidad política; razón por el cual no puede ser cesado de su cargo simplemente porque su política de gobierno no tenga el voto aprobatorio de la confianza.

¿Entonces, qué es la cuestión de confianza?

Nosotros consideramos que la cuestión de confianza es aquel mecanismo constitucional en donde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se interrelacionan mutuamente con el objetivo de que el primero logre obtener la venia del segundo para ejecutar determinadas políticas públicas ligadas al programa general del gobierno elaboradas por el Presidente de la República durante su investidura.

Hacemos hincapié que el matiz político mencionado acarrea en caso subsista alguna crisis entre ambos poderes del Estado; principalmente porque el Ejecutivo no obtiene la mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa y se ve forzado a negociar (o presionar) con las bancadas parlamentarias de otros partidos políticos, a fin de que su programa gubernamental sea exitoso. Sin embargo, cuando el Presidente ostenta la mayoría de curules legislativas, simplemente usa la cuestión de confianza como mero trámite.

Sobre la definición alcanzada por la doctrina, debemos diferenciar aquellos que lo analizan desde el modelo de gobierno parlamentarista; mientras que las concepciones sujetas bajo el modelo presidencialista, solo se ofrecen desde nuestro medio. Esto se debe a que el Perú es el único Estado de la región que contempla con mayor detalle la cuestión de confianza, a diferencia de su par uruguayo³⁶.

Desde el contexto europeo, Elías Méndez (2018: 603-604) considera a la cuestión de confianza no bajo una definición de nuestro régimen atenuado, sino a partir del sistema original, el parlamentario:

“[U]na institución clásica del Derecho parlamentario, que permite (...) la exigencia de responsabilidad política, si bien se particulariza porque la iniciativa corresponde en este caso al Ejecutivo. Se trata de un mecanismo que permitirá al Presidente del Gobierno comprobar si continúa teniendo la confianza que el Congreso de los Diputados le otorgó en la investidura. Si este es el caso, la puesta de relieve de que sigue existiendo la relación fiduciaria reforzará la gestión del Ejecutivo. En caso contrario, la evidencia de la ruptura del vínculo básico de confianza entre el Parlamento y el Gobierno conducirá necesariamente a la dimisión del Presidente del Gobierno y del Gobierno formado por él. La singularidad de la cuestión como instrumento de exigencia de responsabilidad política en manos del Ejecutivo determina que las potenciales finalidades de su uso se amplíen, posibilitando al Gobierno no solo que compruebe el respaldo parlamentario con el que cuenta para cumplir su programa, para rehacerlo, para actualizarlo o para sustituirlo, sino también para utilizarlo como medida de presión frente a un Parlamento que esté dificultando la labor de dirección política del Gobierno”.

Rubio Correa (1999: 445-446) considera que “la cuestión de confianza es una presión política impuesta por el Ejecutivo sobre el Legislativo y que fuerza la solución de un conflicto que, para llegar a este grado, tiene que ser profundo”.

³⁶ Como veremos más adelante, Uruguay también contempla este mecanismo. No obstante, su Carta no precisa sus alcances, por lo que su interpretación en caso se llegue a aplicar, sería nebulosa.

García Belaúnde (2018: 182) no solo lo cataloga como la contraparte de la moción de censura; sino también como un planteamiento de uno o más ministros e incluso por el mismo Primer Ministro frente a una propuesta, proyecto de ley o política importante. Por eso lo considera como un arma de presión del gobierno; y que bajo el régimen parlamentarista, no se relaciona directamente con la disolución (2022: 383).

Para Delgado-Guembes (2020: 81):

“la cuestión de confianza es un acto bilateral, integrado por una declaración unilateral simple (la del gobierno que la solicita) y una declaración unilateral compleja (la de la corporación parlamentaria que la concede o que la rehúsa)”.

Además, la “característica esencial del voto de confianza es que se trata de una solicitud que formula un ministro o el gabinete en pleno. No es un acto de iniciativa de un representante ni de un grupo parlamentario” (2012: 434).

Cairo Roldán (2018a: 38) simplifica que este mecanismo permite efectivizar la responsabilidad política del Ejecutivo.

Hakansson (2012: 342) define a esta figura como un dispositivo de iniciativa gubernamental de cuyo éxito depende la permanencia del Gabinete en ejercicio.

Se desprende de Eguiguren (2018: 192-193) que la confianza se ejerce entre Ejecutivo-Legislativo solo en aquellos sistemas en donde exista una responsabilidad política. En esa línea apunta Landa, al referirla como un contraste a la oposición parlamentaria cuando éste limita o anula la acción del gobierno (Crispín 2019: 14).

Fernández Segado (1987: 38) considera que la cuestión de confianza:

“[C]onsiste 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, (...), de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo”.

Este mecanismo de control se diferencia de la censura fundamentalmente en el siguiente aspecto: mientras que en el primero, es atendida por iniciativa ministerial; en otros términos, es impulsada por el Ejecutivo (sea a través del jefe de Gobierno o del Presidente del Consejo); en el segundo, la iniciativa es respaldada por el propio Parlamento que requerirá una cantidad determinada de votos a fin que proceda la moción y obligue al ministro o al propio Primer Ministro, no solamente a acudir, sino también para responder las preguntas que los congresistas estimen convenientes, y que, después de un extenso debate, se vote si el ministro tiene o no responsabilidad política cuyo resultado dependerá si se mantiene en el cargo o dimite de ella.

1.2. OBJETO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

Como lo habíamos anticipado en la definición, el objeto de la cuestión de confianza es que el solicitante (Presidente del Consejo de Ministros, el Jefe de Gobierno, el Canciller e incluso un ministro en particular), reciba el espaldarazo por parte de la Cámara legislativa competente para la ejecución de una determinada política gubernamental.

Debemos tener en cuenta que esta política o programa general del gobierno consiste en un discurso que exponga el Primer Ministro hacia los parlamentarios, y para ello, deberá contener cuales son los ejes temáticos que el gobierno impulsará en un plazo determinado.

Ahora bien, bajo nuestro modelo de gobierno presidencialista parlamentarizado o atenuado, ¿el programa general sustentado por el Ejecutivo debería implementarse en periodos de corto, mediano o largo plazo? Consideramos que el anuncio de los programas que el Ejecutivo intentará aplicarlas no debería ceñirse a periodos cortos, solo para que coincida con el mandato del Primer Ministro. Recordemos que, bajo la Carta de 1993, éste es nombrado por el mandatario (artículo 122) y entre otras funciones dictadas por la Carta, es también portavoz autorizado del gobierno (artículo 123); por lo que anunciará todo el programa que haya planeado el mandatario a fin de cumplirlas durante el periodo presidencial, sin importar cuantos Presidentes del Consejo de Ministros juramenten en ese lapso temporal.

Otro punto a mencionar en relación al programa general del gobierno, es que se pueden presentar iniciativas legislativas sobre algún tema relevante que el Ejecutivo considera aplicarlas de inmediato o en un tiempo establecido, tratándose de reformas constitucionales, por ejemplo. Caso similar ocurre si el Presidente de la República estime pertinente elaborar decretos legislativos autorizados por el Legislativo. A ello, el Presidente del Consejo, agregará a su discurso dichas iniciativas normativas siempre y cuando no contravenga la Constitución, y que dichos proyectos se relacionen con el programa general del gobierno expuesto en su momento. De igual modo, estos proyectos, en determinadas situaciones, son promovidas ante una omisión o lento tratamiento del Legislativo frente a una crisis institucional. Dicha acción demuestra el equilibrio de poderes. No es una intervención de funciones del Ejecutivo al Parlamento, sino más bien, ayuda a fortalecer y establecer la cooperación entre ambos, más aún si se tiene como objetivo el bien común entendido como valor constitucional. Ejemplos de ello, dado en estos últimos años, tenemos la reforma constitucional para la creación de la Junta Nacional de Justicia (Caso “Cuellos blancos del Puerto”), el fortalecimiento de los partidos o incluso para el adelanto de elecciones generales al 2020. Aunque también se puede aplicar en contextos de conflicto internacional, grave crisis económica o ambiental, etc.

Respecto a la política general del gobierno, debemos considerar que el mandatario, luego de juramentar su cargo, expone ante el Parlamento toda medida posible a los diversos ámbitos del Estado: social, económica, educativa, salud, etc. En caso la ley estatal lo contemple, el Ejecutivo publicará mediante decreto supremo los lineamientos de su política general que será

vigente durante su periodo de mandato. Dependiendo de su programa, se hará mención no solo los ejes temáticos, sino también el tiempo que considera necesario para implementarlos, sea en corto, mediano y largo plazo.

Un punto que aborda nuestra investigación es advertir que los lineamientos de la política general del Ejecutivo necesariamente deben tener un parámetro constitucional. Es decir, toda medida que implementará este poder del Estado será acorde a la Constitución sin infringir su núcleo duro, como es el respeto por la independencia y autonomía de los otros poderes estatales, organismos constitucionales en materia electoral, financiera y de control constitucional; se vele el respeto de los derechos fundamentales, y mantenga tanto el orden democrático como nuestro modelo de gobierno adoptado.

Bajo esta razón, sostenemos la tesis de que la cuestión de confianza debe presentar una serie de límites, a los criterios ya señalados. Es decir, el planteamiento que realizará el jefe de Gobierno o el Presidente del Consejo tendrá que sujetarse a las siguientes reglas:

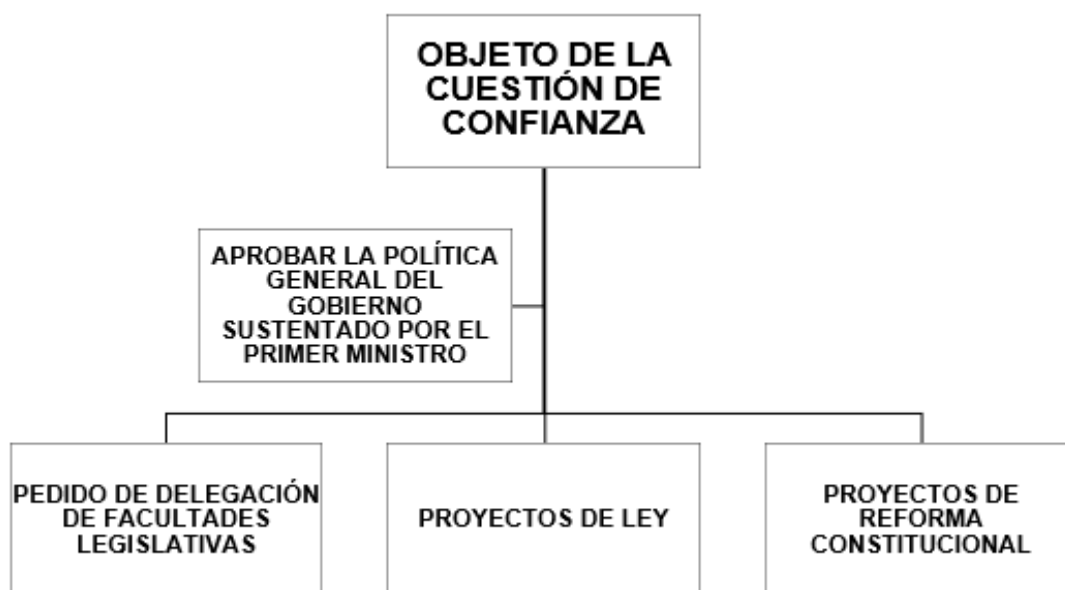
- La política general del gobierno sustentada en la confianza deberá estar ligada a los lineamientos dictaminados por el Presidente de la República durante su investidura y materializados en un decreto supremo.
- La solicitud de la cuestión de confianza puede incluir una exhortación al Congreso a fin que se le habilite la aprobación de facultades legislativas, siempre y cuando se relacione con el programa general del gobierno sustentado.
- Si la cuestión de confianza contempla la aprobación de un proyecto de ley, no deberá menoscabar las funciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial o de algún órgano constitucional con autonomía. Salvo que la política general de gobierno contemple, por ejemplo, ejes temáticos como de transparencia o lucha contra la corrupción.
- Que una política general del Ejecutivo, un proyecto legislativo o de reforma constitucional no vulnere los derechos fundamentales, ya sea que estos sean definidos en la Carta, en un instrumento internacional o a través de la jurisprudencia que emita el órgano constitucional.
- La política general de gobierno no debe ir en contra de la Constitución si atenta el orden democrático y/o el régimen de gobierno establecido por la propia Carta.

En caso la cuestión de confianza ostente alguno de estos supuestos, inmediatamente el Parlamento, previo debate, deberá votar por el rechazo de la confianza; así como velar que el Ejecutivo no intente nuevamente usar este mecanismo como una modalidad intimidatoria, pues claramente atenta el principio del equilibrio de poderes. De hacerlo, no tendrá más remedio que acudir ante un órgano constitucional que actúe como árbitro de este conflicto.

En el tercer capítulo analizaremos con mayor amplitud esta posible incertidumbre jurídica.

En resumen, el objeto de la cuestión de confianza versará principalmente sobre la política o el programa general del gobierno; y accesoriamente, incluirá la delegación de facultades legislativas, iniciativas legislativas o constitucionales relacionados a este con los efectos de alcanzar un mejor desarrollo de las instituciones estatales o una mayor protección de los derechos fundamentales. En el presente gráfico sintetizaremos esta idea:

Gráfico N.º 2
Objeto de la cuestión de confianza



Fuente: Elaboración propia.

1.3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

1.3.1. EL PRIMER MINISTRO.

En primer lugar, debemos diferenciar a qué nos referimos como Primer Ministro según el modelo parlamentarista y nuestro presidencialismo atenuado.

Bajo el régimen parlamentarista, recordemos que el Primer Ministro se convierte en jefe de Gobierno y precisamente, dirige el Estado. La elección (y remoción) dependerá principalmente de la Asamblea Legislativa, y su investidura recaerá en el líder político del partido dominante de la Cámara.

Mientras tanto, en nuestro modelo presidencialista parlamentarizado, denominamos Primer Ministro a aquella persona nombrada por el Presidente de la República. Su función principal solo es ser su portavoz oficial. A diferencia de los Estados europeos con gobierno parlamentario, el Primer Ministro no es

electo por el Poder Legislativo (sea en su conjunto o por alguna cámara parlamentaria en especial) y tampoco es requisito esencial que este cargo sea asignado al líder de un partido político con mayoría congresal.

Como veremos a lo largo de este capítulo, el Primer Ministro será el encargado principal de solicitar la cuestión de confianza ante el Parlamento, ya sea para ratificar su investidura o solicitar la ejecución del plan de gobierno. Por lo menos, mientras permanezca en su cargo.

1.3.2. EL CONGRESO O ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Como era de esperarse, la entidad estatal a quien va dirigida la cuestión de confianza es el Poder Legislativo, quien tendrá la facultad de otorgar o denegar la solicitud del Jefe del Gabinete o Primer Ministro.

Además, en un Congreso bicameral, la cámara encargada de escuchar la exposición del programa general del gobierno será la de los Diputados. Bajo esta modalidad, es posible discutir si la Cámara de Senadores también podría no solo oír la solicitud de la cuestión de confianza del Primer Ministro, sino incluir su votación de aprobación o rechazo.

La primera interrogante sería: si una Cámara aprueba la confianza y otra la rechaza, cuál predominaría: ¿la de los Diputados o la de los Senadores? Por orden de jerarquía se puede preferir a la Cámara de Senadores; sin embargo, ello acarrea otro problema: si ésta es quien dará el voto final de la confianza, ¿qué sentido cabría en delegar a la Cámara de Diputados en escuchar la sustentación del Presidente del Consejo sino puede ejercer un pronunciamiento en conjunto, más allá si se le facultad un debate en esta sede? Este cuestionamiento también aplica si se invierten los roles.

Otra cuestión sería si la Constitución dictase que la cuestión de confianza se sustenta ante las dos cámaras, cada una en su propia sesión. Ello sería demasiado engorroso y cansado para el representante del Ejecutivo en exponer lo mismo en sesiones distintas. La cuestión de confianza se transformaría más bien en una suerte de barrera burocrática que impide al Ejecutivo lograr el apoyo del Parlamento para la ejecución de su política, rompiendo el equilibrio de poderes.

Una posible solución en un Parlamento bicameral sería que el Ejecutivo solicite la confianza ante los diputados y ésta, a través de su Presidente, remita un informe sobre las apreciaciones que tomó dicha cámara ante la confianza solicitada hacia el Senado. Sin embargo, cabría la probabilidad de que este informe contendría elementos perjudiciales hacia la política del Ejecutivo. Esto se debería a que este mecanismo no solo es constitucional, sino también político. De ese modo, si la Cámara de Diputados es adversa al jefe de Gobierno, el informe dado al Senado sería negativo, como si la confianza implícitamente sea denegada. La decisión que adopte el Senado si bien queda sujeto a su autonomía, no significa que considere el informe de los Diputados; y con ella, el rechazo a la confianza.

Bajo estas circunstancias expuestas, es que postulamos que la Constitución defina solo a una determinada Cámara quien tendrá el deber de escuchar los argumentos del jefe de Gobierno además de aprobar o denegar pedido de la cuestión de confianza. Acto seguido, continuarán con los procedimientos regidos en su reglamento interno, que incluye la votación final donde se decidirá finalmente si el petitorio del Ejecutivo será aprobado o no.

1.4. CLASIFICACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Como anticipamos, la cuestión de confianza es interpuesta por el Jefe del Gabinete, quien a su vez es seleccionado por el Jefe del Estado. Existen dos modalidades en las que este personaje interpone una cuestión de confianza, siempre y cuando la Constitución se lo permita: de forma obligatoria y de forma voluntaria o facultativa.

1.4.1. DE FORMA OBLIGATORIA.

La cuestión de confianza será solicitada de forma obligatoria cuando la Constitución dictamine que el Jefe de Gobierno, una vez haya sido juramentado ante el jefe de Estado para asumir el cargo, se presenta por primera vez ante el Parlamento para consolidar su investidura. Es decir, deberá sustentar la política general del Ejecutivo y solicitará el mencionado mecanismo constitucional.

Landa (2023: 140-141) sostiene que esta investidura viene a ser la relación fiduciaria entre estos poderes; por lo que el Legislativo se encargará de supervisar lo sustentado por el Ejecutivo y del cual se otorgó la confianza.

El plazo para que acuda el reciente Primer Ministro al Congreso lo determinará la Carta constitucional. Esto para que se realicen las coordinaciones pertinentes con los representantes del Congreso y así ir a dicho lugar en una fecha establecida. Acto seguido, la Cámara correspondiente efectuará el debate entre sus representantes quienes también tendrán la oportunidad de realizar una serie de preguntas al Primer Ministro a fin que aclare ciertas dudas sobre alguna política en particular.

Desde el constitucionalismo peruano, Cairo (2016: 38), basándose en el artículo 130 de la Constitución, lo denomina como “necesaria”, ya que la política del Ejecutivo es planteada dentro de un determinado plazo luego de asumir sus funciones. En ese sentido, coincide también Eguiguren (2018: 192).

1.4.2. DE FORMA VOLUNTARIA.

Si bien la Constitución puede obligar a que el Ejecutivo sustente su política general, no implica que sea la única vez que hará uso de este mecanismo mientras se encuentre en su cargo. Ello significa que la propia Carta faculta a que este personaje acuda nuevamente al Parlamento y solicitar la cuestión de confianza, ya sea para recibir el apoyo político ante un determinado programa o una iniciativa legislativa.

Consideramos que la cuestión de confianza de carácter facultativo o voluntario, se debería a que, en oportunidades, el contexto político no sea del todo amistoso entre el Ejecutivo y el Legislativo, más aun si aquel no cuenta con la mayoría de legisladores de su partido (o en un peor escenario donde la fuerza política opositora sea mayoría), llevando a negociaciones entre las bancadas parlamentarias con el objetivo de alcanzar un consenso. No obstante, se corre el riesgo por parte del Primer Ministro, de que la tan ansiada cooperación no prospere, perdurando de este modo la crisis política.

En el caso peruano, Cairo (2016: 37) menciona que la “cuestión de confianza voluntaria”, es planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, o un ministro, quien de forma espontánea solicita ante el Legislativo apoyar una medida; de lo contrario, pondrá por culminada su función ministerial. Coincide en esta definición Eguiguren (2018: 192).

Precisamente, de producirse el rechazo, todos pierden irremediablemente su cargo, razón la cual, esta figura constitucional representa un alto costo político de parte del Ejecutivo, a excepción del mandatario.

1.5. PROCEDIMIENTO Y CONSECUENCIAS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

El procedimiento a fin de que el Parlamento otorgue o niegue la confianza solicitada dependerá del tipo de gobierno; vale decir, según el modelo parlamentarista y el modelo presidencialista, los mismos que detallaremos en el siguiente apartado.

No obstante, y para tener una visión general de ambos sistemas de gobierno, estimamos que el procedimiento consiste en lo siguiente:

- Antes de que el jefe de Gobierno sustente la cuestión de confianza, deberá asegurarse de que el Parlamento se encuentre en sesión ordinaria; de lo contrario, el jefe de Estado tendrá que convocar a una sesión extraordinaria para lograr tal objetivo. Sin importar en qué sesión se encontrará el Congreso, deberá contar con la presencia de un quórum calificado de sus representantes.
- El Congreso no debe estimar en otorgar un límite de tiempo al Primer Ministro para que exponga su programa general del gobierno, y por ende, solicite la confianza. Ello debido a que suele ocurrir que dependiendo del eje temático en que se basa la política, puede tomar más tiempo de lo programado.
- Luego de la solicitud de la confianza, el Parlamento se encargará de debatir en ese mismo momento este pedido en base al programa del gobierno sustentado, en las que puede incluir una serie de preguntas a quien sustente la confianza con el objetivo de aclarar dudas, lo que permitirá decidir su voto de aprobación o rechazo. De no poder realizarse el debate, será continuado en la siguiente sesión inmediata,

no sin antes suspender toda actividad legislativa programada antes del pedido de la confianza.

Aunque lo ideal sería que la deliberación parlamentaria refiera detalladamente a los ejes planteados, esto no necesariamente suele ocurrir así. Recordemos que los parlamentarios pertenecen a determinados partidos políticos y cada uno de ellos tiene un interés distinto a lo que plantee el Ejecutivo. Incluso, podemos afirmar que la exposición de algunos de ellos suele irse por la tangente del tema principal y optan por tocar algún punto coyuntural.

- Una vez concluido el debate parlamentario, el Presidente de la Cámara invita al jefe de Gobierno a retirarse del hemiciclo a fin de que proceda la votación de la cuestión de confianza.
- Acto seguido, aquel tomará lista de asistencia de los parlamentarios a fin de que exista un quórum y se procederá la votación.
- Concluida la votación, el resultado será comunicado al representante del Ejecutivo a través de un oficio firmado por el Presidente de la Cámara.

Respecto a las consecuencias y actuaciones a raíz de la cuestión de confianza, ello dependerá si los resultados son favorables o no.

Si la cuestión de confianza fue aprobada, no solo el programa del Ejecutivo expuesto tiene la venia legislativa para su aplicación, sino que también implica que aquel mantenga su puesto en el Ejecutivo.

Ahora bien, si se deniega la cuestión de confianza al Primer Ministro, existen diversos supuestos, conforme a lo que dictamine cada Constitución, que abarca desde el mantenimiento de su cargo o su irrevocable renuncia. Incluso, podría hablarse de una disolución parlamentaria si la denegatoria de la confianza ocurre más de una vez, aunque ello se produce exclusivamente en el constitucionalismo peruano; pues como veremos en el contexto europeo, el contexto es totalmente distinto; sino más bien, la disolución tiene otros requisitos que no involucran a la cuestión de confianza.

Eguiguren (2018: 193) hace una interesante reflexión sobre las diversas secuelas luego de los resultados de la confianza, donde claramente se visualiza que no tienen carácter penal y/o jurisdiccional, sino de tinte político:

“Es importante advertir que la aprobación o rechazo parlamentario (...) 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”.

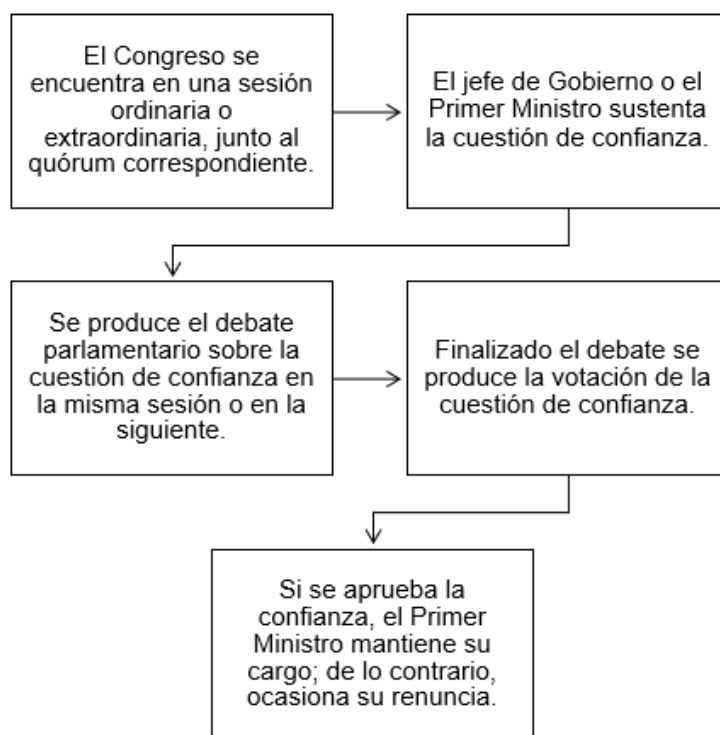
Al ser de carácter político, el uso de la cuestión de confianza permite resolver controversias entre los grupos políticos presentes en el Ejecutivo y el Legislativo. Como señaló Eguiguren (2018: 193) las causas objeto de la cuestión de confianza son amplias y sin mayor restricción; siendo lo fundamental el respaldo mayoritario de los congresistas.

Es importante enfatizar que la cuestión de confianza no fue creada para poner contra las cuerdas a los parlamentarios y lograr aprobar su pedido de forma arbitraria. Recordemos que el legislador cumple un rol importante no solo en la creación de leyes, sino también en la fiscalización hacia los otros poderes del Estado y, de ser el caso, a las entidades públicas de raigambre constitucional, electoral y financiero. El legislador actúa bajo su propia conciencia y decide en lo que considere conveniente sin que algún agente externo lo intimide a fin de afectar a la población.

Esto no significa que el legislador, bajo la excusa de su autonomía, tenga carta libre para bloquear propuestas que perjudiquen sus intereses personales o los intereses del partido político (o su líder) al que representa. Como veremos en el capítulo III, la cuestión de confianza en el caso peruano, fue un mecanismo de balance para frenar los abusos del parlamentario, que incluso, llegan a cometer un fraude a la Constitución.

En la siguiente imagen, visualizaremos el procedimiento de la cuestión de confianza:

Gráfico N.º 3
Procedimiento de la cuestión de confianza



Fuente: Elaboración propia.

2. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL DERECHO COMPARADO.

2.1. FRANCIA.

Apunta Delgado-Guembes (2020: 57) que el origen de este mecanismo proviene de Francia. Encontramos su antecedente en la III República Francesa, donde según Fernández Segado (1987: 41), se utilizó para evitar una obstrucción legislativa ante acciones del gobierno³⁷.

Es importante hacer énfasis que si bien en las leyes constituciones de 1875 surgidas en la III República francesa no hacen una mención expresa respecto a la cuestión de confianza, lo que refiere Silva Bascuñán (1997: 64) es que los ministros necesitaban contar con dicha confianza para mantenerse en sus cargos. Lo que las normas constitucionales francesas más bien refieren explícitamente es respecto a la facultad del mandatario de poder disolver el Parlamento. Al respecto, solo basta con revisar el artículo 5 de la Ley constitucional del 25 de febrero de 1875, relativa a la organización de los poderes públicos, quien faculta a su mandatario disolver solo a la Cámara de Diputados, previa aprobación de los senadores, además que deberá darse elecciones en un periodo de 3 meses.

En la IV República Francesa, el gabinete es designado por el Presidente (artículo 46). Bajo esta fase, el uso de la cuestión de confianza fue frecuente, pues los gobiernos franceses recurrieron a este mecanismo constitucional por un total de noventa y tres ocasiones (enero de 1947 a julio de 1952). A continuación, mostraremos las disposiciones de la cuestión de confianza en la Carta francesa de 1946:

Cuadro N° 3

La cuestión de confianza según la Constitución francesa de 1946.

ARTÍCULO 45	<p>Al principio de cada legislatura, el Presidente de la República, después de las consultas acostumbradas, designa al Presidente del Consejo.</p> <p>Éste escoge a los miembros de su Gabinete y da a conocer la lista a la Asamblea Nacional ante la cual se presenta a fin de obtener su confianza para el programa y la política que piensa seguir, salvo en caso de fuerza mayor que impida la reunión de la Asamblea Nacional.</p> <p>La votación tiene lugar por escrutinio público y por mayoría simple. Sucede lo mismo en el transcurso de la legislatura, en caso de vacante en la presidencia del Consejo, salvo lo previsto en el artículo 52.</p>
--------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁷ Durante la III República francesa notamos que la aplicación de la figura de la disolución parlamentaria fue dada en sus inicios, pues su primer Presidente de este periodo, Patrice de Mac Mahon (1873-1879, de tendencia monarquista), pese a nombrar a Jules Dufaure y Jules Simon como jefes del Gobierno, no tuvieron la confianza del Parlamento, y a fin de devolver su antiguo régimen de gobierno, nombró a Albert de Broglie, pese a las protestas del Congreso. Eso fue el detonante para que Mac Mahon disolviera la Cámara de Diputados y convoque elecciones en 1877. Aunque los resultados les fueron adversos, pues hubo predominio republicano, el Presidente intentó nuevamente disolver esta Cámara, mas fue impedido por el Senado. Sin apoyo político, se vio obligado a renunciar en 1879. Después de estos acontecimientos, el Congreso nombró a Jules Grévy como nuevo Presidente de la República, quien renunció a su facultad de disolver la Cámara de Diputados.

	Ninguna crisis ministerial, producida en el plazo de quince días desde el nombramiento de los ministros, cuenta para la aplicación del artículo 51.
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.
ARTÍCULO 51	Si durante el transcurso de un mismo periodo de dieciocho meses, dos crisis ministeriales sobreviven en las condiciones previstas en los artículos 49 y 50, la disolución de la Asamblea Nacional podrá ser decidida en Consejo de Ministros, después del dictamen del Presidente de la Asamblea. La disolución será pronunciada conforme a esta decisión, por decreto del Presidente de la República. Las disposiciones del párrafo precedente solo son aplicables al término de los dieciocho primeros meses de la legislatura.
ARTÍCULO 52	En caso de disolución, el Gabinete permanece en funciones. Sin embargo, si la disolución ha sido precedida de una moción de censura, el Presidente de la República nombra al Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente del Consejo y ministro de Interior. Las elecciones generales tienen lugar entre como mínimo veinte días, y como máximo treinta días, después de la disolución. La Asamblea Nacional se reúne de pleno derecho el tercer jueves que sigue a su elección.

Fuente: Elaboración propia.

A criterio de García-Pelayo (1987: 507), bajo el artículo 49 de la entonces Carta francesa se evita una solicitud espontánea e inoportuna de la confianza, disminuyendo la posibilidad de generar una crisis política. Por otro lado, aunque la mayoría parlamentaria le otorgue la confianza a través de los votos, le puede impedir llevar a cabo las medidas propuestas. En consecuencia, la Carta constitucional francesa de 1946 ofreció dos alternativas al Gobierno: sujetarse a lo que decida la Asamblea, convirtiéndose así en un régimen convencional, o simplemente dimitir.

Una vez reestablecido el orden democrático en Francia luego de la Segunda Guerra Mundial³⁸, en 1958 se dictó su actual Constitución bajo los ideales del general De Gaulle. En cuanto a los artículos pertinentes de nuestra investigación tenemos los siguientes:

³⁸ Es pertinente hacer una mención respecto al periodo de la Francia ocupada por los nazis (también conocida como la Francia de Vichy), pues en 1940 se dictó su Constitución donde el artículo 17 reflejaba el mecanismo de disolución similar a su par de 1875. Sin embargo, se diferencia en que tal acto es resultado de la censura de tres gabinetes sucesivos a manos de los Diputados, sin alguna solicitud de confianza de por medio.

Cuadro N° 4

La cuestión de confianza según la Constitución francesa de 1958.

ARTÍCULO 12	<p>El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, acordar la disolución de la Asamblea Nacional.</p> <p>Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución.</p> <p>La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho el segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectuare fuera del periodo ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un periodo de sesiones de quince días de duración.</p> <p>No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones.</p>
ARTÍCULO 49	<p>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.</p> <p>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 en lo dispuesto en el párrafo siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo periodo ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo periodo extraordinario de sesiones.</p> <p>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 votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo, el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por periodo de sesión.</p> <p>El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.</p>
ARTÍCULO 50	<p>Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruebe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar, en esta Carta (a diferencia de la nuestra) no expresa literalmente el mecanismo de la cuestión de confianza, sino más bien, enuncia su definición; vale decir, el hecho de que el Primer Ministro plantee ante el Parlamento la política general de su gobierno. Eso sí, no necesariamente implica que la confianza esté sujeta a la votación de un proyecto de ley, pues esto queda como facultad al Primer Ministro de usarlo o no.

Ahora bien, ¿qué desencadena la negación de la política del gobierno? Evidentemente, el artículo 50 refiere la renuncia del Primer Ministro, siendo rol del mandatario nombrar a su sucesor. Afirmamos que la disolución del Parlamento, tal como dicta la Carta francesa no se debe a una renuncia consecutiva limitada de varios gabinetes, sea por una censura o por un rechazo a la confianza, sino más bien se produce bajo un acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo; y cuyas elecciones se llevará a cabo entre veinte y cuarenta días después de este acto.

Eso sí, al no contar con una cantidad determinada de censuras o denegatorias de confianza para ejecutar la disolución, motivó a que, durante sus años de vigencia, hasta la actualidad, su uso sea para obtener exclusivamente mayoría parlamentaria y con ello, apoyo en su política general de gobierno.

Precisamente, esta figura permitió dar como excusa al Presidente Charles de Gaulle ejecutar dicha acción en 1962 luego de la censura del Primer Ministro George Pompidou. Esto no fue más que un pretexto para que aquel convoque elecciones cuyos representantes fueron de su partido y permitió modificar la Constitución y regular la elección popular del mandatario.

En 1968, nuevamente De Gaulle hace presencia para una disolución parlamentaria acontecida el 30 de mayo. Esto para poner fin no solo a las violentas manifestaciones que se dieron en el país (conocido como el “Mayo francés”), sino también para obtener una amplia mayoría en la Asamblea Nacional, objetivo que llegó a conseguirlo.

La disolución parlamentaria sin causa objetiva se hizo presente en 1981 con François Mitterrand, debido a que, al día siguiente de nombrar a su gabinete, puso fin al Congreso y convocó a elecciones a fin de alcanzar mayoría en este órgano. Esta fórmula lo volvió a repetir ni bien inició su segundo mandato en 1988.

Finalmente, en 1997 y a fin de tener amplia mayoría, el Presidente Jacques Chirac disolvió el Congreso y convocó elecciones. El resultado le fue adverso, pues la oposición fue quien no solo obtuvo la mayoría de escaños, sino también impusieron a Lionel Jospin como Primer Ministro. Ante ello, Francia vivió su periodo denominado como “la cohabitación”.

2.2. ESPAÑA.

Para Fernández Segado (1987: 39), la cuestión de confianza española hace su aparición a través de una práctica política. Para ello, debemos contextualizarnos en 1835, donde conforme al registro de las sesiones del Legislativo (1835d: 114), el Primer Ministro, Juan Álvarez Mendizábal (quien asumió el cargo en setiembre de ese año), requería la confianza para una iniciativa legislativa en materia financiera. El uso de esta práctica al ser

novedosa para su época³⁹ obligó a los parlamentarios debatir qué implica la cuestión de confianza, así como las consecuencias que traería una posible denegación⁴⁰.

Siguiendo a Fernández Segado (1987: 41), la cuestión de confianza se vinculaba a la aprobación de iniciativas legislativas del Ejecutivo hacia las Asambleas y que eran fundamentales para desarrollar su política. Este procedimiento fue regulado en el artículo 55 del Reglamento de las Cortes de 1834 que decía:

“Siempre que se presente o se remita por el Secretario del Despacho respectivo a la deliberación del Estamento de Procuradores algún proyecto o propuesta, el Presidente, sin permitir que se abra discusión sobre el todo o parte de dicho proyecto, lo mandará pasar a examen de una comisión, bien sea a la que esté destinada de antemano para entender en negocios de aquella naturaleza, o bien a una comisión especial, si la gravedad del asunto lo exigiere, a juicio del Estamento, y después de someterse este punto a su votación”.

Como la denegatoria de una cuestión de confianza a un Gabinete no implicaba la disolución de la Asamblea, sino tan solo su renuncia, ¿bajo qué contexto, entonces, el Rey podría cerrar el Legislativo? A excepción de la Constitución de Cádiz de 1812⁴¹, las normas fundamentales españolas de 1837⁴², 1845⁴³, 1869⁴⁴ y 1876⁴⁵, permitían que el monarca disuelva el Congreso, generalmente la Cámara de Diputados y además tendría que convocar elecciones para que el pueblo elija a sus nuevos representantes en

³⁹ Siguiendo el hilo histórico, Martínez de la Rosa cuestionaba lo siguiente (Cortes Generales 1835c: 157): “Se nos pide aquí un voto de confianza, ¿y de qué manera? ¿Cuál es su naturaleza, su índole, su extensión? La primera circunstancia que llama mi atención es la manera desusada, nueva en la historia parlamentaria de España (y a mi modo de ver en la de todos los países donde existe el régimen representativo) con que se ha presentado”. Y reflexiona: “Se nos pide un voto de confianza; y la idea sola que ofrece y lleva consigo esta palabra nos obliga a que, en cumplimiento de nuestros deberes, meditemos bien la gravedad de este negocio. ¿Qué quiere decir voto de confianza? Voto de confianza quiere decir una excepción de la regla general, una suspensión o subversión del orden común, que es lo mismo que decir, que en fuerza de las circunstancias, la dura ley de la necesidad, más poderosa que las leyes humanas, se sobrepone a ellas”.

⁴⁰ Unos días después, Alcalá Galiano (1835b: 196) a fin de defender la postura del gobierno, expresaba que si se niega la confianza, implica el cese del cargo: “Y precisamente el Primer Ministro Mendizábal ratificaba que, si no encuentran mayoría en su propuesta, volverían a su vida privada; dando a entender que, bajo una negación de confianza, el Gabinete debe renunciar (1835a: 215). De hecho, ello vendría a ser un complemento de la responsabilidad ministerial, según el Marqués de Torremejía, dado que: “Esta es una declaración que hacen todos los Ministerios en los países representativos, colocados en graves circunstancias” (1836: 254).

⁴¹ El artículo 172 de dicha Carta contemplaba como prohibiciones al Rey: impedir la sesión de las Cortes, tampoco puede suspenderlas ni disolverlas. En caso alguien aconsejase al monarca ejecutar o atentar algunas de estas acciones, serán declarados traidores y perseguidos como tales.

⁴² Cuyo artículo 26 faculta al Rey convocar, suspender y cerrar las sesiones parlamentarias, incluyendo la disolución de los diputados, con cargo a convocar comicios dentro de 3 meses.

⁴³ Cuya redacción dispositiva de esta Carta se mantienen exactamente igual que el de su predecesora.

⁴⁴ Donde el artículo 42 faculta al monarca, además de lo señalado en el artículo 26 de su predecesora de 1837, poder disolver la Cámara de Senadores, de Diputados o ambos a la vez. Además, convoca a elecciones dentro de 3 meses.

⁴⁵ El artículo 32 de esta Carta repite lo señalado en 1869.

un lapso no mayor de tres meses. Aunque las reglas no son claras respecto a bajo qué motivo el Rey puede declarar la disolución de las Cámaras, consideramos que ello se debe al acuerdo tomado con el jefe de Gobierno.

No obstante, para la Carta de 1869 (artículos 110 y 111) existió otra posibilidad que permita el Rey disolver las Cortes. Esto es, cuando el Legislativo acuerde la reforma de la Constitución señalando los artículos que habrán de modificarse, el monarca disolverá el Legislativo, convocando elecciones en un periodo de tres meses.

Mención aparte merece la Constitución de la República española de 1931⁴⁶, pues aparece por vez primera la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria. En primer lugar, destaquemos que el cargo de jefe de Estado ya no recae en el monarca, sino al Presidente (artículo 67), quien será electo por las Cortes (artículo 68) y a su vez designará al jefe del Gobierno y a propuesta de este, se nombrarán a los ministros (artículo 75).

Ahora bien, con relación a la confianza, la Norma Fundamental de 1931 no menciona bajo qué modalidad el jefe de Gobierno puede solicitar esta figura. Nosotros consideramos que, en base a los antecedentes mencionados, su objetivo será al momento de aprobar algún proyecto legislativo promovido por el Ejecutivo. Lo que la Constitución española sí menciona es la renuncia de todo el gabinete, si la confianza es denegada.

Respecto a la disolución, el artículo 81 permite al Presidente disolver el Legislativo como máximo dos ocasiones durante su gobierno (seis años), siempre y cuando presente estas condiciones: i) Se formaliza a través de un decreto motivado; y ii) Se convoca a elecciones dentro de 60 sesenta días. Al producirse la segunda disolución, los nuevos parlamentarios discutirán si el decreto de disolución se encuentra o no debidamente motivada. Si el resultado de las votaciones declina en contra del Ejecutivo, la consecuencia inmediata será la destitución de su cargo.

Del mismo modo, si el Presidente no hubiera cumplido dentro del plazo, convocar a nuevas elecciones, las Cortes disueltas recuperarán su potestad como poder legítimo del Estado (artículo 59) y tendrán la facultad de destituir al Presidente. Si sucede lo contrario, la Asamblea quedará disuelta (artículo 82).

Como se ha podido apreciar en esta parte, la Constitución española de la Segunda República no fue muy claro en cuanto al alcance de la cuestión de confianza, incluso Varela (2017: 370) alega que “en la práctica sustituyó -y anuló- el voto de censura”. En ese sentido, concuerda Bar (1982: 88) ya que

⁴⁶ Vale recordar que la Segunda República española apareció en 1931 luego de que las elecciones municipales de ese año arrojasen una contundente victoria de los partidistas republicanos, motivando a que el monarca Alfonso XIII deje el cargo y abandone el país. Al instalarse el gobierno provisional de Niceto Alcalá-Zamora, el Parlamento dictó la nueva Constitución en diciembre de ese mismo año. Esta nueva etapa que vivió España no duró mucho tiempo, pues en 1939, al finalizar la Guerra Civil, asume el poder el general Francisco Franco Bahamonde, dando inicio a la dictadura franquista.

pareciera como si la confianza de la Cámara se presumiera, salvo que se presentase una moción de censura contra el Gobierno. Agrega también:

“De hecho, si analizamos cada uno de los casos de los veinte Gobiernos que tuvo la II República hasta el comienzo de la guerra civil, vemos que dos de ellos se presentaron formalmente a las Cortes y recibieron su confianza por “asentimiento” o aclamación, es decir, sin que se llegase a realizar la votación de una proposición de confianza; nueve se presentaron formalmente y su declaración ministerial fue seguida de la aprobación de una proposición de desconfianza que le obligó a dimitir; dos no llegaron a presentarse formalmente por haber sido disueltas las Cortes; cinco no se presentaron de una manera formal ni, por tanto, se llegó a votar proposición de confianza alguna, y, finalmente, uno no se presentó formalmente, pero se aprobó una proposición que implicaba indirectamente el darle la confianza de la Cámara”.

La problemática que trajo la implementación de la confianza en España fue resuelta una vez instituida su Carta en 1978. De conformidad con ella, encontramos no solo la regulación de esta figura, sino también la adecuación de las reglas con respecto a la disolución.

En esa línea, encontramos que una particularidad sobre la cuestión de confianza. De acuerdo al artículo 99, quien hará uso de la figura será el candidato a la presidencia del Gobierno, por lo que se presentará ante la Cámara de Diputados sustentando la agenda política del Gobierno. Posteriormente, luego de las votaciones, si el candidato alcanza mayoría, el Rey lo nombrará como Presidente del Gobierno. De lo contrario, habrá nueva votación pasadas cuarenta y ocho horas. Si la situación no varía, se presentará otro candidato repitiendo el procedimiento mencionado. Finalmente, si después de dos meses ningún candidato alcanza la confianza parlamentaria, el Rey podrá disolver ambas Cámaras convocando nuevas elecciones con el refrendo del presidente parlamentario.

Otra situación que amerita sustentar la confianza por parte del jefe de Gobierno es si versa de su política general (artículo 112). Su aprobación será por mayoría simple de votos y en caso ocurre la denegatoria, aquel presentará su dimisión ante el Rey (artículo 114). Del mismo modo, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 dictamina el procedimiento que debe seguir el Presidente del Gobierno a fin de que se le conceda la confianza⁴⁷. Así, el artículo 174 desarrolla este punto:

1. “La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa del Congreso, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros.

⁴⁷ El artículo 170 del reglamento permite la convocatoria al Pleno ni bien se recibe la propuesta del candidato a la jefatura del Gobierno. El artículo 171 fija el momento que el candidato expone su propuesta de programa político y así alcanzar la confianza. Además, estará sujeto a replicar ante cualquier intervención de los Grupos Parlamentarios que se presenten. De forma conjunta con el artículo 172, si la votación alcanza mayoría absoluta, se aprueba la confianza y el candidato asume el cargo de jefe de Gobierno, previo nombramiento del Rey; de lo contrario, se dará una segunda votación luego de cuarenta y ocho horas. Si la situación persiste, tendrá que presentarse otro candidato. De continuar la incertidumbre, en un lapso de dos meses, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales, así como la convocatoria a elecciones.

2. Admitido el escrito a trámite por la Mesa, la Presidencia dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno.
3. El debate se desarrollará con sujeción a las mismas normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo, las intervenciones allí establecidas para el candidato.
4. Finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a votación a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia. La cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación.
5. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los Diputados.
6. Cualquiera que sea el resultado de la votación, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey y al Presidente del Gobierno”.

Como apreciamos, la cuestión de confianza que rige en la actualidad en España se vincula no solo a una aprobación de la política que regirá el gobierno, sino también a aquella propuesta que formule el aspirante a jefe de Gobierno y de tener el visto bueno de los diputados, se tendrá por aprobada.

Pero, ¿es viable que la confianza verse sobre una iniciativa de ley? Fernández Segado (1987: 51) aduce que esta idea si es viable, siempre y cuando el Gobierno tenga mayoría parlamentaria; aunque su uso desmedido conllevaría a un abuso de poder:

“Por nuestra parte, de un lado, entendemos que la inadmisión por nuestro texto constitucional de la posibilidad de que pueda ser planteada una cuestión de confianza sobre un texto legislativo demuestra una cierta cicatería por parte del constituyente, especialmente respecto del ejecutivo; de otro lado, creemos que en ciertos supuestos el recurso al referido mecanismo podría incluso haber resultado funcional dentro del propio sistema parlamentario de gobierno; en otro orden de consideraciones, a nuestro modo de ver, no cabe, a priori, descalificar globalmente el planteamiento de la cuestión de confianza sobre un texto legislativo en base a la consideración de que se trata de un poder desorbitado, pues no cabe ignorar que el Gabinete pone en juego su responsabilidad política ante la Cámara; sin embargo, cuanto acabamos de aducir no es óbice para admitir que la constitucionalización de este mecanismo puede dar pie, en especial a un Gobierno sólidamente instalado en el Parlamento por contar con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, a un uso y abuso que venga a entrañar un claro menosprecio a la voluntad del Parlamento o, por lo menos, a su misión de ser órgano en el que la crítica a la acción política del Gobierno (...) debe encontrar cumplido eco, eco que, a su vez, se proyecta hacia la opinión pública, que, en último término, se convierte en receptora final de la misma”.

Desde la entrada en vigor de la Carta española de 1978, solamente se han presentado dos cuestiones de confianza. En 1980, Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno y líder del partido Unión de Centro Democrático (UCD), atravesaba una crisis interna que impedía la acción gubernativa. Por ello, con la confianza buscó, además de su aprobación, el apoyo contundente de su partido que ya daba muestras de alejamiento⁴⁸. Pese a que logró su

⁴⁸ En su presentación ante la Cámara, Suárez argumentó: “Utilizo un procedimiento constitucional de singular transcendencia porque creo que en las actuales circunstancias es necesario y beneficioso que el pueblo español conozca el respaldo que esta Cámara otorga a determinados propósitos de mi Gobierno en relación con algunas cuestiones fundamentales y

objetivo, meses después no pudo consolidarse a nivel político por lo que dimitió en 1981.

El segundo caso que la cuestión de confianza se manifestó en España fue en 1990 con Felipe Gonzales al mando del Gobierno. El objetivo fue concretizar el plan asumido “en torno a una declaración política cuyo contenido es: qué pasa en Europa, qué repercusión tiene para España y qué respuesta podemos ir dando a esa repercusión para España y a nuestra posición ante los acontecimientos europeos” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 1990: 1091). La solicitud fue aprobada y con ello, reforzó su poder.

Si se pudiera destacar un balance general sobre la cuestión de confianza en España, nos adherimos a la postura de Elías (2018: 609), el cual:

“En el balance de cuarenta años [sic] de andadura constitucional, y a pesar de las modificaciones experimentadas en el sistema de partidos en los últimos años, resulta reseñable, precisamente, la ausencia de novedades. No ha habido variaciones legislativas relevantes que afecten a la cuestión de confianza ni sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia en el plano estatal. Esto guarda sin duda estrecha relación con la ausencia del recurso en la práctica a este instrumento”.

Caso aparte merece lo concerniente a la disolución de la Asamblea Parlamentaria, la cual no tiene relación alguna con un rechazo de la confianza. De hecho, presenta dos motivos imperativos para que ocurra tal acontecimiento.

En primer lugar, y como habíamos mencionado líneas atrás, el Rey disolverá las dos cámaras si dentro de dos meses ningún candidato a Presidente del Gobierno obtiene la confianza, basada en la aprobación de su propuesta de programa político. Y, en segundo lugar, la disolución automática se debe a una reforma total o parcial de la Constitución, los mismos que serán aprobados por las Cortes, tal como lo menciona el artículo 168.1 de la Carta española.

Además, existe otro tipo de disolución de acuerdo a las normas españolas, y estas vienen a ser las voluntarias. La Constitución permite que la disolución parlamentaria será propuesta por el jefe de Gobierno ante el Rey; cuyo decreto deberá fijar la fecha de elecciones (artículo 115.1). Ello significa para Garrido Mayol (2010: 163) que, en realidad, esta consideración del Presidente del Gobierno no necesita el consenso de su órgano colegiado. Su decisión, será suficiente para que el monarca realice un acto debido en el que no cabe discrecionalidad de su parte. En ese sentido, concuerda Santaolalla (2018: 624-625).

No obstante, tiene dos restricciones: i) la propuesta no será presentada si en el Parlamento se esté discutiendo una moción de censura; y ii) no habrá otra disolución antes que transcurra un año desde la anterior (artículo 115, incisos 2 y 3).

urgentes para la vida de nuestro país” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 1980: 7071)

Es decir, en la primera situación al presentarse la moción de censura, el gabinete no podrá interrumpir su deliberación bajo pretexto de recurrir a la disolución. Por lo que, si se aprueba la moción, se sujeta a lo señalado en el artículo 114.2 (renuncia del jefe de Gobierno). Ahora si no se produce tal dimisión, el Presidente del Gobierno recobra su facultad de disolver la cámara o cámaras que considere necesarias (Santaolalla, 2018: 626).

Respecto a la segunda restricción, Santaolalla (2018: 626-627) explica que el motivo es evitar un uso excesivo de la atribución disolutoria que compete al Ejecutivo. Además, la mención al plazo de 1 año corresponde:

“[A] que entre la disolución y la constitución de la cámara resultante de las elecciones pueden transcurrir varios meses, por lo que el periodo efectivo de vida parlamentaria que ha de pasar hasta que resulte admisible una nueva disolución y no desde la constitución de la nueva cámara. En tan corto lapso de tiempo es muy difícil que se presente la conveniencia de consultar al electorado y, por consiguiente, de disolver de nuevo. En menos de un año es posible que haya cambios de Gobierno por las diversas causas previstas en el artículo 101.1, pero lo que ya no es tan factible es que la opinión pública varíe de criterio sobre cuestiones importantes e inaplazables, que es lo único que justificaría una nueva disolución y unas nuevas elecciones”.

Garrido, siendo más pragmático, agrega que el plazo responde a la necesidad de evitar un uso irreflexivo, pues ante una convocatoria de elecciones demasiado corta, implicaría una serie de gastos por parte de los partidos políticos y el hastío de la población ante una nueva campaña electoral (2010: 163).

Si bien desde 1978 se han producido en España una serie de disoluciones parlamentarias, debemos aclarar que estas se produjeron porque los representantes de ambas cámaras lograron culminar su periodo, por tal razón se convocaron a elecciones generales⁴⁹. No obstante, tenemos algunos casos particulares donde efectivamente, las legislaturas fueron acortadas, tal como apreciamos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5
La disolución parlamentaria en España.

REAL DECRETO	FECHA	MOTIVO
3073/1978	24 de diciembre	Luego de la promulgación de la Carta española de 1978, la octava disposición transitoria de la misma facultaba al Presidente del Gobierno para optar la aplicación del artículo 115 (disolución de las Cortes) o el 99 (dimisión y elección de un nuevo Presidente del Gobierno). En consecuencia, Adolfo Suárez Gonzales, como cabeza del Gobierno, propuso al rey Juan Carlos la primera opción; por lo que se disolvió el Parlamento y se convocaron a elecciones generales al año siguiente.

⁴⁹ Adiciona Santaolalla (2010: 628): “Pero desde un punto de vista formal todas han aparecido como disoluciones. Los decretos correspondientes (...) invocan lo dispuesto en el art. 115 y expresan que se trata de disolución, propuesta por el Presidente del Gobierno (...) y simultánea convocatoria de nuevas elecciones”.

184/2016	3 de mayo	<p>Durante la instalación de la XI Legislatura, ocurrida en enero de 2016, y conforme al artículo 99, el rey Felipe VI mediante negociaciones con los partidos políticos con presencia parlamentaria con el objetivo de designar al jefe de Gobierno. Aunque la primera alternativa fue que Mariano Rajoy continuase con el cargo, éste consideró que no tendría los votos necesarios, por lo que declinó la propuesta.</p> <p>Por ello, a fines de ese mes, se anunció a Pedro Sánchez como candidato a asumir el Gobierno y quien tendrá que presentarse ante las Cortes para solicitar la cuestión de confianza en el mes de marzo. No obstante, Sánchez no alcanzó a tener la aprobación mayoritaria del Parlamento en las votaciones del 1 y 4 de marzo, siendo la primera vez en la historia contemporánea española que un candidato propuesto por el rey no obtenga la confianza.</p> <p>Ante la crisis suscitada al no encontrar consenso en los partidos integrantes del Congreso español, sumándose que pasó el plazo de dos meses para que se elija a un Presidente del Gobierno, el 3 de mayo, el rey oficializa la disolución de la Cámara de Diputados y Senadores, convocándose a nuevas elecciones el 26 de junio de ese año.</p>
551/2019	24 de setiembre	<p>La XIII Legislatura española tuvo una duración efímera, pues sus funciones iniciaron el 21 de mayo de 2019 y concluyeron el 24 de setiembre de ese mismo año.</p> <p>El problema surgió (al igual que en el 2016) por la diversidad de partidos políticos que obtuvieron escaños en el Congreso, impidiendo que alguno de ellos tuviera mayoría absoluta para formar Gobierno, sino que debían entablar alianzas para alcanzar el objetivo.</p> <p>El 5 de junio, el rey Felipe VI inició el diálogo con los representantes parlamentarios para que otorguen al candidato del Gobierno, conforme al artículo 99 de la Constitución, y que nuevamente tendría como carta a Pedro Sánchez.</p> <p>Entre el 22 y 25 de julio, la confianza solicitada por el candidato Sánchez fue denegada dos veces. España nuevamente entraba en una crisis política pues temía repetir lo acontecido tres años antes.</p> <p>Lamentablemente pasaron los dos meses y al no tener consolidado un Gobierno, el rey disolvió las Cortes Generales el 24 de setiembre, convocando a elecciones para el 10 de noviembre.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.3. ALEMANIA.

El establecimiento de la cuestión de confianza en tierras germanas se da con la Constitución de Weimar de 1919. Para ello, recordemos que su sistema de gobierno, de tinte parlamentarista, determinaba que el Gobierno se compondrá del Canciller (o Primer Ministro) a la cabeza junto a sus ministros; todos ellos nombrados por el Presidente.

Así, el artículo 54 dictaba: “El Canciller y los ministros del *Reich* necesitan de la confianza del *Reichstag* para ejercer su cargo. Cualquiera de ellos debe dimitir cuando el *Reichstag* le haya retirado su confianza por acuerdo expreso”. Es decir, se necesitará de una mayoría de votos del *Reichstag*; sin embargo, concordamos con Schmitt (1982: 328) debido a que la aprobación sería viable si es que hubiera un partido político con mayoría suficiente en el Parlamento alemán. Y ante la imposibilidad de una coexistencia de partidos que permita lograr la tan ansiada mayoría, dicho autor expresa que la segunda parte del artículo 54 otorga una salida para desenmarañar la incertidumbre, “según la cual solo existe el deber de dimitir en presencia de un acuerdo expreso, llamado ‘positivo’, de desconfianza del Parlamento”. Bajo esa línea, podría afirmarse que un Gobierno sin mayoría parlamentaria puede ejercer sin obstáculo alguno sus funciones, llegando incluso a alterar el precepto constitucional:

“Pero, en tanto que no se pide un voto positivo de confianza y basta la aprobación de declaraciones o actuaciones concretas (declaración limitada de aprobación), es posible un Gobierno minoritario y puede tomar el Gobierno un Gabinete de coalición incluso con la inseguridad de una coalición. Puede formarse y sostenerse, pues, un Gobierno que *no* tenga la confianza del Reichstag (es decir, de la mayoría del Reichstag) (...) Sería concebible también que se formara un Ministerio puramente de funcionarios bajo la *tolerancia* tácita, que puede cesar en todo momento, de la mayoría del Reichstag, sin recibir un acuerdo de confianza o un acuerdo de confianza. La práctica del Reichstag alemán ha encontrado en este punto el concepto de la *aprobación*, en que no se encuentra contenida ni una declaración de confianza ni una declaración de desconfianza” (Schmitt 1982: 328-329).

Efectivamente, si la confianza del *Reichstag* ha podido aplicarse a través de una interpretación que impida una crisis política permitiendo ejercer sus funciones, la dimisión del Gabinete ante una denegatoria también fue producto de alteraciones. Es decir, si la confianza fue concedida gracias a que los partidos coalicionaron, una ruptura de esta alianza conllevaría (cual efecto dominó) a la renuncia del Canciller y sus ministros.

Años después, con el restablecimiento de la democracia en Alemania, hallamos en su Norma Fundamental de 1949 la relación de la confianza con la disolución del Parlamento (artículo 68)⁵⁰, el cual expone:

1. Si una solicitud del Canciller Federal de que se le exprese la confianza parlamentaria, no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del *Bundestag*, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal, podrá disolver el *Bundestag* en un plazo de veintiún días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el *Bundestag*, por mayoría de sus miembros, elija otro Canciller Federal.
2. Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.

⁵⁰ La norma expuesta concuerda con el artículo 98 del Reglamento del *Bundestag*:

1. “El Canciller Federal podrá solicitar que se le exprese la confianza con arreglo al artículo 68 de la Ley Fundamental (cuestión de confianza); el momento de la votación de la moción se regirá por lo dispuesto en el artículo 68, apartado 2, de la Ley Fundamental.
2. Si la moción no obtiene la aprobación de la mayoría de los miembros del Bundestag, el Bundestag podrá elegir, dentro de los veintiún días siguientes, a propuesta de una cuarta parte de sus miembros a un nuevo Canciller Federal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 97, apartado 2, del presente Reglamento.”

Eso no es todo. Siguiendo sistemáticamente con el Reglamento del *Bundestag*, el artículo 97 enfoca también la opción de la censura para efectos de que el Parlamento alemán otorgue la desconfianza al Canciller Federal. No obstante, este procedimiento exige que además de esta moción, el grupo parlamentario deberá proponer un candidato para que sea elegido en caso prospere la censura⁵¹.

Además, el cargo del Canciller o un ministro concluye al juntarse un nuevo Parlamento. O, en el caso de este último, con cualquier modalidad que implique el cese de funciones del jefe de gobierno (artículo 69.2). Esto significa que, ante una eventual dimisión del Primer Ministro, genera como consecuencia inmediata la crisis de gabinete.

Como puede deducirse, en tierras germanas apreciamos la presencia de la confianza facultativa. ¿Bajo qué condicionamiento el Canciller Federal puede solicitar la confianza? Consideramos que bajo el sistema de gobierno alemán, de tendencia parlamentarista, la confianza radicarán en algún punto que se encuentre ligado a la política general de su Gobierno.

Ahora bien, es posible interpretar que la confianza puede basarse no solo en la directriz del Gobierno, sino que también a un proyecto de ley que el Canciller lo estime conveniente. Resulta que el artículo 81 regula el “estado de emergencia legislativa”, la cual consiste únicamente en caso el *Bundestag* no haya sido disuelto, y que “el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*⁵², declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente”.

A nuestro criterio, esta herramienta sirve como modo de presión al *Bundestag* para que el proyecto formulado por el Gobierno sea aprobado en su integridad, ya que no permite un nuevo rechazo o alguna modificatoria. Pues de ser así y si el *Bundesrat* lo apruebe, el proyecto original quedará convertido en ley.

⁵¹ Explícitamente, el artículo 97 menciona:

1. “El *Bundestag* podrá expresar su desconfianza al Canciller Federal mediante una moción de censura con arreglo al artículo 67, apartado 1, de la Ley Fundamental. La moción deberá llevar la firma de una cuarta parte de los miembros del *Bundestag* o de un grupo parlamentario que represente, como mínimo, a la cuarta parte de los miembros del *Bundestag* un candidato designado por su nombre para ser elegido como sucesor al cargo. Las mociones que no reúnan estos requisitos no podrán ser incluidas en el orden del día.
2. Aunque se hayan presentado varias candidaturas, el sucesor será elegido en una sola votación mediante papeletas ensobradas (artículo 49). Solo resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*.
3. El momento de la elección se registrará por lo dispuesto en el artículo 67, apartado 2, de la Ley Fundamental.”

⁵² Podemos relacionar al *Bundesrat* como una símil de Consejo Federal, el cual se encuentra conformado por los representantes de los estados federados de Alemania. Sus tareas se relacionan con la legislación y la administración del Estado, así como la política con respecto a la Unión Europea.

Además, este mecanismo seguirá vigente por un periodo máximo de seis meses, lo que dará carta libre al Canciller de proponer una variedad de leyes a los que el *Bundestag* deberá aprobar de todas maneras, salvo que se aplique de forma directa con aprobación del *Bundesrat* (ello con el fin de evitar un autoritarismo por parte del Ejecutivo). Culminado el plazo, ya no podrá declararse el estado de emergencia legislativa mientras el Canciller siga en su cargo.

En definitiva, cuando el Canciller al momento de acudir al *Bundestag* y plantea la cuestión de confianza, podrá ocurrir diversos acontecimientos:

- i) Se otorga la confianza solicitada.
- ii) Se rechaza la confianza planteada. Esto generará una serie de eventos posibles:
 - a. El Canciller anuncia la dimisión de su cargo junto al de su Gabinete, por lo que el *Bundestag* elegirá a su sucesor.
 - b. En caso el Canciller no renuncie, propondrá al Presidente Federal la disolución del Parlamento alemán.
 - c. Sino procede alguna de las anteriores opciones y si esta confianza tratase sobre una iniciativa legislativa, el Presidente Federal declarará un Estado de emergencia legislativa, conforme a los lineamientos del artículo 81.

El debate respecto a la relación cuestión de confianza - disolución legislativa fue discutida en dos ocasiones (1983 y 2005) por el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*).

Luego de la disolución del *Bundestag* por el Presidente federal Karl Carstens el 7 de enero de 1983, algunos parlamentarios plantearon su objeción ante el órgano constitucional supremo, quien en su sentencia 2 BvE 1/83, declaró lo siguiente:

- La aprobación o rechazo de la disolución del *Bundestag* es una decisión política clave que queda a discreción del Presidente Federal. Esta discreción se sujetará a la condicional establecida en el artículo 68, primer párrafo; es decir, si se niega la confianza al Canciller Federal.
- Según la tradición constitucional alemana, la confianza en el sentido del artículo 68 significa el consentimiento actual de los diputados, expresando formalmente en el acto de emitir un voto, con respecto a la persona y el programa del sujeto del Canciller Federal.
- El Canciller Federal, que busca disolver el *Bundestag* a través del artículo 68, solo debería poder presionar este procedimiento si ya no está políticamente garantizado que continúe gobernando con el

equilibrio de poder en el *Bundestag*. Este equilibrio de poder en el *Bundestag* debe perjudicar o paralizar su capacidad de actuar de tal manera que no pueda seguir con sensatez una política basada en la firme confianza de la mayoría. Esta viene a ser una característica fáctica no contemplada en el artículo 68, párrafo 1.

- No justifica la disolución del Parlamento si el Canciller Federal (con mayoría parlamentaria), al solicitar la cuestión de confianza, espere apropiadamente un resultado negativo. Para que logre su objetivo con estas circunstancias, deberá examinar si existe una situación en la que una política basada en la confianza ya no tiene sentido contar con esta mayoría parlamentaria.
- Al examinar si la solicitud y propuesta del Canciller Federal de conformidad con el artículo 68 son compatibles con la Ley Fundamental, el Presidente Federal no tiene que aplicar otras normas. Al respecto, debe tener en cuenta la evaluación y los poderes de evaluación del Canciller Federal, a menos que otra evaluación de la situación política que impida la disolución sea claramente preferible a la evaluación del Canciller Federal.
- La unanimidad de los partidos representados en el *Bundestag* para celebrar nuevas elecciones no puede limitar la discreción del Presidente Federal; sin embargo, puede ver esto como una indicación adicional de que una disolución del *Bundestag* conducirá a un resultado que se acerque más a la preocupación del artículo 68 que una decisión negativa.
- En el artículo 68, la Ley Fundamental en sí misma redujo aún más las opciones de revisión constitucional que en las áreas de elaboración de leyes y aplicación de normas al otorgar el alcance para la evaluación y la valoración, así como la discreción para dirigir las decisiones políticas a los tres principales órganos constitucionales. Al respecto, la Ley Fundamental se basa principalmente en el sistema de control político mutuo y la igualdad política entre los órganos constitucionales más altos involucrados, establecido en el artículo mencionado (Presidente Federal, Canciller Federal y *Bundestag*). El Tribunal Constitucional Federal puede contrarrestar su violación solo cuando las normas constitucionales para el comportamiento político están estandarizadas.

Años después, y con la disolución del *Bundestag* en 2005, el Tribunal Constitucional Federal mediante sentencia 2 BvE 4/05 de fecha 25 de agosto de ese año, resuelve que:

- La cuestión de confianza destinada a disolver el *Bundestag* solo es constitucional si cumple no solo con los requisitos formales sino también con el propósito del artículo 68 de su Norma Fundamental.
- La cuestión de confianza basada en la resolución solo se justifica si se ha perdido la capacidad de un gobierno federal anclado en el

Parlamento. La capacidad de actuar significa que el Canciller determina la dirección de la política para tratar una determinada situación a sabiendas de los parlamentarios.

- Constitucionalmente, el Canciller no está obligado de que renuncie en una situación de dudosa mayoría en el *Bundestag*, ni a tomar medidas que revelen la disidencia política en la mayoría del Gobierno en el Parlamento.
- El Tribunal Constitucional Federal revisa la aplicación apropiada del artículo 68 solo en la medida limitada prevista por la Constitución:
 - a) Si un gobierno todavía puede actuar políticamente depende en gran medida de los objetivos que persigue y de la resistencia que puede esperar del área parlamentaria. La evaluación de la capacidad de actuar tiene el carácter de un pronóstico y está vinculada a percepciones y evaluaciones altamente personales de la situación.
 - b) Por su naturaleza, la erosión y la revocación de la confianza, que no se ha demostrado abiertamente, no se pueden mostrar y determinar fácilmente en los procedimientos judiciales. Lo que legítimamente no se lleva a cabo abiertamente en el proceso político no tiene que divulgarse por completo a otros órganos constitucionales en las condiciones de la competencia política.
 - c) Tres órganos constitucionales: el Canciller Federal, el Bundestag alemán y el Presidente Federal, cada uno tiene el poder de evitar la disolución de acuerdo con su libre evaluación política. Esto ayuda a garantizar la fiabilidad de la suposición de que el Gobierno federal ha perdido su capacidad parlamentaria para actuar.

A continuación, presentamos un cuadro que refleja las solicitudes de la cuestión de confianza en Alemania desde su Norma Fundamental de 1949:

Cuadro N° 6
La cuestión de confianza según la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

FECHA	CANCILLER	ACONTECIMIENTO
20 de setiembre de 1972	Willy Brandt	<p>El canciller Brandt fue electo en 1969 gracias a la coalición, ligeramente mayoritaria, de los partidos SPD-FDP, teniendo como frente opositor al CDU/CSU. Aunque propuso un programa ambicioso en los campos de salud, educación y transporte, comprometía el presupuesto federal, razón por la cual, ocasionaron la renuncia de sus ministros de finanzas.</p> <p>Esto y el poco apoyo del partido de coalición, quienes algunos parlamentarios pasaron al bando de la oposición, permitió que el CDU/CSU plantee un voto constructivo de desconfianza (o censura) y destituir a Brandt. Esto fracasó ante la falta de dos votos, pues tenían 247 de los 249 que se requería para la mayoría absoluta. Era abril de 1972.</p>

		<p>Meses después, en setiembre de ese año, y como continuaba la crisis política por el poco apoyo del Bundestag al Gobierno, Brandt planteó la cuestión de confianza, la cual obtuvo 233 votos a favor y 248 en contra, que aunque no tuvo la mayoría necesaria, motivó a que el Presidente Federal Gustav Heinemann disolviera el Bundestag y convocara a elecciones, cuyos resultados finales marcaron la victoria de la coalición del SPD-FDP del canciller Brandt.</p>
5 de febrero de 1982	Helmut Schmidt	<p>Schmidt asume el cargo de Canciller Federal en 1974 luego de la renuncia de Willy Brandt, recibiendo a una Alemania Federal en el marco de una recesión económica mundial a raíz de la crisis del petróleo.</p> <p>Sin embargo, en 1982 emergió una nueva tensión entre la coalición SPD-FDP por tener serias diferencias en la política económica y social. Esto conllevó a que Schmidt planteara la cuestión de confianza el 3 de febrero, siendo votada por el Bundestag dos días después.</p> <p>Aunque el resultado fue positivo para el Gobierno (269 a favor y 225 en contra), las disputas internas en el partido permanecieron agravándose por el presupuesto federal de 1983. El fin del gobierno de Schmidt se produjo el 1 de octubre de 1982 con la moción de censura constructiva (que a propósito fue la primera y única vez que se hizo uso de este mecanismo) interpuesta por la oposición (CDU/CSU) y el FDP, eligiéndose a Helmut Kohl como nuevo Canciller Federal.</p>
17 de diciembre de 1982	Helmut Kohl	<p>Pese a haber sido electo por la oposición, el naciente Gobierno de Kohl aún tenía cuestionamientos por el SDP, por lo que solicitó la cuestión de confianza el 17 de diciembre. El resultado de las votaciones fue de 8 votos a favor, 218 en contra y 248 abstenciones.</p> <p>Por ello, el 7 de enero de 1983, el Presidente Federal Karl Carstens decidió disolver el Bundestag y convocar a elecciones para el 6 de marzo de ese año. Ello marcó no solo la victoria para la coalición del CDU/CSU (y que además tuvo como aliado al FDP), sino también la consolidación de Kohl en el poder.</p>
16 de noviembre de 2001	Gerhard Schröder	<p>Schröder asume el cargo de Canciller Federal el 27 de octubre de 1998, luego de las elecciones que trajo como sorpresa la derrota de la coalición CDU/CSU y la obtención de la mayoría de escaños por parte de una renovada SPD quien tuvo como aliado a "Los Verdes".</p> <p>Luego de los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos, el Canciller manifestó su irrestricto apoyo al gobierno de George W. Bush. Ante esta situación, la OTAN solicitaba la disposición de las fuerzas armadas de los Estados miembros para hacer frente a Al Qaeda. Sin embargo, en el caso alemán, una resolución del Tribunal Constitucional Federal dictaba que si el ejército (<i>Bundeswehr</i>) necesitaba realizar un despliegue fuera del territorio, requería la aprobación del Bundestag.</p>

		En consecuencia, el 16 de noviembre Schröder solicitó la confianza ante el Bundestag para lograr su objetivo y participar en la guerra en Afganistán. El resultado fue de 336 votos a favor y 326 votos en contra de la moción.
1 de julio de 2005	Gerhard Schröder	<p>Luego de la derrota de la coalición SPD-B90/GRÜNE en las elecciones estatales en Renania del Norte – Westfalia el 22 de mayo de 2005, el Canciller notó que ello se plasmaría en el Bundestag, así que solicitó la confianza el 1 de julio. Su objetivo principal era alcanzar una mayoría de votos en contra para justificar la disolución del Parlamento federal.</p> <p>Con 151 votos a favor, 296 en contra y 148 abstenciones, se negó la confianza al Canciller Schröder. De este modo, propuso al Presidente federal Horst Köhler disolver el Bundestag, hecho que fue concretado el 21 de julio de ese año y se convocaron a elecciones para el 18 de setiembre.</p> <p>Las elecciones parlamentarias federales dieron unos resultados fuera de lo común, ya que ninguno de los partidos obtuvo una contundente mayoría, por lo que Schröder se mantuvo en el cargo, hasta que el 22 de noviembre se eligió a Angela Merkel como su sucesora.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.4. ITALIA.

La Carta italiana de 1947 normaliza el mecanismo de la cuestión de confianza en su artículo 94 bajo los siguientes términos:

“El Gobierno deberá contar con la confianza de ambas Cámaras.

Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción motivada y votada por llamamiento nominal.

En el plazo de diez días a partir de su constitución, el Gobierno se presentará ante las Cámaras para obtener su confianza.

El voto contrario de una o ambas Cámaras sobre una propuesta del Gobierno no conllevará la obligación de dimitir.

La moción de censura deberá ir firmada, como mínimo, por una décima parte de los miembros de la Cámara y no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días desde su presentación.”

A su vez, dentro del Parlamento italiano, las Cámaras de Diputados y Senadores regulan dicha figura:

Cuadro N° 7
La cuestión de confianza en el Parlamento italiano.

REGLAMENTO DEL SENADO ITALIANO	REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ITALIANA
<p>Artículo 161. Mociones de confianza y censura – Cuestión de confianza.</p> <p>1.La moción de confianza y la moción de censura al Gobierno deberán ser motivadas y sometidas a votación por llamamiento nominal.</p> <p>2.La moción de censura deberá ser suscrita por al menos una décima parte de los componentes del Senado y se debatirá durante la sesión que el Senado establezca, oído el Gobierno, y en todo caso no antes de haber transcurrido tres días desde su presentación.</p> <p>3.Sobre las mociones mencionadas en el presente artículo no estará permitida la presentación de mociones incidentales ni la votación por separado.</p> <p>3-bis. La presentación de una cuestión de confianza sobre la aprobación de un artículo, del artículo único del proyecto de ley de conversión de un decreto-ley o sobre la aprobación o el rechazo de enmiendas, determinará la prioridad de la votación sobre el tema objeto de la cuestión de confianza. Cuando el voto del Senado sea favorable y el artículo o la enmienda queden aprobados, todas las demás enmiendas, mociones y propuestas de segregación se darán por excluidas. De la misma manera, el planteamiento de la cuestión de confianza sobre una iniciativa de impuso político determinará la prioridad de su votación y, de ser aprobada, excluirá todos los demás.</p> <p>3-ter. El Gobierno someterá al Consejo de Presidencia los textos sobre los cuales tuviera intención de plantear la cuestión de confianza, a efectos del examen previsto en los artículos 8, 97 y 102-bis.</p> <p>3-quater. En el caso de que la cuestión de confianza sea planteada en torno a la aprobación de una enmienda de iniciativa gubernamental, antes del correspondiente debate el Gobierno podrá precisar su contenido exclusivamente por razones de cobertura financiera o de coordinación formal del texto. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 103 del Reglamento, la Comisión</p>	<p>Artículo 116. Cuestión de confianza.</p> <p>1.Si el Gobierno plantea la cuestión de confianza en la aprobación o rechazo de enmiendas a los artículos de los proyectos de ley, el orden de los discursos y votos establecidos por el Reglamento no se modifica.</p> <p>2.Si el Gobierno plantea la cuestión de confianza en el mantenimiento de un artículo, se vota el artículo después de que se hayan ilustrado todas las enmiendas presentadas. Si el voto de la Cámara está a favor, el artículo se aprueba y todas las enmiendas se consideran rechazadas. Del mismo modo, se procede si la cuestión de confianza se coloca en una agenda, una moción o una resolución. Si el proyecto de ley consta de un solo artículo, el Gobierno puede hacer la cuestión de confianza en el artículo en sí, sujeto a la votación final del borrador.</p> <p>3.En cuanto a la cuestión de confianza, la votación nominal no debe ser anterior a veinticuatro horas, a menos que los Grupos acuerden otra cosa. Tiene el poder de hacer un voto adjunto para cada Grupo. El Presidente también otorga la palabra a un diputado para cada uno de los componentes políticos establecidos en el Grupo mixto y a los diputados que tengan la intención de emitir un voto diferente al declarado por su Grupo, estableciendo los procedimientos y los plazos para las intervenciones.</p> <p>4.La cuestión de confianza no puede plantearse en propuestas de investigaciones parlamentarias, enmiendas a las Reglas e interpretaciones o recordatorios relacionados, autorizaciones para proceder y verificación de las elecciones, nombramientos, hechos personales, sanciones disciplinarias y en general en lo que respecta a las condiciones operativas dentro de la Cámara y en todos aquellos temas para los cuales el Reglamento prescribe la votación a mano alzada o mediante votación secreta.</p>

<p>Permanente 5ª podrá expresar más precisiones antes de la votación con el fin de adecuar el texto a las condiciones formuladas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, tercer apartado, de la Constitución.</p> <p>4. Sobre las propuestas de modificación del Reglamento y, en general, sobre todo lo relacionado con las condiciones de funcionamiento interno del Senado, la cuestión de confianza no podrá ser planteada por el Gobierno.</p>	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de algunos Estados en donde el Parlamento elige al Primer Ministro o Presidente del Gobierno, en el caso italiano, dicha función le es atribuida al mandatario, según el artículo 92 de su Norma Fundamental. Además, la función principal de aquel es liderar la política general y asumir su responsabilidad (artículo 95). Razón por la cual, una vez juramentado su cargo y el resto de su Gabinete, deberá presentarse luego de diez días ante la Cámara de Diputados y Senadores solicitando la cuestión de confianza.

A decir de Delgado-Guembes (2020: 58-59), estos rasgos de la cuestión de confianza italiana son los más próximos al caso peruano. Además, destaca que cada uno de los órganos del Estado actúan de forma autónoma y por su propio derecho.

En primer lugar, tenemos que la confianza es sustentada ante los diputados. Como hemos podido apreciar, el motivo de la solicitud no solo es para aprobar la política general del Gobierno, sino también será de índole legislativo. Así tenemos el artículo 116 del Reglamento de la mencionada Cámara donde señala que este planteamiento se enfocará para que se apruebe o rechace las enmiendas a los artículos de los proyectos de ley. De este modo, si la confianza se encuentra sujeta a que un artículo mantenga su texto sin que sufra alguna alteración de un futuro proyecto de ley, se votará el mantenimiento del texto que, de ser a favor, toda enmienda propuesta será retirada.

Si la confianza es otorgada o rechazada en esta fase, el encargado del Gobierno se dirigirá ante la Cámara de Senadores a fin de plantear igualmente la confianza. El procedimiento en ese caso es similar al anterior (artículo 161 de su Reglamento), y también la confianza del Gobierno versará respecto a materia legislativa.

Sin importar el resultado, ya sea que ambas Cámaras o alguna de ellas aprueben o rechacen la confianza, no es causal de que el Presidente del Gobierno anuncie su renuncia y se efectúe una crisis total de Gabinete. Eso sí, la confianza tiene ciertos límites, debido a que no se podrá plantear en propuestas de consultas parlamentarias o enmiendas al reglamento interno de algunas de las Cámaras.

Por otro lado, en el caso constitucional italiano, la disolución de alguna de las Cámaras del Parlamento no tiene relación con la denegatoria del Gobierno, por lo que el Ejecutivo tiene un amplio margen de discrecionalidad para hacer uso de dicha prerrogativa (artículo 88):

El Presidente de la República, oídos sus Presidentes, podrá disolver ambas Cámaras o bien una de ellas.

No podrá ejercer dicha facultad durante los últimos seis meses de su mandato, salvo en caso de que dichos meses coincidan total o parcialmente con los últimos seis de la legislatura.

A continuación, revisaremos algunos casos relevantes de aquellos Presidentes de Gobierno quienes solicitaron la cuestión de confianza y fueron denegadas de acuerdo a la normativa constitucional italiana.

Cuadro N° 8 **La cuestión de confianza en Italia.**

JEFE DE GOBIERNO	ACONTECIMIENTO
Alcide De Gasperi	De Gasperi intentó postular para un octavo periodo de gobierno en Italia (pues asumió el cargo desde el 10 de diciembre de 1945 con el partido Democracia Cristiana). Sin embargo, para las elecciones de 1953 el partido de gobierno no alcanzó la mayoría parlamentaria. En consecuencia, para consolidarse en el poder luego de jurar nuevamente para el cargo el 16 de julio de ese año, necesitaba la confianza de la Cámara de Diputados. El resultado fue de 263 votos a favor, 282 en contra y 37 abstenciones, lo que motivó su renuncia.
Amintore Fanfani	En enero de 1954 se nombra a Fanfani como nuevo Presidente del Gobierno. No obstante, no logra obtener una mayoría en el Parlamento por lo que su cuestión de confianza es rechazada al obtener 260 votos a favor, 303 votos en contra y 12 abstenciones en la Cámara de Diputados, renunciando a su cargo.
Giulio Andreotti	El primer gobierno de Andreotti fue desde febrero de 1972 hasta junio de ese año. A diferencia de las anteriores donde la Cámara de Diputados negaba a la confianza, fue la Cámara de Senadores quien votó en contra del gobierno con 158 votos a diferencia de los 152 votos a favor.
Giulio Andreotti	Andreotti regresa al poder a partir de 1976 durante todo el periodo de la VII Legislatura italiana. Sin embargo, para la última etapa desde el 21 de marzo de 1979 no obtuvo el voto favorable de los Senadores en la cuestión de confianza planteada: 149 votos a favor y 150 en contra, conllevando al fin de su gobierno.
Amintore Fanfani	Desde el 17 de abril de 1987, Fanfani asumió el cargo de Presidente del Gobierno por sexta y última vez en su carrera política. Sin embargo, el 28 de abril y luego de solicitar la cuestión de confianza de la Cámara de Diputados, obtiene 131 votos a favor, 240 votos en contra y 193 abstenciones. Esto no solo generó la renuncia de Fanfani sino también causó que el Presidente de la República, Francesco Cossiga, disolviera ambas Cámaras del Parlamento y convocar a elecciones anticipadas.

Romano Prodi	<p>Asumió por primera vez como Presidente del Gobierno el 17 de mayo de 1996 obteniendo el apoyo de la mayoría parlamentaria. Sin embargo, esta relación entre el Ejecutivo y el Legislativo entra en crisis a partir de octubre de 1998, por lo que el día 8 Prodi solicita cuestión de confianza a la Cámara de Diputados. Los resultados de la elección suscitada al día siguiente fueron de 312 votos a favor y 313 en contra, ocasionando el fin de Prodi en el poder.</p> <p>Años después, Prodi asume nuevamente el rol de Jefe de Gobierno el 17 de mayo de 2006 con la confianza de los Diputados y Senadores. El 21 de febrero de 2007, el Senado rechaza la política del Gobierno (presentado por una senadora) respecto a temas internacionales que permitan a las Fuerzas Armadas italianas tener presencia en Afganistán, lo que motivó a una renuncia de Prodi. De inmediato, dicha Cámara retrocede con su decisión y a su vez, se deja sin efecto la renuncia del Primer Ministro.</p> <p>Pese a ello, la crisis política sobrevino nuevamente en enero del 2008, por lo que Prodi nuevamente solicita la confianza ante el Parlamento. El 23 de enero los Diputados aprueban la confianza por 326 votos a favor y 275 en contra. Al día siguiente, el Senado rechazó la confianza con 156 votos a favor, 161 votos en contra y 1 abstención. Con este resultado, Prodi dimite al cargo.</p>
--------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

2.5. URUGUAY.

Uruguay es junto al Perú, los únicos Estados de la región americana quienes implementaron la cuestión de confianza en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, la confianza uruguaya tiene matices sumamente distintos al que dicta nuestro país.

Para empezar, carece de un Primer Ministro, sea como encargado del Gobierno (o al menos como portavoz); por lo que el Ejecutivo recaerá en el Presidente, tal como dicta su artículo 149 de la Constitución de 1967.

Por ello, será éste quien podrá solicita ante el Legislativo un voto de confianza expreso favorable hacia el Consejo de Ministros. Cabe entender que un resultado adverso no generará una crisis de gabinete o una disolución de la Cámara de Representantes (artículo 148), sino que se dejará a criterio del mandatario a mantener o separar del cargo a sus ministros, tal como veremos en los artículos 174 y 175 de la Carta uruguaya:

Artículo 174.- La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de materia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 181.

El Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias.

El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de los establecido en la Sección VIII (el resaltado es nuestro).

Artículo 175.- El Presidente de la República podrá declarar, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 174, esa declaración lo facultará a sustituir uno o más Ministros.

Si así lo hiciere, el Poder Ejecutivo podrá sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, así como, en su caso, a los Directores Generales de estos últimos, no siendo estas sustituciones impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, deberá solicitar la venia de la Cámara de Senadores, de acuerdo con el artículo 187, para designar a los nuevos Directores o, en su caso, Directores Generales. Obtenida la venia, podrá proceder a la sustitución.

Las facultades otorgadas en este artículo no podrán ser ejercidas durante el primer año del mandato del gobierno ni dentro de los doce meses anteriores a la asunción del gobierno siguiente.

Dichas facultades tampoco podrán ejercerse respecto de las autoridades de la Universidad de la República (el resaltado es nuestro).

Para un mejor entendimiento sobre las normas uruguayas, Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013: 18) mencionan al respecto:

Este requisito está establecido pues la Constitución asume que si el Parlamento no apoya a un ministro podría poner en marcha los dispositivos correspondientes para hacerlo caer. Adicionalmente, la reforma constitucional de 1996 incluyó en el mismo artículo la posibilidad de que el Presidente, en caso de entenderlo conveniente, presente ante la Asamblea General (reunión de las dos cámaras) la nómina de integrantes del Consejo de Ministros con el fin de solicitar un apoyo explícito (voto de confianza de la mayoría de componentes) o implícito (para el caso de que el cuerpo no tome decisión). En ese caso el pronunciamiento de la Asamblea General tendría un valor estrictamente político pues no genera consecuencias de tipo jurídico como podría acontecer en un régimen parlamentario. Este dispositivo de voto de confianza hasta el momento no ha sido empleado en Uruguay.

En otros términos, la cuestión de confianza en Uruguay refiere no a un voto de investidura (donde los ministros lo solicitarán ante el Parlamento para ejercer su cargo), sino más bien para la aprobación de iniciativas ministeriales que versarán sobre la política general del Ejecutivo.

3. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERÚ.

3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1933.

El mecanismo de la cuestión de confianza es fijado por primera vez con la Carta constitucional de 1933, específicamente en su artículo 174, donde expresa lo siguiente:

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

Antes de proseguir con la explicación de esta figura constitucional, debemos recordar que el texto fundamental de 1933 instituye al Presidente del Consejo de Ministros (artículo 157), el cual está facultado a la exposición de la política general del Ejecutivo ante las dos cámaras del Congreso (Diputados y Senadores), sin solicitar una confianza de carácter obligatorio (artículo 167).

Asimismo, merece mencionar la causal de acusación al Presidente ante el Senado por disolver el Parlamento (artículo 150). Sin embargo, la propia Carta no determina si existen algunas circunstancias válidas que permitan su disolución, a diferencia de las Constituciones de 1979 y 1993. Por ello, consideramos que el Constituyente quería evitar una decisión totalmente arbitraria del Ejecutivo para disolver el Legislativo y que de hacerlo, quedará sometido a una acusación formal de la Cámara de Senadores, e incluso llegar al extremo de perder su cargo.

Manuel Vicente Villarán (1962: 188-189) alegaba respecto a la reciente implementación de la cuestión de confianza:

“Este procedimiento, copiado de regímenes parlamentarios europeos, es nuevo en nuestro derecho constitucional. [...] No ha habido 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 desaprobando 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”.

Ante ello, coincidimos con Chirinos Soto (2006: 345) al afirmar que la cuestión de confianza de 1933 era solicitada de forma facultativa por el Primer Ministro o algún integrante del gabinete. De este modo, queda descartada la investidura del Gabinete a través de una confianza de carácter obligatorio tal como sucede con la actual Carta.

Destacamos además que un rechazo a la confianza solicitada para aprobar una iniciativa ministerial será causal para que el funcionario solicitante renuncie a su cargo.

Anota Landa (2020: 50) en torno al artículo 167 que el Ejecutivo no solo era presentar su programa de gobierno, sino que a partir de lo esgrimido por el constituyente Clemente Revilla, si se rechazaba la propuesta, el gabinete dimite.

Por otra parte, el artículo 174 no precisa si una confianza denegada al Primer Ministro, involucra solo su dimisión o también de los demás ministros. Nosotros estimamos que este supuesto sí genera una crisis total del Gabinete. En cambio, si la confianza fuese presentada por un integrante del gabinete y el resultado fue adverso, solo éste dejará su cargo.

Durante el tiempo que estuvo vigente la Constitución de 1933, la relación Ejecutivo-Legislativo fueron inestables. En los gobiernos de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), se suscitaron varias crisis políticas caracterizadas por el uso constante de las interpelaciones y posteriores mociones de censuras que realizaban los legisladores hacia el Ejecutivo, excepto el mandatario. Esto representó un serio desbalance de poderes dado que el Ejecutivo no podría ejercer alguna potestad constitucional a fin de resguardar a su Gabinete.

La primera (y única) vez que se planteó “formalmente” la cuestión de confianza (Chirinos Soto 2006: 346) bajo las reglas de la Carta de 1933 se dio en enero de 1968 con el ministro de Hacienda, Tulio de Andrea Marcazzolo, a fin de aprobar el proyecto de Presupuesto de la República, así como un programa de reformas tributarias. Al notar que el Congreso aprobó una propuesta sustitutoria distinta a lo presentado por el Ejecutivo, el ministro citado presentó su dimisión cinco días después y fue reemplazado por Raúl Ferrero Rebagliati.

3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1979.

Como mencionábamos líneas atrás, el constante conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Congreso por las constantes interpelaciones y censuras, motivó a que la Asamblea Constituyente de 1978 reflexione dicha problemática y otorgue un mayor alcance respecto a la cuestión de censura con el objetivo de equilibrar los poderes del Estado.

Para una mejor comprensión sobre la cuestión de confianza en nuestro ordenamiento, describiremos las discusiones de los constituyentes que tuvieron lugar tanto en la Comisión de Constitución, así como en la Constituyente de 1978. Acto seguido, analizaremos los artículos que quedaron consagrados en la Carta de 1979⁵³.

⁵³ Esta mecánica también será aplicada cuando abordemos la Constitución de 1993.

3.2.1. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979.

a) Respecto a la cuestión de confianza obligatoria.

El texto original sometido a debate en esta comisión diseñaba la confianza de carácter obligatorio al sustentar la política general del gobierno, tal como se aprecia en su Diario de Debates (1979 Tomo IV: 66):

Artículo 228.- El Presidente del Consejo concurre a la Cámara de Diputados en compañía de los demás ministros para exponer el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere para su gestión y para solicitar un voto de confianza. Los ministros toman parte en el debate respectivo.

La primera parte del debate se centró en decidir si el Presidente del Consejo de Ministros hacía efectiva la cuestión de confianza ante los diputados o los senadores. Para Chirinos Soto, el rol de los Diputados es censurar e interpelar a los ministros⁵⁴. Así, de modificar el texto a que el Presidente del Consejo acuda al Parlamento (lo que incluye ambas cámaras), permitirá que el Senado pueda censurar e interpelar a los ministros. De este modo, será el Parlamento en general quien conceda la confianza (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 67).

A lo contrario, Cornejo Chávez estima que la presentación del programa del gobierno debe ser ante ambas cámaras, pues se tiene que abrir un debate que culmine en un pronunciamiento, por lo que en este caso no se censura a los ministros, sino al programa que ha presentado (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 69).

Efectivamente, se producía las siguientes cuestiones: ¿la cuestión de confianza para exponer la política general del gobierno necesariamente debía ser conocido por los senadores? Si se faculta al Senado el escuchar al Primer Ministro y niega la cuestión de confianza, ¿será objeto de renuncia por todo el gabinete o tendrá que presentar otro programa de gobierno a fin de obtener los votos a su favor? En las siguientes líneas, notaremos la inquietud de Chirinos Soto y Luis Alberto Sánchez sobre esta problemática, así como un intento de solución formulado por Carlos Enrique Melgar López (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 71-73):

“El señor Chirinos Soto. - Señor Presidente: El problema está en lo siguiente. Aunque se diga en la Constitución que la no aprobación del plan no significa censura, ¿en la práctica, qué ocurre? Va el primer ministro, no le aprueban el plan: o se va a su casa o tiene que hacer otro plan; pero no puede ser ministro mientras la Cámara no le apruebe el plan. De manera que es igual que la censura, es una censura suspensiva hasta que traiga un plan que merezca la aprobación de las Cámaras. En otras palabras, no puede seguir siendo ministro con su programa no aprobado, tendrá que regresar a la Cámara hasta conseguir que su programa se apruebe, por lo que, en la práctica, es el mismo efecto. Ahora si se va a hacer esto, quiere decir que el Senado interviene en el voto de

⁵⁴ Chirinos agregaba que debido a la sustentación por parte del Presidente del Consejo ante una cámara, ya no es necesario ir ante el Senado, puesto que se repetía el texto, aparte también que éste carece de prerrogativa de aprobación (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 67).

desconfianza o en el voto de censura, respecto del cual, lo que no ha guiado es lo que decía el señor Cáceres, que recordáramos el famoso ensayo de Villarán sobre la debilidad de la posición constitucional de los ministros en el Perú, que están sujetos a la confianza del Presidente que los nombra y sujetos a las Cámaras que los pueden y sujetos a las Cámaras que los pueden censurar.

Nosotros, en el afán de aliviar esta presión y de deslindar funciones entre la Cámara de Diputados y el Senado, **hemos propuesto que solo la Cámara de Diputados sea la Cámara propiamente política, la que interpele y censure, y que el Senado no lo sea.** Lo que explica porqué hacemos la propuesta que el Presidente del Consejo solo vaya a la Cámara de Diputados, y la Comisión hace muy bien en cambiar eso; pero cambia todo el esquema, incluso cambia el esquema de la disolución, porque si el ministro cae por acción combinada de Diputados y del Senado, ya no se puede aplicar esa penalidad exclusivamente a la Cámara de Diputados.

El señor Sánchez. - Creo que es una fórmula muy saludable. Pero lo que me pregunto: ¿Cuál es la razón por la que hay estas antinomias insalvables? Si usted interviene en oír, usted ya está en Cámara política. Es el único caso en que interviene el Senado, en ninguno otro más. Si la Cámara de Diputados es la que tiene la facultad de interpelar y censurar, el Senado no, sino en el caso de presupuesto prácticamente y en el de la presentación de un nuevo gabinete, ¿Cuál es la razón en que se puede equiparar, si además se dice expresamente que no es voto de censura? ¿Cuál es la razón del choque? Es que tampoco puede haber una Cámara inmaculada y una Cámara viril que todo lo hace y que los demás se callan y aprueban. Eso es contrario a todas las normas constitucionales y a todas las costumbres peruanas. De manera que si es en ese caso ¿Cuál es la razón? Ninguna, a mi juicio. Sencillamente, queremos amarrarnos a un esquema rígido, y los esquemas rígidos realmente son muy propios de la milicia, pero muy poco propios del Parlamento, que por excelencia es flexible.

No hay prácticamente ninguna implicancia en esto. A mí me parece que se presenta el ministro ante ambas Cámaras, reunidas en Congreso expone sus planteamientos, y pueden ocurrir dos cosas: que no se apruebe, en cuyo caso no hay voto de censura expresamente dicho en la Constitución, con lo cual se salva la delicadeza de las personas. (...) O puede haber la otra fórmula que plantea el señor León de Vivero, en ese caso una vez oído, se retira de la Asamblea y luego la Cámara de Diputados discute el voto de confianza o no. Puede ser también eso. Pero creo que el acto de leer el mensaje ante ambas Cámaras es absolutamente necesario y nadie puede estar en desacuerdo. (...)

El señor Melgar.- Señor Presidente: La Comisión está totalmente de acuerdo con la necesidad de que el Consejo de Ministros exponga ante el Congreso. Ya lo hemos dicho, ese texto está salvado. Queremos concordar artículos aprobados de una nueva metodología de relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La premisa está sentada, la Cámara de Diputados es la Cámara política. Se ha connotado estos términos para afirmar y afianzar esta filosofía de relación, de modo que tenemos salvada la primera parte: va a ir al Congreso y el Congreso escucha.

Para no dar mayores razones, puesto que conocemos todas, sobre todo las de Luis Alberto Sánchez y está salvada su preocupación, queremos que vaya y debe de ir, y no debemos ser invitados de piedra. Pero queremos salvar una incongruencia que ha sostenido Chirinos Soto, en la que yo reitero si conforme a esta estructura los senadores no participan en la censura, y como felizmente ya estamos viendo taxativamente se va a decir que no va a haber voto de censura. Sin embargo, advierte Enrique Chirinos, con toda razón, ¿qué ocurre con un gabinete al que no se le ha dado confianza, aunque esto no implique voto de censura? El gabinete se va y dice: "No he sido víctima de un voto de censura, pero la desconfianza para mí significa lo mismo. Yo me voy". ¿Qué les parece si agregamos esto: **"En el voto de confianza solicitado, no participan los senadores"**?" (sic) (el resaltado es nuestro).

Posteriormente, en la sesión del 24 de mayo de 1979, este texto fue nuevamente debatido a fin de perfeccionarlo y derivar a la Asamblea Constituyente. Para esta ocasión, la idea de que solo la Cámara de Diputados sea quien decida la suerte del Consejo de Ministros, formulado por Roger Cáceres, y la propuesta de que la confianza no tenga votación, impulsada por Chirinos Soto (Comisión de Constitución 1979 Tomo VII: 199-201):

“El señor Cáceres Velásquez. – Respecto al párrafo final [la no votación de la confianza], estamos en desacuerdo. Creemos que no puede ser esto un acto tan vacío, tan carente de significado, que venga el Consejo de Ministros, expone simplemente, los senadores y diputados escuchen y luego se retiran los diputados para sesiones por separado con el Consejo y decidir si aprueban ese probable trabajo o no. Nosotros creemos que este acto debe ser materia de aprobación por todo el Congreso. No pueden ser los senadores convidados de piedra, pues es un acto de trascendencia.

(...)

El señor Chirinos Soto. – Este artículo es de tremenda importancia. Lo hemos debatido hasta la saciedad. Originalmente la Comisión propuso que el gabinete solo fuera ante la Cámara de Diputados y que hubiera voto, porque la Cámara de Diputados es la única que puede censurar. Se insistió también en que el gabinete fuera ante el Congreso. Entonces tuvimos que retirar el voto porque los senadores no censuran.

Por otra parte, si aceptamos la posibilidad de adoptar la Constitución del 33, implícitamente que haya otro voto, hemos inaugurado el régimen parlamentarista, porque el Consejo de Ministros puede despedir a un ministro simplemente porque no le satisface su programa. O sea, que éste es un artículo clave. Si ponemos voto, estamos inaugurando el régimen parlamentarista y alterando el resto de nuestro proyecto, en el sentido de que el Senado no tiene facultades de censurar al gabinete, razón por la cual - y no considerando mi opinión sino el consenso de la Comisión Principal y el pedido expreso del señor Sánchez-, yo dejaría el artículo como está”.

Finalmente, el artículo aprobado por la Comisión de Constitución eliminó el carácter obligatorio de la confianza; en consecuencia, al no darse una votación luego de la sustentación del representante del Ejecutivo, no genera la posibilidad de una renuncia del Gabinete ante su denegatoria. El texto que sería debatido en la Asamblea Constituyente fue el siguiente:

Artículo 232.- El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión.

La exposición no da lugar a voto del Congreso.

b) Respecto a la cuestión de confianza facultativo.

Mientras tanto, el establecimiento de la cuestión de confianza por iniciativa ministerial (también denominado de carácter facultativo o voluntario) que se dictó en la Carta de 1979, originalmente no fue contemplado en el texto materia de debate en la Comisión de Constitución, dado que involucraba lo concerniente a la censura, así como una noción gaseosa de “la falta de confianza”. Como podemos apreciar, la citada norma preestablecía lo siguiente:

Artículo 230.- 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.

Toda moción de censura o de falta de confianza contra el Consejo de Ministros, algunos o cualquiera de los ministros, debe ser presentada por un grupo parlamentario o por menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados; y se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Si la moción de censura es aprobada por 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. El Senado no interpela a los ministros, ni los censura, ni les extiende votos de confianza.

Durante el debate de la Comisión de Constitución, Chirinos Soto responde la cuestión de Jorge del Prado Chávez respecto a la diferencia entre la censura y falta de confianza (1979 Tomo IV: 77), el mismo que reproduciremos:

“El señor DEL PRADO. – Una pregunta, señor. En el segundo párrafo se dice: “Toda moción de censura o de falta de confianza”. ¿Qué diferencia existe entre una y otra expresión y por qué en el tercer párrafo se menciona solamente la moción de censura que es aprobada por más de la mitad? ¿Qué ocurriría con la falta de confianza?”

El señor CHIRINOS SOTO. – Estoy de acuerdo con la observación del señor Del Prado. En el tercer párrafo hay que poner: “Para la aprobación de la moción de censura o de falta de confianza, se requiere”. Voy a explicarle. En el régimen parlamentario la censura es iniciativa de las Cámaras; la cuestión de confianza es iniciativa del ministro. El ministro puede ir a la Cámara y decir: “Necesito que me aprueben este proyecto de ley. Yo hago de este proyecto de ley, cuestión de confianza”, y si se votó en contra, se le ha quitado la confianza, no se le ha censurado, sino que no se le ha dado la confianza que pedía”.

Del mismo modo, se discutió qué Cámara del Parlamento era competente para conceder la confianza, siendo la propuesta delegar a los diputados, tal como veremos en la intervención de Chirinos Soto (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 78):

“El señor Chirinos Soto. – Ahora hay un problema, que es el siguiente: De acuerdo con el principio aquel de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, el Senado en determinado momento va a interpelar o va a censurar a los ministros. La ventaja de este texto es la claridad de **decirle al Senado**, de entrada: “Usted no interpela, ni censura, **ni da confianza a los ministros**” (el resaltado es nuestro).

Sin embargo, durante la sesión del 24 de mayo de 1979, el debate continuó teniendo un carácter enriquecedor de contenido. Esto en razón a que Chirinos Soto aclara las diferencias entre la censura y la cuestión de confianza, que fueron cuestionados por Ernesto Alayza Grundy y Roberto Ramírez del Villar, los que mostraremos a continuación (Comisión de Constitución 1979 Tomo VII: 201-203):

“El señor Alayza Grundy. – Señor Presidente: En el segundo párrafo se dice: “Toda moción de censura o falta de confianza contra el Consejo y los ministros”; y luego se ventila el problema de la censura. ¿Qué ocurre en el caso de la falta de confianza? La Cámara da un voto de falta de confianza. ¿El Ministro está obligado a renunciar? No es una censura.

El señor Ramírez del Villar. – Señor Presidente: Entre nosotros lo tradicional ha sido el voto de censura. El voto de desconfianza no ha existido en el Perú; y la diferencia es esta.

El voto de censura, según la Ley de Ministros, que fue la primera que lo aceptó, es aquel que se otorga a un ministro que comete falta, que no es delito. Esta es la definición. En tanto que el voto de desconfianza significa que se dirige a cualquier ministro sin expresión de causa. O sea, que es un voto puramente subjetivo. No nos gusta el ministro, se le quita la confianza; no gusta su política, se le quita la confianza.

Creo, señor Presidente, que preferible es mantener nuestra tradición de solo el voto de censura y no innovar con el voto de desconfianza que no tiene precedentes en nuestra Constitución, salvo el año 19. Y, repito, la apertura con un voto de desconfianza lleva a la subjetividad de la censura, porque en realidad termina en una censura que me parece no es conveniente.

El señor Chirinos Soto. – No es exacto lo que dice el señor Ramírez del Villar. La falta de confianza está legalizada en la Constitución del 33, artículo 174, que dice: “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que hubiera hecho de la aprobación una cuestión de confianza”. De manera que el ministro podría plantear la cuestión de confianza. Se ha votado la falta de confianza.

El señor Ramírez del Villar hizo valer ese argumento para que no prosperara, pero era un error porqué sí existe la falta de confianza, y la falta de confianza es a iniciativa del ministro. El ministro pide la confianza a la Cámara y la Cámara se la niega o se la da. Es la iniciativa; es el doble juego. El voto de censura, legislado en la Ley de Ministros, era por falta; pero el voto de censura tal como está legislado en la Constitución del 19 y en la Constitución del 33, es simplemente cuando la Cámara no confía en un ministro.

Si el ministro presenta su programa y la Cámara no confía, no ha cometido ninguna falta. Por ejemplo, el señor Ramírez del Villar ha votado mociones de censura contra los gabinetes de Cisneros y de Gallo Porras, cuando se presentaron a las Cámaras. Y la representación democristiana votó mociones de censura contra el Presidente Beltrán, cuando se presentó a las Cámaras; o sea, cuando no habían cometido ninguna falta.

Señor Presidente: Yo acojo la iniciativa del señor Alayza Grundy, en el sentido siguiente: “El Consejo de Ministros o el ministro censurado o al que se haya negado confianza, debe renunciar”.

El señor Alayza Grundy. – Señor Presidente: La forma en que ha recogido la pregunta mía, la presidencia de la Comisión, no me satisface, porque es introducir el voto de confianza como un voto de estabilidad ministerial.

Es distinta la situación que ha explicado precisamente el señor Chirinos Soto, hace un momento. Cuando es el ministro el que plantea el problema como problema de confianza, él sí se está entregando a la decisión de la Cámara. Pero aquí es la Cámara la que tiene la decisión doble: La censura por una parte y por otra la confianza. Entonces, señor, todo este régimen que estaba destinado a terminar con el excesivo parlamentarismo de la Constitución del 33, se vuelve a establecer volviendo a introducir el voto de confianza.

El señor Ramírez del Villar. – Me he dejado entender mal, señor Presidente. El voto de desconfianza solo ha existido como atribución de la Cámara contra un ministro en la Constitución del año 19. En la del 32, como lo ha leído el señor Chirinos Soto, era atribución del ministro, buscar la confianza. Acá no, porque acá dice la disposición que “hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros y Ministros, por separado, mediante el voto de censura o de falta de confianza”. O sea, que se está aplicando el voto de confianza o el voto de desconfianza como atribución de la Cámara, no como un respaldo que el ministro busca de la Cámara (...).

Luego de estos argumentos, el texto inicial fue modificado, siendo este el que fue sometido a debate en la Asamblea Constituyente:

“Artículo 234. – 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 cualquiera 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 hubiera 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”.

c) Respecto a la cuestión de confianza y disolución del Parlamento.

La relación entre cuestión de confianza y disolución del Parlamento no había sido prevista en algún otro Estado, pues como hemos podido apreciar, tienen causales muy distintas. Razón por la cual, en el Perú surgió aquel planteamiento a fin de equilibrar el Ejecutivo y el Legislativo. Así, el texto original sometido a debate en la Comisión de 1978 fue:

Artículo 231. – La no aprobación de tres mociones de confianza consecutivas o la aprobación de igual número de votos de censura que obligan por uno de estos motivos al cuarto reemplazo del Consejo de Ministros, facultan al Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados.

De esta manera, las exposiciones por parte de los constituyentes Cornejo Chávez y Chirinos Soto, los mismos que presentaremos a continuación, representa la justificación del porqué una cantidad determinada de negativas a la confianza puede conllevar al cierre de una de las Cámaras del Parlamento (Comisión de Constitución 1979 Tomo IV: 80-81):

“El señor Cornejo Chávez. – Señor Presidente: No sé porqué se dice “consecutivas”. Tienen que ser consecutivas, no pueden ser al mismo tiempo las tres.

(...)

El señor Cornejo Chávez. – Señor Presidente: En segundo lugar, aun cuando es una innovación, a mi juicio, quizás por eso es que se está caminando con mucha cautela, porque no me acuerdo que haya habido tres casos de censurar a todos los integrantes del Consejo de Ministros. De manera que, prácticamente, no estamos remediando mucho lo que se quiere remediar. Yo creo que esto debía ser un poco más severo.

El señor Chirinos Soto. – Esto jugaba con el equivalente al 137°. Como nos poníamos en el caso de que el Presidente del Consejo solicitara un voto de confianza anunciada esa moción y se le negaba ese voto de confianza tres veces. La Cámara corría el riesgo de ser disuelta. Con esto ya la armonía no es la que existía en principio, porque el voto de censura al gabinete que va a exponer la política, si es, vota a todo el gabinete. Ahora, sigue haciendo la defensa, porque está abierta la posibilidad de que la Cámara de Diputados censure al gabinete que ha ido a exponer la política: está abierta la puerta, no la hemos prohibido. Entonces, es defensa contra eso y es defensa contra el voto de

censura al Primer Ministro, porque el voto de censura al Primer Ministro acarrea la caída de todo el gabinete.

(...)

El señor Cornejo Chávez. – Señor Presidente: En la práctica creo que la mayor eficacia que va a tener este artículo no está tanto en que se censure tres o más veces y venga la disolución, sino que sabiendo los diputados que van a ser disueltos si censuran por cuarta vez, ya no van a censurar aun cuando debieran hacerlo. Eso va a crear una dimisión de mucho menos jerarquía. Si en la siguiente nos disuelven, no se censura a nadie.

(...)

El señor Chirinos Soto. -Sin ánimo de polemizar, este tipo de requisitos para la censura se ha ensayado mucho en Francia. En Francia se decía, por ejemplo, bajo la propia República: Si la Cámara disuelve dos gabinetes en el plazo de dieciocho meses, puede ser disuelta. ¿Qué hacían los diputados? Esperaban dieciocho meses y un día, y al día siguiente derribaban al gabinete. Después decía para lo que hemos aprobado, para que la censura tenga eficacia constitucional, debe ser votada por la mitad más uno. No votaba nunca la censura con el quórum constitucional, quedaba por debajo del quórum, pero el gabinete se iba, como va a pasar con un gabinete en el Perú censurado por la Cámara. Aunque no haya quórum constitucional se va a ir. Lo que quiero decir es que en la práctica hay la posibilidad de conseguir una regla que satisfaga a todos. Realmente es un ensayo”.

Sin embargo, en la sesión del 22 de marzo de 1979, nuevamente la Comisión discutió respecto a la denegatoria “consecutiva” a la cuestión de confianza ministerial. De hecho, había un serio problema si para que proceda una disolución, la confianza debe ser negada de forma seguida; es decir, sin que algún Consejo de Ministros haya renunciado por propia voluntad. Otra opción que se manejaba era otorgar un plazo de un año o más para que se logre tal requisito, a excepción del último año del periodo presidencial (Comisión de Constitución 1979 Tomo V: 126-129).

“El señor Cornejo Chávez. – Yo creo que debe eliminarse, señor Presidente, de lo contrario no tiene ninguna finalidad esta disposición. La Cámara de Diputados censura a un Consejo de Ministros, se designa, a otro, lo vuelve a censura, y luego otro, ya son tres veces. Creo que sí se ha censurado tres Consejos de Ministros a lo largo de un período presidencial, ya sería consecutiva la censura.

(...)

El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente: Un Consejo de Ministros es consecutivo a otro. Supongamos que un Consejo de Ministros dura ocho meses, la Cámara lo censura; viene otro Consejo que dura nueve meses, la Cámara lo censura; viene otro que dura diez meses, la Cámara lo censura. Ha derribado tres Consejos consecutivos.

El señor Presidente. – Es cierto, dentro de un año, habría que ponerlo. La única manera de que no sean consecutivos los Consejos censurados por la Cámara, sería de que uno de esos gabinetes hubiera renunciado *motu proprio* ante el Presidente de la República, que no hubiera caído por obra de las Cámaras.

Yo creo que lo que se ha querido establecer con esta disposición, es de que si la Cámara de Diputados asume la responsabilidad de derribar tres gabinetes, se expone al riesgo -tampoco es una certeza- de que el Presidente de la República la disuelva. Nada más (...).

(...)

El señor Chirinos Soto. – Se aprobó “estos motivos”; evidentemente, que es: “por alguno de estos motivos”, esa fue la frase aprobada. Tres mociones consecutivas ¿qué quiere decir? Tenemos que el Consejo de Ministros solo puede ser rechazado una vez. La idea es si la Cámara derriba tres gabinetes “consecutivamente” (...).

El señor Presidente. – “Y en el plazo de un año”, ¿se podría añadir además?

El señor Chirinos Soto. – No, en ese caso, si la Cámara tiene facultades para derribar tres gabinetes al año. ¿Gabinetes de cuatro meses? ¡Es la locura!

(...)

El señor Cornejo Chávez. – Señor Presidente: En realidad más que un problema de redacción es el problema de ponernos de acuerdo.

Antes eran tres censuras o votos de no confianza sucesivos, sin solución de continuidad uno tras otro, sin que ningún Consejo haya durado y terminado por renuncia o indicación del Presidente. Si consideramos que una Cámara de Diputados que censura a varios Consejos de Ministros -que no es excesivo- está abusando de su facultad y entorpeciendo al gobierno, entonces viene la disolución, en ese caso no importa mucho que sean los tres seguidos, o podrían ser dos; al tercero lo toleran, al cuarto lo vuelven a censurar; al quinto lo censuran, al sexto lo toleran, entonces nos vamos a volver náufragos.

(...)

El señor Ramírez del Villar. – Señor Presidente: El artículo que he leído estaba en concordancia con otro que ha sido modificado por la Comisión, porque el proyecto que presentamos decía: “El Consejo de Ministros cuando se presenta a las Cámaras puede pedir el voto de confianza”. Entonces, si el Consejo de Ministros pide el voto de confianza y no se lo dan, viene el siguiente Consejo y vuelve a pedir voto de confianza, que tampoco se la dan; viene el tercero, entonces sí procedería la disolución; o cuando, indistintamente, se aprobaran tres mociones de censura contra el gabinete. Eran los dos casos en que podía proceder la disolución. Ha sido modificado: “El Consejo de Ministros cuando se presenta a las Cámaras”, y no está facultado para asistir al Congreso.

(...)

El señor Alayza Grundy. – Pienso que este artículo tiene por objeto la defensa del Poder Ejecutivo frente a una Cámara de Diputados que le hace la vida casi imposible o difícil, y que por eso el problema de la consecutividad o de los cinco años es un problema medular. La presidencia ha propuesto un año. Yo recuerdo que de otro modo, los gabinetes tienen una duración, según estadística que hicieron los de la Comisión Villarán, de ocho meses. Entonces me permito decir ¿por qué no ponemos: “tres gabinetes en el plazo de dos años”?

(...)

El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente: Eso lo hemos debatido perfectamente en la Comisión Principal y yo recordé que en la Corte de la República Francesa, la Asamblea Nacional podía ser disuelta por el rey si derribaba dos gabinetes en dieciocho meses. Entonces los Diputados esperaban los dieciochos meses y un día para deshacer el tercer gabinete y si se lo derribaban, ya no los derribaban a ellos. Si ponemos dos años, entonces las Cámaras esperan que se cumplan dos años y censuran tres gabinetes; pasan los dos años y otra vez recuperan la libertad. Hecha la ley, hecha la trampa.

Como está el artículo no es malo. Si la Cámara de Diputados en un plazo de cuatro años -porque en el quinto año ya no puede el Presidente disolverla- ha derribado no a tres ministros sino a tres gabinetes completos, se corre el riesgo de que la disuelvan.

(...)

Señor Presidente: Se ha censurado o se ha negado la confianza, esas son dos cosas, a tres Consejos de Ministros en tres años, o si quieren a cuatro, no sé. A mí me parece que tres es un número suficiente. Además, no es una disolución automática, el Presidente de la República dirá si la ejercita o no.

Señor Presidente: Estamos hablando de la censura de todo el gabinete, aparte de que pueden ser censurados Ministros indefinidamente, porque es bastante entorpecer. Yo creo que hay que quitarle el “consecutivamente” y queda bastante racional la disposición”.

Una última sesión de debate de este tema se dio el 24 de mayo, donde el constituyente Cáceres Velásquez planteó que una causal para disolver a la Cámara de Diputados sea, no solo por un rechazo de cuestión de confianza, sino además una censura de ministros por una cantidad determinada (Comisión de Constitución 1979 Tomo VII: 204-205):

“El señor Cáceres Velásquez. – Para formular una aclaración, señor Presidente.

En los artículos 234 y 235 que hemos aprobado, se ha establecido un sistema bastante dilatado para la tramitación de la interpelación y del voto de censura. Se necesita darle un plazo al ministro para que se prepare para la interpelación. Terminado el debate se plantea un voto de censura, hay tres días todavía para recién ingresar al debate, propiamente al voto de censura.

Todo esto quiere decir, señor, que cuando en adelante se interpele a un ministro, se le niegue confianza, va a ser un acto de mucha responsabilidad. No va a ser una conclusión precipitada, pues cada sector político va a medir debidamente su posición.

Creo, señor Presidente, que cuando se tenga que dar votos de censura, serán acontecimientos de mucha trascendencia. Por tanto, creo que no basta dejar la posibilidad que se disuelva la Cámara de Diputados cuando sea censurado o negada la confianza a tres Consejos de Ministros.

Mientras he sido representante, creo en una sola oportunidad se ha presentado un caso como este. Muy difícilmente la Cámara se desempeña con todo el gabinete; es generalmente a uno o dos ministros a quienes los censura.

En consecuencia, señor, creo que la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados debe estar también en el exceso de las facultades de interpelar individualmente a los ministros. Por eso, planteamos que se adicione: “asimismo cuando hubiere censurado o negado confianza individualmente a 6 ministros, durante un año calendario”.

(...)

El señor Chirinos Soto. – La Comisión ha aceptado (...), esta novedad de la disolución de la Cámara de Diputados. De manera que mantenemos que sean tres Consejos de Ministros, porque lo demás sería recortar las facultades de la Cámara de Diputados.

El señor Rivera Tamayo. – Puede censurar cien ministros en un año.

El señor Chirinos Soto. – Absolutamente. Si censuran al Primer Ministro, cae el gabinete”.

Para nosotros, esta propuesta es sumamente interesante, pues permite consolidar la institucionalidad del Consejo de Ministros ante los embates que ocasiona el Parlamento y que para la época, era fundamental por la caída de varios gabinetes gracias a este mecanismo; permitiendo, de alguna manera, equilibrar entre estos dos poderes del Estado. Finalmente, la iniciativa del constituyente Roger Cáceres fue rechazada, siendo el texto final aprobado:

“Artículo 235. – El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.”

3.2.2. EL DEBATE EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979.

Para el 16 de mayo de 1979, los artículos proyectados respecto a la cuestión de confianza fueron discutidos en la Asamblea Constituyente; aunque, en realidad, era una exposición resumida del debate llevado en la Comisión de Constitución. En primer lugar, Enrique Chirinos Soto expone sobre este punto (1979 Tomo VII: 194-195):

“(…) En el proyecto, hemos considerado, en efecto, tanto el voto de censura, que nace por iniciativa del Parlamento, y que está precedido de la interpelación al Ministro, como el voto de falta de confianza que se produce por iniciativa del Ministerio o de tal o cual Ministro cuando solicita la confianza y ésta la es denegada. Sin embargo, hemos restringido a solo la Cámara de Diputados la facultad de acordar la censura o de negar la confianza. Lo hemos hecho así para satisfacer doble objetivo. De un lado, para que la Cámara de Diputados sea, por antonomasia, la Cámara Política, y para que el Senado sea, eminentemente, Cámara de reflexión; y, de otra parte, para aliviar en algo la precaria situación en que, a juicio de Manuel Vicente Villarán, se encuentran los ministros en el Perú (…).”

Del mismo modo, Antonio Meza Cuadra presentó los roles que ejercerán tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo denotando la interrelación entre ambos (1979 Tomo VII: 244):

“Para nosotros, señor Presidente, el proyecto en debate tiene una serie de aspectos que ponen freno y no motores al desarrollo de un gobierno que pueda instaurarse en el próximo proceso electoral (...). El Legislativo puede censurar Ministros y también puede a su vez, el Presidente de la República nombrar a los Ministros y su Consejo, sin intervención del Poder Ejecutivo. El Premier informa de su Plan de Gobierno al Congreso, pero éste no puede votar sobre él, esta es una típica función de divorcio en las medidas en que ambos Poderes corren paralelamente; pero el Ejecutivo no puede implementar su Plan sin que el Legislativo le apruebe las leyes, en cuyo caso se requiere el voto de la mitad más uno de los miembros de ambas Cámaras; pero el Presidente puede disolver la Cámara de Diputados cuando esta ha censurado o negado confianza hasta tres Consejos de Ministros”.

Incluso dicho constituyente plantea un proyecto distinto con relación a la disolución de la Asamblea, “no como represalia a la censura de tres Gabinetes, como lo plantea el proyecto oficial, sino cuando las circunstancias hagan nulas la colaboración entre ambos órganos”.

Por su parte, Roger Cáceres Velásquez ratifica su postura en añadir causales para disolver a los diputados:

“Luego creemos que la exposición del Consejo de Ministros debe ser aprobada por el Congreso; no debe ser simplemente un convidado de piedra el Congreso en esta exposición y particularmente los miembros del Senado; entonces tal exposición debe ser aprobada expresamente por el Congreso.

Creemos que la disolución de la Cámara de Diputados debe ser sancionada, cuando también se ha censurado o negado confianza individualmente a seis Ministros durante un año. La fórmula integrada en el proyecto que se encuentra en debate es bastante defectuosa; dice: “a tres Consejos de Ministros” en total. Pero no dice durante cuánto tiempo; podría suponerse que es durante todo el respectivo período presidencial, lo cual parecería ser poco, y se deja abierta la posibilidad de que se censure a los ministros, uno tras otro, sin límite alguno, individualmente” (Asamblea Constituyente 1979 Tomo VII: 284).

Sin embargo, encontramos un texto alternativo sumamente interesante (y que lamentablemente no prosperó), el cual sostiene que ante este conflicto en los poderes, se apertura el arbitraje popular a través de las elecciones, el cual pondrá fin a esta crisis. Nos referimos a lo propuesto por Leonidas Rodríguez Figueroa, tal como veremos en las siguientes líneas:

“Queremos referirnos, señor Presidente, al proyecto oficial en su artículo 235°, que establece que el Presidente de la República, puede disolver la Cámara de Diputados, “si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros”. Los dos artículos siguientes, o sea el 236° y el 237°, no hacen sino regular esta modalidad. La disolución del Poder Legislativo, en la teoría y en todas las cartas Constitucionales razonables, según los expertos, soluciona no el “impase” de las censuras ministeriales sino la posibilidad de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En otras palabras, la disolución de las Cámaras opera cuando no se ponen de acuerdo los Poderes; y entonces el Presidente decide convocar electoralmente al pueblo, para que dirima a favor de quién está: si de la posición del Legislativo o de la del Ejecutivo. Es solo en este sentido que la disolución es un instrumento de la democracia y una forma efectiva de resolver “impases” políticos de esta envergadura en la vida del país; de lo contrario, la disolución se convierte en una especie de venganza política o en un problema de alta burocracia, pero no de solución de un conflicto serio de carácter político. Nuestro proyecto propone que la disolución sea sometida a aprobación plebiscitaria del pueblo, para evitar la dictadura del Ejecutivo; propone también el hecho de que el Presidente deba dimitir, si el pueblo rechaza su proposición en el plebiscito. Esta es la única manera de zanjar, a nuestro juicio, un problema político entre los dos Poderes del Estado.

Por otra parte, refiriéndome al mismo artículo en cuestión, no tiene sentido que el Presidente solo pueda disolver la Cámara una sola vez durante su mandato porque el conflicto entre Poderes se puede presentar más de una vez, se puede presentar muchas veces; en consecuencia, a nosotros nos parece que esto es incongruente con el espíritu mismo del poder que debe tener el Presidente de la República al proponer la disolución de la Cámara. Pero es cierto que es necesario que se fije un plazo en el cual el Presidente no pueda disolver la Cámara, porque se armaría un caos nacional; quiero decir con esto que el Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados, un mes y al siguiente también. Hemos propuesto, por eso, un artículo sustitutorio, cuyo texto dice lo siguiente: **“El Presidente de la República, con acuerdo del Gobierno y bajo circunstancias que hagan nula la colaboración entre el Congreso de la República y el Gobierno, someterá a consulta plebiscitaria la disolución del Congreso. Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones, realizar y supervisar la consulta plebiscitaria en un plazo no mayor de 20 días. Si el pueblo aprueba la disolución, se convocará a elecciones complementarias entre los treinta o cuarenta días después de la disolución. No puede haber una nueva disolución en el año que siga a esas elecciones. En los casos en que el pueblo no acepte la disolución del Congreso, el Presidente deberá dimitir. La continuidad del Gobierno queda asegurada por el Vicepresidente de la República; si éste también presentara renuncia solidaria, la asumirá interinamente el Presidente del Congreso**

de la República. El Jurado Nacional de Elecciones, convocará a elecciones presidenciales, las que se realizarán en un plazo no mayor de cuarenta días de la gestión del interinato”” (Asamblea Constituyente 1979 Tomo VII: 295-296) (el resaltado es nuestro).

3.2.3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979.

La cuestión de confianza obtiene un mejor panorama descriptivo en esta Carta, ya que regula quién es el sujeto legitimado para interponerlo en el Congreso; así como las consecuencias de su rechazo que incluye las atribuciones del mandatario en caso perdure la crisis política contra aquel más allá de lo que ocurra con su gabinete. Por ello, revisemos los artículos pertinentes a la investigación.

a) La exposición de la política general del gobierno sin cuestión de confianza: artículo 224.

El artículo 224 de la Carta de 1979 dice lo siguiente:

“El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión.

La exposición no da lugar a voto del Congreso.”

Recordemos que es facultad del Presidente de la República nombrar a quien será el jefe de Gabinete (artículo 216) y que ambos, junto a los ministros nombrados por aquel a propuesta de éste, conforman el Consejo de Ministros (artículo 215).

Como es evidente, esta discreción del mandatario en nombrar su Presidente del Consejo resulta fundamental pues éste manejará el discurso político y buscará un consenso con las Cámaras del Congreso a fin de lograr las políticas públicas que se proyectaba el Ejecutivo.

Precisamente, una de las primeras misiones que tendrá el representante del Ejecutivo vendría a ser el sustentar el programa del gobierno ante el Congreso, tal como refiere el artículo 235 de su Reglamento. Para suerte de él, todo su discurso no puede ser objeto de cuestionamientos que pongan en riesgo el ejercicio de su cargo o de sus ministros.

Habíamos visto anteriormente que los constituyentes se preocuparon por decidir qué cámara legislativa debía solo escuchar y/o votar la confianza formulada. Así, se decidió optar que ninguna Cámara legislativa votará el plan expuesto por el Presidente del Consejo. Además, confiaron que en caso el Ejecutivo cometa alguna “irregularidad”, el Congreso podrá interpelar a algún miembro del gabinete que puede culminar en una censura.

b) La cuestión de confianza facultativa: artículo 226.

Esta disposición constitucional refiere lo siguiente:

“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 del 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.”

Este artículo expone los mecanismos jurídico-políticos que permitirán resolver el conflicto Ejecutivo-Legislativo, como la censura⁵⁵ y la cuestión de confianza.

Como hemos expuesto, bajo la Carta de 1979 impera la confianza facultativa. Es decir, un ministro de alguna cartera o incluso el propio Presidente del Consejo expondrá los fundamentos para obtener la venia aprobatoria de los diputados, para continuar o no en su cargo. Si bien la Carta de 1979 no hace mención a este representante del Ejecutivo, bajo una interpretación extensiva no es impedimento para que solicite la confianza.

Ahora bien, existe una serie de detalles que la Carta no precisa y que trataremos de responder a continuación.

En primer lugar, no queda en claro si la cuestión de confianza acarrea únicamente el programa general del Gobierno o puede extenderse a iniciativas de proyectos de ley que realice el Ejecutivo y merezca una pronta respuesta del Congreso. Nosotros consideramos que esta hipótesis sí es materializable. Esto se debe a que la iniciativa legislativa formulada por el mandatario con

⁵⁵ Respecto a la censura, la moción deberá ser planteada por un mínimo del 25 % del número legal de Diputados y será dirigida contra un miembro del gabinete. Tal como explica el artículo referente, dependerá del debate y su respectiva votación para generar la vigencia del cargo o de lo contrario, la dimisión del funcionario censurado.

aprobación del Consejo de Ministros⁵⁶ se encuentra ligada precisamente a los lineamientos de su programa mientras permanezca en el poder.

Recordemos que es el Congreso quien aprueba todo tipo de ley, incluyendo los sectores ministeriales del Ejecutivo; y si éste considera alguna reforma necesaria para un mejor funcionamiento del aparato estatal, impulsará un proyecto legislativo a fin que el órgano competente lo debata y lo apruebe.

Si ahondamos con mayor detenimiento la Constitución de 1979, el artículo 211, inciso 10, se autoriza al Presidente de la República promover normas legales si y solo si el Congreso haya permitido la delegación de facultades. Dicha naturaleza forma parte del sistema presidencialista cuyos aspectos vemos concretizados en esta situación jurídica.

Un segundo aspecto que el constituyente no ha previsto es si el otorgamiento de la confianza debe ser exclusivamente expresa o permite alguna interpretación en las actuaciones del Congreso para entender implícitamente que fue aprobada la solicitud del ministro o el Presidente del Consejo. Nosotros presumimos que los legisladores consideraron la concesión de la confianza es expresa por la Cámara de Diputados, sin algún vicio que involucre una actuación de mala fe por este sector del Congreso.

El procedimiento de este mecanismo constituciones bajo esta Carta son los siguientes:

- i) El ministro o el Presidente del Consejo solicita la confianza exclusivamente ante la Cámara de Diputados a fin de que éste someta a debate la petición.
- ii) Una vez concluido el debate, los parlamentarios votarán si aprueban o no la confianza requerida.
- iii) Si procede la segunda alternativa, el solicitante presentará su renuncia ante el mandatario quien lo aceptará obligatoriamente y anunciará el nombramiento de su reemplazo.

c) Cuestión de confianza y disolución parlamentaria: artículo 227.

Hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1979, no existía algún remedio que alivie el choque conflictivo Ejecutivo- Congreso. Ya el caudillismo de los inicios del Perú republicano, hizo que nuestros gobernantes colocaban entre las cuerdas al Congreso; mientras que, en el segundo tercio del siglo XX, los roles se invirtieron; especialmente cuando el mandatario no

⁵⁶ El artículo 218° de la Carta dice a la letra:

“Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros y consta en acta.

Son atribuciones del Consejo de Ministros:

1.- Aprobar los proyectos de ley que el Presidente somete a las Cámaras.”

cuenta con mayoría parlamentaria, motivando así al Parlamento poder declarar el cese de las funciones de los ministros.

Para ser más precisos, los gobiernos de Bustamante y Rivero y el primero de Belaúnde Terry demostraron que los diputados, podrían censurar a los ministros a su libre antojo sin que el Presidente de la República pudiera evitarlo. Estas amargas experiencias fueron replicadas en los discursos de los constituyentes, motivando de este modo, a implementar un mecanismo que no solo trate de equilibrar estos poderes, sino que podría resolver, al menos, bajo presión la actitud del Legislativo, reforzando el papel que cumple el Presidente del Consejo y por ende, del Ejecutivo.

En consecuencia, quedó establecida la figura de la disolución parlamentaria como potestad del mandatario no solo para dar por concluido las actividades de los representantes de la Cámara de Diputados, sino también para asegurar una posible cantidad de escaños para la bancada oficialista en las inmediatas elecciones. En otros términos, la relación entre estos poderes quedará materializada con la dicotomía cuestión de confianza – disolución parlamentaria, el mismo que apreciaremos a continuación:

“El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.”

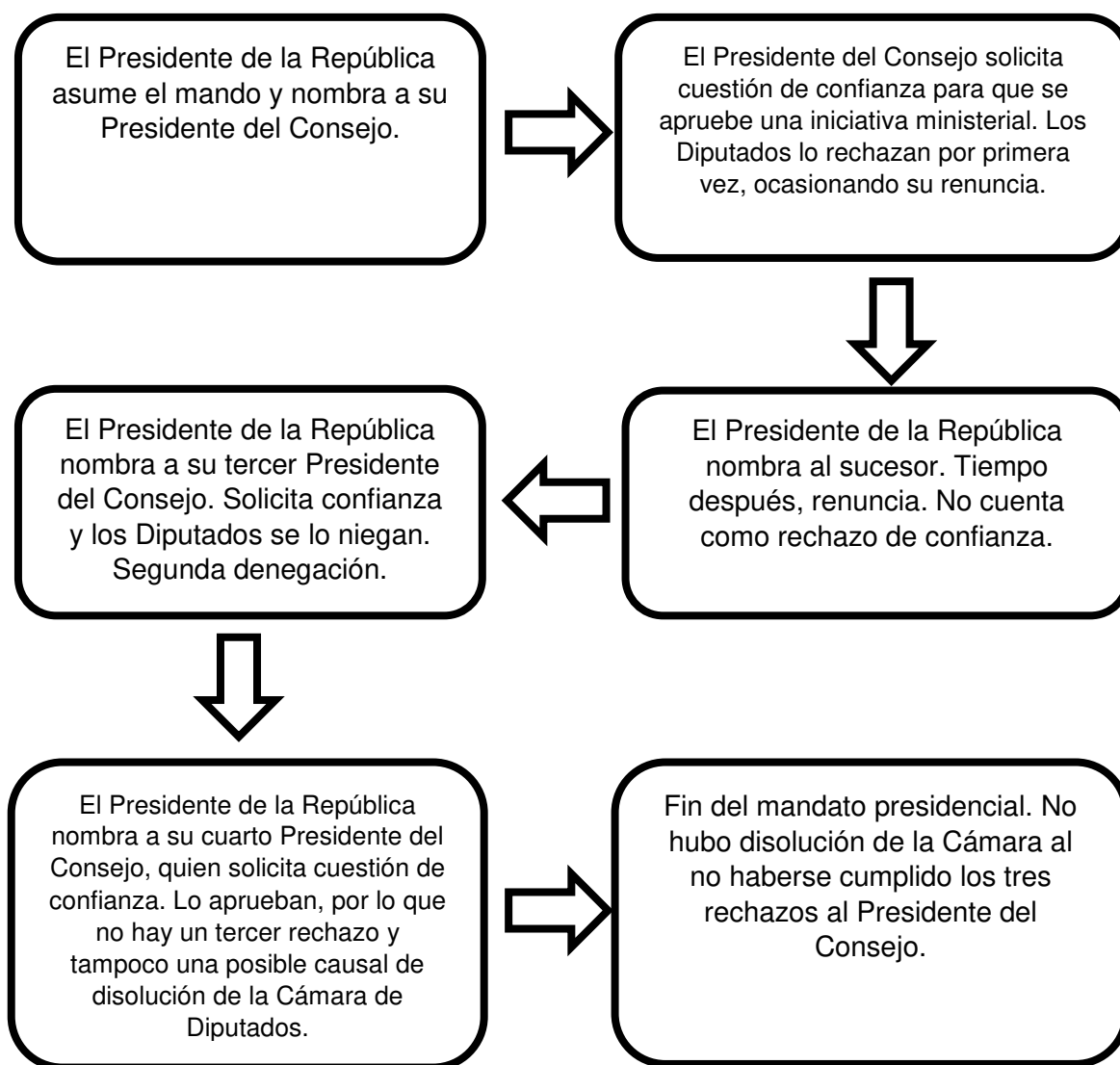
En primer lugar, la disolución solo contempla el cierre definitivo única y exclusivamente de la Cámara de Diputados, mas no a los Senadores. Ello tiene por objetivo mantener el equilibrio de poderes, donde pese a que nuestro sistema es de tinte presidencialista con ciertos caracteres parlamentarios, un cierre total del Legislativo implica el fortalecimiento excesivo de la figura presidencial, concentrando un gran poder que conllevaría al autoritarismo, amenazando la estabilidad democrática.

En segundo lugar, resaltamos que la disolución no es una facultad que debe ejecutarlo obligatoriamente el mandatario, sino que es facultativo, en aras de que el cierre de la Cámara de Diputados sea el último recurso para solucionar los conflictos entre estos dos poderes del Estado.

En tercer lugar, la norma dicta que la disolución es una consecuencia de que a tres Consejos de Ministros se les haya negado la confianza. Ello significa que la solicitud debió pedirla el Presidente del Consejo (como iniciativa ministerial) ante los diputados y éstos lo rechazaran, deviniendo en su renuncia. Sin embargo, queda nebuloso (en principio) si la negatoria de la confianza debió producirse a tres Consejos de Ministros de forma consecutiva o de forma alternada durante el gobierno del Presidente de la República. Ya los constituyentes de 1978, aclararon que la denegatoria de la confianza no debe ser necesariamente consecutiva en el tiempo, sino más bien, durante el periodo presidencial (a excepción del último año del mandato presidencial el cual está prohibido).

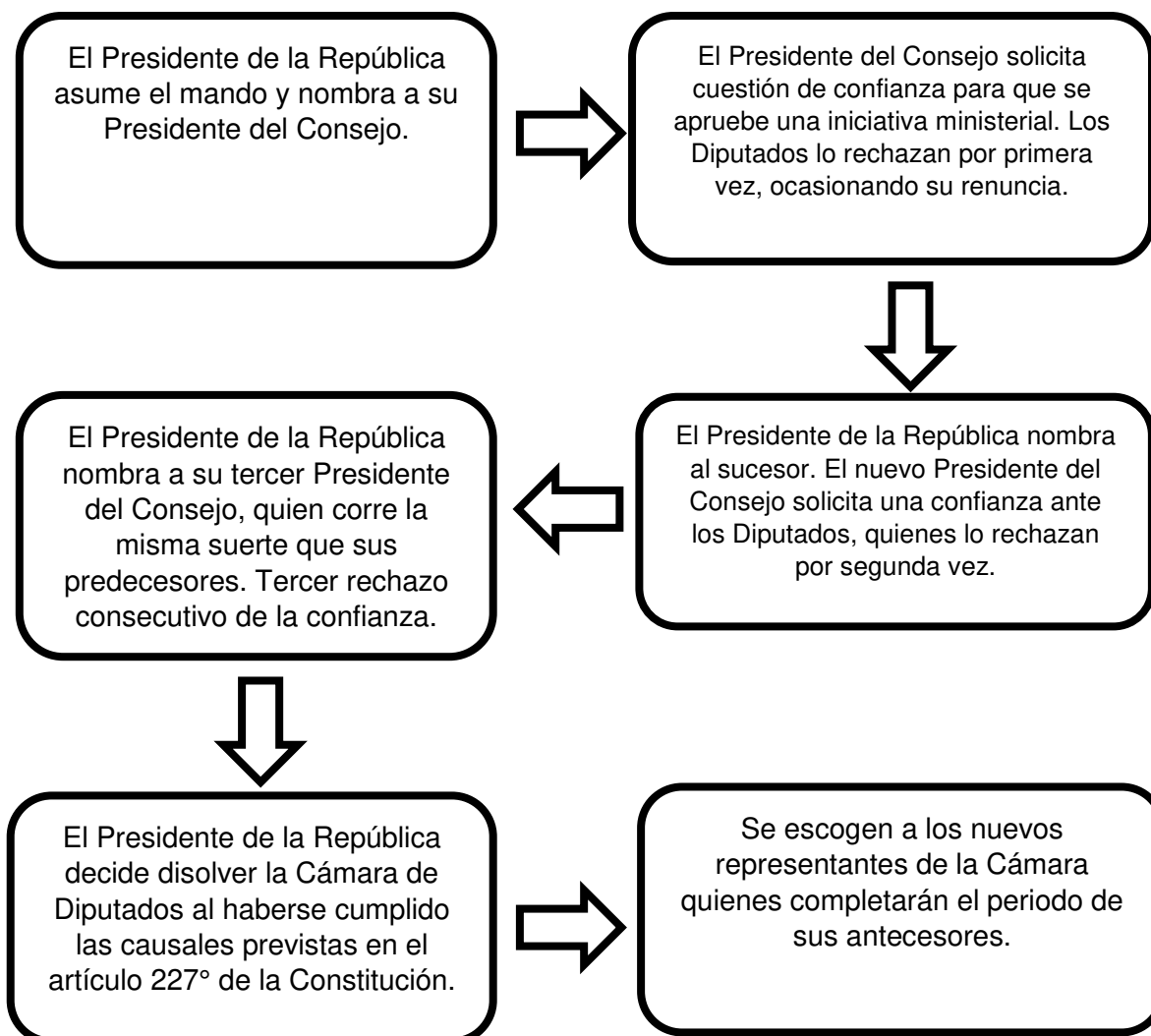
Por este motivo, presentamos en los siguientes gráficos, algunas situaciones en la que podamos comprender la dinámica de la negación de la confianza, cuyo fin extremo es la disolución de la Cámara de Diputados.

Gráfico N.º 4
Situación 1: Denegación de la cuestión de confianza sin llegar a la disolución



Fuente: Elaboración propia.

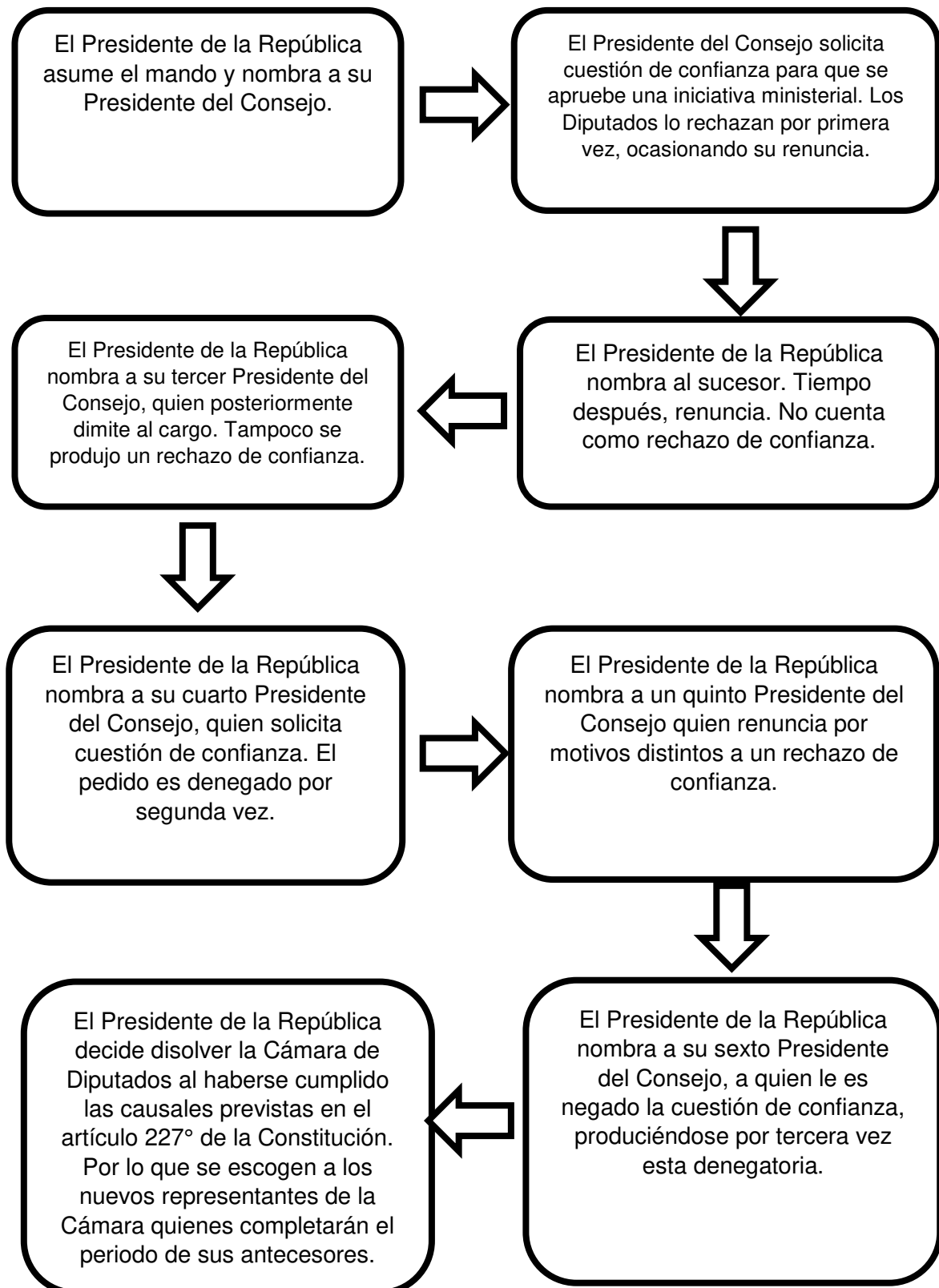
Gráfico N.º 5
Situación 2: Disolución de la Cámara de Diputados ante tres rechazos consecutivos de la cuestión de confianza.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N.º 6

Situación 3: Disolución de la Cámara de Diputados ante tres rechazos no consecutivos de la cuestión de confianza en un mismo periodo presidencial



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar, sería casi impensable que ocurra una disolución de la Cámara de Diputados durante un periodo presidencial que rechace la confianza consecutivamente; salvo que ocurriese una mayoría totalmente opositora al Ejecutivo e impidiera el cumplimiento de su programa de gobierno. En definitiva, nosotros asumimos la posición conforme a la situación 3 mostrada, en donde el rechazo de la Cámara de Diputados de la confianza ocurra durante el periodo presidencial sin que sea consecutiva en su terminología literal.

Desde un plano más concreto, y conforme a nuestra historia, los gobiernos que acompañaron la vigencia de la Carta de 1979, lamentablemente no pudieron reflejar este conflicto de naturaleza jurídico-política.

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), éste tuvo una ligera mayoría representativa de diputados (unos 98 de 180 curules), a diferencia de los Senadores, donde el partido del gobierno, Acción Popular, sea la primera minoría en dicha cámara, pues obtuvo 28 de los 60 escaños.

Por su parte, en el primer mandato de Alan García Pérez (1985-1990), la obtención mayoritaria de curules en ambas cámaras fue abrumadora. En la Cámara de Diputados obtuvo 108 de los 180 escaños; y 32 de las 60 curules que tenía la Cámara de Senadores. Pese a los grandes cuestionamientos en el manejo del Ejecutivo respecto a la crisis económica y el conflicto armado interno entre el ejército peruano contra las huestes de Sendero Luminoso, los gabinetes no se vieron en la necesidad de recurrir a esta figura a fin de obtener el apoyo del Legislativo, pues ambas mayorías eran del partido del gobierno, el Partido Aprista Peruano.

En el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1992), el escenario fue totalmente distinto. El partido oficialista, Cambio 90, obtuvo 32 diputados de los 180 disponibles, siendo el tercer partido minoritario (el primero fue el Frente Democrático – Fredemo que tuvo 62, y el segundo fue el Partido Aprista Peruano con 53). Del mismo modo ocurrió en la Cámara de Senadores, pues Cambio 90 únicamente alcanzó 14 escaños, frente a los 20 del Fredemo y los 16 del Apra. Los conflictos con el Legislativo fueron más que evidentes, específicamente por las medidas adoptadas por el gobierno mostraron, a criterio del Congreso, signos de autoritarismo. Durante este periodo legislativo, solo se aprobó una interpelación al ministro de Trabajo, Carlos Torres y Torres Lara y meses más tarde, una censura al ministro de Agricultura, Enrique Rossl Link, el 3 de diciembre de 1991. Pese a la crisis política, no se recurrió a la confianza hasta el 5 de abril de 1992 (evento nefasto para la democracia peruana conocido como el *Autogolpe*).

En cuanto a la disolución parlamentaria, además de que previamente se produzca el voto en contra de la confianza, ésta debe ser materializarse a través de un decreto que exprese las causas que motivaron a llegar a este extremo. Es decir, el Presidente deberá argumentar motivadamente que los diputados negaron la confianza por tercera vez al gabinete, luego de defender alguna iniciativa ligada al programa general del gobierno.

Finalmente, un último punto a discutir vendría a ser si este otorgamiento de la confianza hacia el Ejecutivo es expresa o habría alguna presunción de que sea implícita. Ya visualizamos que el constituyente nunca marcó esa precisión, por lo que debería presumirse que la confianza debería tener un carácter expreso para adquirir legitimidad conforme a las reglas de la Constitución. Como no se llegó a solicitar una cuestión de confianza desde 1980 hasta 1992, dejaron sentada una hipótesis inicial que en el siguiente capítulo analizaremos con mayor detalle, ya que se relaciona con los hechos sucedidos en el 2019.

Brevemente nos referiremos a los procedimientos a seguir en caso el mandatario disuelva la Cámara de Diputados, según la Carta de 1979. En caso de realizar este cierre, el mandatario tiene la obligación de convocar a elecciones dentro de tres días, siendo organizado por el Jurado Nacional de Elecciones. Este proceso electoral debe realizarse en el más breve plazo a fin de que los nuevos diputados asuman sus funciones completando el período restante a los congresistas disueltos.

Ahora bien, en caso el Presidente no convoca a elecciones en el plazo exigido o el proceso electoral no se efectúa, los diputados disueltos regresarán a sus curules y no solo podrán recobrar sus facultades constitucionales, sino que también tomarán en consideración plantear responsabilidad política del mandatario al infringir la Constitución. Es decir, será sometido a un proceso de acusación ante dicha Cámara (su cargo será objeto de suspensión y recaída en el primer Vicepresidente) y ser sometida a votación por el Senado que concluirá en su vacancia, tal como lo determinan los artículos 183 y 184 (concorde a las disposiciones 206 y 210) de la Carta de 1979.

Del mismo modo, vemos que la disolución del Congreso ostenta una serie de límites, tal como lo exige la propia Carta de 1979. En caso el Presidente de la República omita irresponsablemente dichas demarcaciones, será sujeto a responsabilidad política, conforme a lo expuesto en el párrafo *supra*. Un límite viene a ser la negatoria de la confianza de tres Consejos de Ministros, ya analizados en su oportunidad. Los otros límites de la disolución son los siguientes:

- El cierre de la Cámara de Diputados no puede realizarse en el contexto de un estado de sitio o en un estado de emergencia.
- No se puede disolver la Cámara en el último año de mandato del Presidente de la República.
- La Cámara de Senadores no puede disolverse bajo ningún motivo.

Reafirmamos la idea que una disolución parlamentaria bajo las reglas de la Constitución de 1979 es difícil de aplicar, pues únicamente podría darse en los primeros cuatro años del periodo presidencial; y de los cuales, fácticamente no podría llevarse a cabo en los regímenes de excepción, hecho que se daba en nuestro país, producto del conflicto armado interno en la década de 1980.

Además, el juego político que podría realizar la Cámara de Diputados a través de la censura ministerial, impediría que un miembro del gabinete interponga una cuestión de confianza, salvo que ellos lo hagan primero, poniendo en jaque a la Cámara. Ello no se produjo porque el partido oficialista predominaba en el Congreso, por lo menos hasta el primer periodo del gobierno de Alberto Fujimori, quien, contraviniendo las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 227, disolvió arbitrariamente no solo la Cámara de Diputados, sino todo el Congreso. La presión internacional motivó a que el gobierno convocara a la elección de una Constituyente para gestar una naciente Carta Magna.

3.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1993.

El autogolpe fujimorista conllevó a una evidente crisis democrática que vio materializada con la intervención de diversas instituciones judiciales, así como el hostigamiento a los actores políticos de oposición. La presión de la Organización de los Estados Americanos para reposicionar la estabilidad democrática desencadenó la convocatoria al Congreso Constituyente Democrático (en adelante, CCD) con un único objetivo: dictar una nueva Constitución.

A efectos de la investigación, el esquema a presentar tendrá la misma estructura que desarrollamos al analizar la Carta de 1979; es decir, el debate surgido tanto en la Comisión de Constitución como en el Pleno del CCD; para finalmente, un análisis de los artículos que actualmente rigen sobre la cuestión de confianza.

3.3.1. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DE 1993.

En las sesiones que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución del CCD, los representantes llevaron nuevamente al escenario la relación cuestión de confianza - disolución. Sin embargo, este enlace estuvo a punto de romperse, ya que las posiciones a favor y en contra de la disolución estaban divididas de forma equitativa; el mismo que fue roto por el voto dirimente de Torres y Torres Lara, quien presidía dicha comisión.

a) Respecto a la cuestión de confianza obligatoria.

Contrario a lo ocurrido con la gesta de la Carta de 1979, la cuestión de confianza obligatoria fue debatido, teniendo como texto original el siguiente:

Artículo 24°. – El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras, reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas legislativas que requiere su gestión, planteando para el efecto cuestión de confianza.

Para ello, Torres y Torres Lara, pronuncia lo siguiente:

“El señor Presidente. – (...) Existen dos novedades importantes en que estamos presentando en el artículo 24°. En primer lugar, que, cuando el Presidente del Consejo de Ministros concurre a las Cámaras, debe presentar la política general de gobierno (...). 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. Concluye con “La exposición no da lugar a voto del Congreso”” (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1360).

El debate sobre el citado proyecto del artículo, se resume en las intervenciones de Samuel Matsuda Nishimura, Henry Pease García y Chirinos Soto. Matsuda añade el plazo de los 30 días para que el Primer Ministro se presente ante el Legislativo para sustentar el programa del gobierno y solicite la confianza. A ello se agrega que, en caso el Congreso no se encuentre reunido, asumirá la función de escuchar al representante del Ejecutivo la Comisión Permanente. Pease, por su parte, si bien respalda el plazo de treinta días, consideró que además de la sustentación del programa, debería hablarse de la delegación de facultades hacia el Ejecutivo. Chirinos Soto, acepta el plazo propuesto; pero rechaza rotundamente las propuestas dadas por Matsuda:

“El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente, hay varias aportaciones que me parecen interesantes; la del señor Matsuda Nishimura, no. (...) Yo no estoy de acuerdo con el señor Pease García en obligarlo a pedir delegación de facultades. Puede no pedir.

El señor Pease García. – Puede pedir que el Congreso vea las leyes correspondientes.

El señor Chirinos Soto. – Así es. En ese acto plantea la cuestión de confianza (...). Discrepo ahí del señor Matsuda Nishimura; creo que debe haber esa conclusión, porque si no, el debate no tiene sentido. Y, ¿cuál es el significado? Que el Presidente del Consejo empieza a gobernar con un voto de confianza. Es un voto de confianza en la política que ha expuesto, es una especie de contrato entre el Presidente del Consejo y la mayoría parlamentaria, es un contrato que reposa sobre la política general que el Presidente del Consejo ha expuesto.

Tampoco estoy de acuerdo con el problema que plantea el señor Matsuda Nishimura. ¿Qué pasa si el Congreso no está reunido? Según el señor Matsuda Nishimura, en ese caso iría el gabinete ante la Comisión Permanente. Me parece que sería darle demasiadas atribuciones a la Comisión Permanente, y, además, la Comisión Permanente no podría dar un voto de confianza, ¿no?

(...) Para evitar dudas podríamos poner un segundo párrafo: “Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a Legislatura Extraordinaria para que escuche al Presidente del Consejo.”

Yo acepto la propuesta de Nueva Mayoría, acepto los treinta días que señala el doctor Matsuda Nishimura como plazo; pero propongo que se añada la moción de censura y el segundo párrafo que he formulado en los términos que he expuesto: “Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a Legislatura Extraordinaria para que escuche al Presidente del Consejo”” (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1362-1363).

Culminado el debate referente a la cuestión de confianza de carácter obligatorio, el texto aprobado en primera instancia queda de la siguiente manera:

Artículo 24°. – 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 legislativas que requiere su gestión, planteando para el efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente convoca a Legislatura Extraordinaria.

b) Respecto a la cuestión de confianza facultativa.

La cuestión de confianza por iniciativa ministerial permaneció de forma similar al de su predecesora de 1979. El proyecto formulado por la bancada oficialista fue el siguiente:

Artículo 26°. – El Congreso 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. Éste 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 congresistas. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

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.

Sobre la propuesta, la discusión sobre la cuestión de confianza facultativo fue únicamente respecto a la adecuación de términos, el mismo que fue aprobado por unanimidad. Situación similar ocurre en el debate si la cuestión de confianza ofrece algún límite, puesto que el constituyente tampoco hizo referencia alguna.

No obstante, es pertinente mencionar sobre el plazo que tiene el Primer Ministro para renunciar a su cargo, luego de que se le deniegue el voto de confianza, e incluso en cuanto tiempo deberá asumir sus funciones su reemplazante, pues la discusión se centró si dicha situación de produce inmediatamente o en un lapso de 48 o 72 horas. Las intervenciones de Enrique Chirinos, Henry Pease, Samuel Matsuda y Roger Cáceres son un claro ejemplo de dicha discrepancia:

“El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente, a mí me parece que no se necesita plazo. Ese ministro censurado, o respecto del cual no ha prosperado la cuestión de confianza, está dimitido. Ahora, tendrá que arreglar sus papeles, llamar al nuevo ministro, esperar un poco a que se nombre el reemplazante, porque nadie puede abandonar la función pública. Es un ministro dimitido, es un ministro que no existe.

En Francia y en Italia el gabinete entero está censurado, dimitido, y mientras se consigue nuevo gabinete pasan cuarenta días. Son unos ministerios administrativos, que no tienen ninguna capacidad de decisión, pero se firman los despachos. No, yo no estoy de acuerdo con el plazo.

El señor Pease García. – El plazo me parece necesario para que no se den las situaciones que se han visto. Que se ponga cuarenta y ocho horas, pues, en todo caso.

El señor Cáceres Velásquez. – Propongo: “Acepta de inmediato la dimisión”, lo cual no significa que no tenga que concurrir para seguir atendiendo el despacho, porque es su obligación.

El señor Chirinos Soto. - ¡Ahí está, pues, ahí está! No estamos distinguiendo, señor Presidente, dos cosas diferentes.

Censurado el ministro, dimite. Presentada la dimisión, el Presidente de la República acepta en el acto; pero el ministro no abandona sus funciones hasta que no tenga reemplazante.

El señor Presidente. – Una vez aceptada la dimisión, ya no puede seguir despachando ese ministro. O sea, no puede ser de inmediato. El Presidente de la República tiene que convocar a una persona, y una vez que la tiene ya seleccionada, es entonces que acepta la dimisión.

No es posible que un ministro que ha dimitido y al que se le ha aceptado la dimisión siga despachando.

El señor Chirinos Soto. – Muy bien, señor Presidente, le acepto la distinción dentro de lo administrativo. Correcto. No me parece bien que pongamos un plazo, porque es constreñir al Presidente de la República. ¿Qué va a pasar con un ministro que está censurado? Ese ministro está liquidado, no hay ministro propiamente, pero alguien tiene que firmar las cosas. Hay que darle un plazo razonable al Presidente.

El señor Presidente. – Pongamos ese plazo razonable, porque con Belaúnde se produjo un plazo gigantesco. Entonces, la dimisión no se produce.

El señor Cáceres Velásquez. – Creo que es distinto el caso de un ministro que renuncia sin causal, sin cuestión de confianza o sin censura. Renuncia, no hay una presión para que deje el despacho. Pero, en el caso del ministro censurado, coincide con el señor Presidente en que aquel no puede permanecer un minuto más en el cargo. El Presidente tendrá que nombrar al que lo reemplace, o encargará a otro, etcétera, pero de ninguna manera un ministro censurado puede seguir al frente del ministerio ni un minuto más (...).

El señor Pease García. – Señor Presidente, creo que hay que distinguir dos situaciones.

En el caso de un ministro, cualquiera que sea, el problema es muy simple. El Presidente, si no tiene un nombre, le encarga el portafolio a otro ministro, y tiene hasta treinta días para pensarlo.

El único caso difícil ocurre cuando es el Presidente del Consejo quien acarrea la dimisión de todo el gabinete. Entonces podría decirse “de inmediato”, o ponerse un plazo y decirse adicionalmente “En el caso de censura de todo el gabinete, éste permanece hasta que se designe al nuevo gabinete”. Simplemente, porque no puede haber vacío o una situación en que se pase el Presidente pensando una semana sin gabinete. Son dos situaciones bastante diferentes.

El señor Presidente. – Entonces, yo sugiero que hablemos de un plazo de 48 horas, que es muy razonable, en el cual el Presidente puede convocar a un nuevo ministro. Es un plazo razonable (...).

El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente, propongo setenta y dos horas” (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1371-1373).

Finalmente, el texto aprobado para ser debatido ante el CCD resultó ser el siguiente:

Artículo 26°. – El Congreso hace 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. Esta última 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 congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y ocho horas.

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

c) Respecto al planteamiento de la cuestión de confianza y la crisis total del gabinete.

Una novedad que presenta este mecanismo en la Carta de 1993 viene a ser en relación a las consecuencias de su denegatoria. Sabemos que, si bien un ministro de cualquier cartera plantea este mecanismo a fin de alcanzar el apoyo de una política del gobierno en su sector, y le es rechazado, tendrá que renunciar. Pero, ¿qué ocurre si quien interpone la confianza facultativa lo hace el Presidente del Consejo?

Tanto la Comisión del CCD como el legislador Enrique Chirinos Soto, presentaron sus propuestas del texto que mantenían la esencia sobre la crisis general de gabinete ante una denegatoria de la confianza, y que fueron materia del debate (Comisión de Constitución y Reglamento 1993 Tomo III: 1373-1375):

Texto presentado por la Comisión de Constitución de la CCD	Texto propuesto por Enrique Chirinos Soto
<i>Artículo 27°. – El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si pierde la cuestión de confianza o si el Congreso censura al Presidente del Consejo, éste renuncia o es removido por el Presidente de la República.</i>	<i>Artículo 27°. – El Presidente del Consejo puede, a su elección, plantear ante el Congreso la cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete. Si ésta le es rehusada o si el Presidente del Consejo es censurado por el Congreso o si dimite o si es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</i>

De conformidad con el citado legislador, la justificación de esta propuesta era que el Presidente del Consejo use este mecanismo a diferencia de años anteriores que incluso fue dictada en la Carta de 1979:

“Así es, puesto que es el Presidente del Consejo, pero me parece que conviene reconocerlos en la Constitución. De todos los ministros, el único que puede plantear la cuestión de confianza solidariamente es el Presidente del gabinete. Y esto, con el objeto -objeto pedagógico ante la opinión pública- de que el Presidente del Consejo sepa que

tiene ese juego constitucional, que caso no se utiliza en el Perú, pero que se debe empezar a utilizar.

Ya sabemos que si la censura o el rechazo a la confianza afectan al Presidente del Consejo, el gabinete se va; pero lo que no se practica en el Perú es que cuando un ministro es interpelado o amenazado con el voto de censura, el Presidente del Consejo, que además va a estar presente en las sesiones, o, aunque no estuviera, puede decir: “En este caso, el gabinete se solidariza con el señor Ministro de Educación; de modo que si prospera el voto de censura contra el señor Ministro de Educación, nos vamos todos”. Eso puede pasar (...).

Ponemos al Congreso y al Ejecutivo ante la opinión pública. ¿Quién tiene razón? ¿El Presidente del gabinete o la mayoría parlamentaria?

Si se produce el voto de censura o el rechazo de la confianza, cae todo el gabinete, en una cuestión de interés nacional que se ventila así, cristalinamente, con transparencia, como ahora se da en decir”. (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1373-1374).

En cuanto al resto del debate, destacamos un nutritivo intercambio de ideas nuevamente entre Enrique Chirinos y Henry Pease respecto a la siguiente cuestión: si renuncia un Presidente del Consejo junto a sus ministros, ¿dicho ministro puede ser parte del nuevo gabinete? A partir de las siguientes líneas observaremos la defensa de Chirinos sobre este punto:

“El señor Pease García. – (...) Yo tengo otra preocupación, señor Presidente, sobre la cual le preguntaría por su intermedio al doctor Chirinos Soto. Hay muchos casos según los cuales, cuando cae el Presidente del Consejo, en la práctica no cae el gabinete, porque si bien tienen todos que renunciar al día siguiente, con otro Presidente del Consejo de Ministros entran todos de nuevo.

Entonces, puede darse la siguiente situación. Está discutiéndose la censura del Ministro de Economía, y el Presidente del Consejo hace cuestión de confianza para el gabinete; por tanto, lo que se vota es la censura al gabinete. Cae el gabinete, el Presidente acepta la renuncia del gabinete, pone otro Presidente del Consejo de Ministros y vuelve a nombrar al mismo Ministro de Economía, que era el que en su origen estaba con la moción de censura. No sé si hay manera de prever esa situación (...).

El señor Chirinos Soto. – (...) Por ejemplo, cuando fue censurado el doctor Trelles, es verdad que fue censurado en su capacidad de Ministro del Interior, pero como era Presidente del Consejo, la censura arrastró a todo el gabinete, que fue sustituido de inmediato, con los mismos ministros, por el doctor Schwalb como Presidente del Consejo. Es el juego parlamentario.

En Francia se censura a un Presidente del Consejo y ese mismo Presidente del Consejo regresa a la combinación ministerial como VicePresidente del Consejo, y todo depende ahí de la confianza que le dé o no la Cámara.

El señor Pease García. – Pero por lo menos cambió de puesto. En el ejemplo que he dado, al ministro que iba a ser censurado lo sacaron de plano y luego lo mantuvieron en el mismo ministerio.

El señor Chirinos Soto. – No pues, a tanto detalle no podemos entrar. Pero sí el Congreso, a propósito de una censura al Ministro de Economía, se vuela al Presidente del Consejo, se habrá volado también al Ministro de Economía. Eso no se va a repetir, sería un desafío del Presidente de la República. No, eso no” (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1375).

Nosotros desprendemos que el discurso de Chirinos apuntaba a que el Ejecutivo podría nombrar nuevamente al ministro de Estado que conformaba el anterior gabinete. Ya dependía del Congreso si otorgaba la confianza a todo el gabinete o no, pues se entraba a un juego netamente político. Este planteamiento será confirmado líneas más adelante.

Luego de los discursos ya expuestos, se procedió a votar las propuestas, siendo aprobada el de la Comisión de Constitución. La redacción planteada por Enrique Chirinos Soto fue retirada por él mismo, por criterios de redacción.

No hubo mayor intensidad en el debate respecto a las hipótesis que permitían la crisis del gabinete, pues sus integrantes quedaron conformes con lo expuesto por Chirinos Soto, los mismos que vienen a ser: i) el rechazo a la confianza del Ejecutivo gracias al Congreso; ii) el Presidente del Consejo sufre la censura parlamentaria; iii) la renuncia de éste; y iv) el mandatario es quien remueve de su cargo.

De regreso al problema de si un ministro que formó parte del gabinete renunciante puede continuar en el mismo, el dilema fue resuelto bajo el criterio de que ello es potestad exclusiva del mandatario. Este fue el debate:

“El señor Presidente. – (...) [L]a crisis total del gabinete no significa que cambien necesariamente todos los ministros. Lo que pasa es que el gabinete es nombrado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros. Entonces, si se va el Presidente del Consejo de Ministros, tienen que juramentar todos nuevamente, sean los antiguos o sean los nuevos. Esa es la razonabilidad del artículo (...).

El señor Chirinos Soto. – Señor Presidente: No se trata de calificar; claro que la situación es políticamente muy distinta. De lo que se trata es que, no habiendo Presidente del Consejo, el gabinete es nuevo, porque viene otro señor que va a proponer al Presidente de la República los nombres de la nueva formación ministerial, que puede incluir los mismos nombres de la anterior (...).

El fenómeno jurídico que se produce en relación con las cuatro hipótesis es que no hay Presidente del Consejo; tiene que haber uno nuevo que proponga al Presidente de la República los nombres de los demás ministros. (...)

El señor Cáceres Velásquez. – Señor Presidente: Tiene que asimilarse una situación a la otra, sencillamente porque al Presidente del gabinete le puede o no convenir que sigan los mismos ministros. Así es, al Presidente del nuevo Consejo le puede convenir o no que sigan los mismos ministros o hacer determinados cambios que le convengan para el mejor ejercicio del Consejo de Ministros que él va a presidir.

Entonces, es conveniente dejarlo en plena libertad, asimilando la situación de la renuncia a los otros casos que están señalados” (Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo III: 1377).

Luego de algunas adiciones al texto, éste fue aprobado bajo la siguiente fórmula:

Artículo 27°. – El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si ésta 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.

d) Respecto a la cuestión de confianza y disolución del Parlamento.

No es novedad que el constituyente de 1993 mantenga el criterio de la disolución parlamentaria si se evidencia una crisis política derivada de una negación de la confianza. Así, Carlos Torres y Torres Lara defendió con ahínco dicha inclinación. Sostiene que este recurso debe ser usado por el Presidente ante situaciones extremas y graves, así como un manejo irreconciliable entre éste y el Legislativo (Comisión de Constitución y Reglamento 1993, Tomo III: 1378-1381).

Dicho esto, Enrique Chirinos Soto, quien asumió la Presidencia de la Comisión para ese momento, propuso (y que fue aprobado), como cuestión de orden, votar si los integrantes estaban o no de acuerdo con dictar en la nueva Carta, si el mandatario queda o no facultado para disolver el Legislativo. Las posiciones estaban totalmente marcadas. Mientras algunos estaban a favor de la disolución; otros, en cambio, manifestaban lo contrario.

Henry Pease (Comisión de Constitución y Reglamento 1993, Tomo III: 1382-1383) expresaba que la disolución puede otorgarse al Presidente cuando no tenga tanto poder como el que tiene en la Constitución. Consideraba que no se estaba en un escenario semiparlamentario en donde la disolución sea propia de una situación de equilibrio; sino que el poder que adquiriría el Presidente desequilibra el balance de poderes, con un Congreso sumamente débil.

Carlos Ferrero, disertaba que los enfrentamientos entre el Legislativo y el Ejecutivo determinan el fin de uno de ellos. Para remediar futuros casos, se debatió entre adoptar el método parlamentarista donde permitía una renovación parcial del Legislativo o disolver el Congreso ante reiteradas censuras al gabinete que, en la praxis, era difícil de alcanzar. Por ello, consideró que la única solución es que sea el pueblo quien dirima:

“Por ello, el sustento de la disolución del Parlamento no está en fortalecer el régimen presidencial ni en debilitar el régimen parlamentario, sino en respetar el origen de la soberanía, que es el pueblo, porque es la única manera en que el conflicto puede ser decidido de manera absolutamente democrática.

El pueblo dice: En esta discusión yo estoy por acá, y te devuelvo un Congreso a favor si estoy contigo, y te devuelvo un Congreso en contra si no estoy con tu política”. (Comisión de Constitución y Reglamento 1993 Tomo III: 1383-1384)

Es interesante mencionar que la Comisión intentó dictar las causas para configurar una disolución parlamentaria, cosa que no ocurrió (solo sobrevivió uno). Tales supuestos eran: i) en una crisis extrema y grave; ii) previo acuerdo del Consejo de Ministros; y iii) cuando exista imposibilidad de complementación armónica entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En la sesión matinal del 1 de abril de 1993, antes de proceder con la votación final del texto planteado, Chirinos Soto, pese a estar en contra de este mecanismo, sustentó la naturaleza que acarrea la disolución del Parlamento, los cuales presentamos a continuación:

“El señor Chirinos Soto. – (...) Sobre el tema de la disolución, debo señalar que en teoría constitucional esta figura es típica del régimen parlamentario. (...)”

Fui el autor de la condicionalidad de la disolución en la Constitución de 1979, condicionalidad que se refiere a que el Parlamento solo puede ser disuelto cuando ha censurado o negado la confianza a tres consejos de ministros, de dos, cinco, tres ministros o lo que fuere. Esta figura ha castrado al Parlamento, por eso no se atreve a censurar a los ministros. El Parlamento del señor Belaúnde no censuró a ministro alguno, el del señor García tampoco, y el que acompañó en sus dos primeros tramos al señor Fujimori apenas se atrevió a censurar al Ministro de Agricultura. (...)”

Señor Presidente, por eso, prefiero sostener y robustecer las potestades del Parlamento frente a los ministros. Congruente con esa posición, he apoyado que el Presidente del Consejo de Ministros, al iniciar sus funciones, solicite un voto de confianza en el Congreso, que le puede ser denegado; asimismo, he contribuido a darle nitidez y a reforzar la figura del jefe de gabinete ministerial; al igual que, con este proyecto de artículos, propongo condicionamientos y requisitos que le confieren perfectamente carácter parlamentario y democrático a la disolución del Congreso.

¿Cuándo se presenta la disolución y cómo se resuelve? Se da cuando hay un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, mediante la figura de la disolución, se recurre al arbitraje, no del Tribunal de Garantías Constitucionales sino del pueblo, quien dirimirá esa contienda. En nuestro ordenamiento constitucional no ha existido este sistema pacífico para resolver las controversias que se presentan entre los poderes del Estado. (...)” (Comisión de Constitución y Reglamento 1993 Tomo III: 1553-1554)

Como habíamos mencionado, respecto a la cuestión de confianza y disolución, se conformó un grupo de trabajo especial a fin de formular las disposiciones constitucionales. Pese a ello, se presentaron dos propuestas, una planteada por un sector de la Comisión electo en la sesión del 29 de marzo; y un texto alternativo por parte de Henry Pease, como veremos en el siguiente cuadro comparativo:

ARTÍCULOS PROPUESTOS POR EL SECTOR MAYORITARIO (NUEVA MAYORÍA-CAMBIO 90)	ARTÍCULOS PROPUESTOS POR HENRY PEASE EN POSICIÓN MINORITARIA
Artículo 28°. – En caso de grave controversia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que ponga en peligro la estabilidad política del país, el Presidente de la República, para que el pueblo la dirima, puede, con acuerdo del Consejo de Ministros, por una sola vez, durante su mandato, disolver el Congreso, según los requisitos y dentro de las limitaciones que esta Constitución establece.	Artículo 227°. – El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si es que ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros o a cinco ministros individualmente. La Comisión Permanente permanece en funciones hasta la instalación del nuevo Congreso.
Artículo 29°. – El decreto de disolución contiene la convocatoria de elecciones para nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. El Presidente no puede disolver el Congreso, sino después del primer año de su mandato constitucional. Tampoco puede disolverlo en el último año de dicho mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la que no puede ser disuelta.	Artículo 228°. – El decreto de disolución expresa la causa que lo motiva. Incluye la convocatoria de elecciones en el plazo perentorio de 30 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, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa al Consejo de Ministros sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el periodo

	presidencial. Los representantes elegidos extraordinariamente completan el periodo constitucional del Congreso disuelto.
Artículo 30°. – Si hay disolución del Congreso, no hay renovación parlamentaria a mitad de periodo. Si hubiera renovación ya no hay disolución. Tampoco hay otras formas de revocatoria de mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.	
Artículo 31°. – Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.	
Artículo 32°. – En dicho interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.	
Artículo 33°. – Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y cesa al Consejo de Ministros. Ninguno de sus miembros puede ser designado nuevamente para ministerio alguno durante el periodo presidencial.	
Artículo 34°. – El Congreso elegido extraordinariamente completa el periodo constitucional del disuelto.	

A nuestro parecer, la fórmula de Pease ha tratado de ser la más realista posible, dado que formuló una causal de disolución, además del rechazo de la confianza al Presidente del Consejo, también a un ministro en particular. Bajo estos motivos es que se reproducirá la sustentación del proyecto en minoría de Pease, quien incluye la crítica a la fórmula planteada por el partido oficialista:

“Se trata de una potestad típica de los regímenes parlamentarios, pero nuestro país, está muy lejos de esta característica. La figura del Presidente tiene ya un excesivo poder sin que significa definir los términos en que se realizará la renovación del Congreso, desplazando incluso el calendario de la renovación por tercios. (...)”

Insisto en que el Presidente de la República tiene mucho poder en el Perú. Apenas pudimos lograr que se fortalezca en algo el gobierno del gabinete. Solamente hemos dado algunos pasos y todos reconocimos que hacerlo es un proceso y que, por lo tanto, no era posible avanzar mucho más.

En esas condiciones, darle al Presidente de la República la capacidad de disolver el Congreso es prácticamente dejarlo a su criterio, pues puede argumentar perfectamente que hay conflicto, cuando en realidad no se llega a una causal objetiva del conflicto. (...)”

Existen varias consideraciones al respecto, la primera de las cuales es muy simple, pues se trata de un dato objetivo de la historia: los dos gobiernos anteriores al actual tuvieron una holgada mayoría en la Cámara de Diputados. No había posibilidad ni razón política que llevara a esa mayoría a negar su confianza a los ministros de su propia agrupación. Esa es la causa real, pero no la es que no se pudiera censurar a uno o dos gabinetes, pues solamente al censurar al tercero se producía la causal de disolución.

En este caso, reduciendo la censura a dos gabinetes, pero señalando también que puede ser la de cinco ministros individualmente, permitimos que haya una doble entrada para la censura; es decir, puede ser tanto por iniciativa parlamentaria como también por iniciativa del jefe del gabinete o del ministro que, ante la no aprobación de leyes que considera fundamentales para la acción ejecutiva, pone en juego su cargo pero, al mismo tiempo, abre las posibilidades de que se llegue a la disolución.

No es un argumento sólido decir que lo que pasa es que los ministros quieren conservar el cargo, porque o actúan ellos es sincronía con el Presidente o son despedidos.

Por consiguiente, el Presidente de la República, con esta figura de disolución limitada, ya tiene la facultad necesaria en caso de conflicto de poderes.

Lo que no se puede argumentar es que exista conflicto de poderes sin causa objetiva. No es dable dejar la puerta abierta para que, simplemente, porque se interpreta subjetivamente que hay conflicto de poderes, sin que éste se haya materializado en la censura del gobierno, en la cabeza de uno o varios ministros o en la cabeza de los gabinetes, el Presidente ejerza la capacidad de disolver al Parlamento.

El Congreso que salga de la aplicación de este conjunto de atribuciones será un Parlamento disminuido. El Presidente resultante de ese conjunto de atribuciones será un jefe de Estado aún más fortalecido de lo que hoy es. Esto no lleva a la democracia, sino a forma de autocracia. (...)

Sostengo que el proyecto de la mayoría desequilibra los poderes del Estado, pues afecta las posibilidades de un ejercicio democrático del Ejecutivo y especialmente del Parlamento.

Se trata de una iniciativa que da al Presidente de la República la capacidad de definir en qué momento y en qué términos se realiza la consulta electoral. Justamente por eso deja como una institución casi inaplicable la renovación por tercios, que solamente funcionará cuando ese calendario convenga políticamente al Presidente de la República. De este modo, será muy fácil que en función de un éxito coyuntural, que seis meses después puede haber desaparecido, se adelanten las elecciones para que le dé una mayoría más clara al Presidente de la República.

La propuesta que sugiero sirve para que, en el caso de que se presente un conflicto real de poderes, haya una salida, la que se canalizará mediante la iniciativa parlamentaria o la del Poder Ejecutivo, que exige la cuestión de confianza. Se trata de una salida objetiva, no está sujeta simplemente a la interpretación política del Presidente de la República". (Comisión de Constitución y Reglamento 1993 Tomo III: 1556-1557) (el resaltado es nuestro)

3.3.2. EL DEBATE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DE 1993.

Durante la instalación del CCD, la discusión relativa a la cuestión de confianza se caracterizó por mantener la esencia que dictaminada su predecesora de 1979. Sin embargo, el debate surgido en el Pleno fue precisamente para definir los alcances relacionados con su disolución.

La discusión sobre la materia inicia brevemente con la sesión del 21 de julio de 1993. Según Henry Pease, la propuesta del oficialismo en cuanto a la disolución parlamentaria, favorece al mandatario, quebrantando el equilibrio de poderes (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1109).

Días después, Lourdes Flores ofrece una alternativa en cuanto a la solución de un conflicto entre ambos poderes, donde se otorga a la ciudadanía el rol de árbitro ante el conflicto de estos poderes:

“Propongo, señor Presidente, un texto alternativo al artículo 189°, como un contrapeso a la potestad de disolver el Congreso en los términos que han sido propuestos por la mayoría.

El artículo 189° de nuestra propuesta dice:

“La Cámara de Diputados -que podría ser el Congreso- mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros puede acordar la convocatoria a un referéndum destinado a la consulta sobre la permanencia o no en el cargo del Presidente de la República. Dicha consulta solo podrá efectuarse a partir del tercer año de gestión. No podrá realizarse en el último año ni durante la vigencia del estado de sitio.

El rechazo de la revocación del Presidente de la República en el referéndum origina la disolución de la Cámara de Diputados y la convocatoria a nuevas elecciones dentro del plazo de treinta días.

El Presidente de la República queda inhabilitado para el ejercicio de sus funciones mientras se realiza la consulta. Dimite si el resultado le es adverso y asume la Presidencia, hasta terminar el mandato, el Vicepresidente de la República””. (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1651)

En esa misma sesión, Chirinos Soto consideró que de conformidad con una tradición que se inicia con la Carta de 1933, el Presidente del Consejo acude al Congreso y expone su política. Con la aprobación, el Congreso asume el compromiso de otorgar los instrumentos legales que se demande. Caso contrario, plantea la confianza, y el Congreso evaluará su aprobación, exponiéndose al peligro de la disolución (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1656).

Para Ferrero Costa (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1659), la disolución nace como un arbitraje el cual es asignado al pueblo para resolver un impasse. Así, “si pone un Congreso a favor del Presidente, le da la razón al Presidente; y si pone uno en contra, le da la razón al Congreso”. Ello se diferencia de la renovación, que vendría a ser la transformación de la representación en función de la variación de las tendencias políticas. Consideró que “en un país que obligue al Ejecutivo pedir permiso al Parlamento para tener un gabinete, es entregar el Ejecutivo en manos del Parlamento, mediante una negociación a espaldas del pueblo, que implica la pérdida de la firmeza y la voluntad del programa que él quiere aplicar y por el cual ha sido elegido” (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1662).

Por su parte, Julio Castro Gómez, manifestó que es positivo la proposición del gobierno de gabinete, que busca tratar de darle mayor participación en las decisiones del gobierno, y su necesidad de contar con la confianza del Parlamento, ya que no solo es confrontación ni fiscalización que debe haber entre los poderes del Estado y en la política, sino que también se deben encontrar puntos de coincidencia y de trabajo en común, por lo que debe quedar expresado a través de un acuerdo básico de confianza del Congreso al gabinete (Congreso Constituyente Democrático 1993 Tomo II: 1665).

3.3.3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993.

Tal como habíamos adelantado, la cuestión de confianza, a contraste de la Norma Fundamental de 1979, sufrió ciertas modificaciones, tanto en su tipología como en la forma de la disolución parlamentaria.

a) La cuestión de confianza obligatoria: artículo 130.

Dicha norma constitucional establece:

“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.”

Ya habíamos mencionado que la confianza en la Carta de 1979, originalmente contemplaba la obligación del Presidente del Consejo en acudir ante ambas Cámaras del Congreso para exponer el programa general del gobierno, de los cuales deberá tener el voto mayoritario a fin de que la solicitud sea aprobada y así ejercer sus funciones. Mas ello no se produjo por la incertidumbre en definir qué Cámara era competente para dar el voto aprobatorio, razón por la cual el constituyente simplemente optó por dejar que este tipo de la cuestión de confianza no tenga voto alguno, sino únicamente la confianza facultativa.

Para nuestra actual Constitución, los hechos varían, principalmente porque se pasó de un Congreso bicameral (Diputados y Senadores) a unicameral. En esa línea, cuando el Presidente del Consejo, ni bien juramente su cargo ante el mandatario, se presentará junto al resto del gabinete, en un lapso no mayor de treinta (30) días, ante el Legislativo para explicar la política general del gobierno, así como formular la cuestión de confianza, formalizando de este modo, su investidura.

De acuerdo al Reglamento legislativo, el Primer Ministro deberá realizar lo siguiente (artículo 82):

- Exponer la política general del gobierno.
- Debatir la política general del Gobierno.
- Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

Además, deberá constatar si este poder del Estado se encuentra en alguno de sus dos periodos de sesiones ordinarias. En otros términos, hablamos en los intervalos del 27 de julio al 15 de diciembre (primer periodo) o entre el 1 de marzo al 15 de junio (segundo periodo) (artículo 49).

Caso contrario, si la juramentación se produce fuera de esas fechas, la norma prevé que el mandatario convoque, mediante decreto, al Congreso a una legislatura extraordinaria tal como dicta el artículo 118, inciso 6 de la Carta. Posterior a ello, el Presidente del Congreso cita la presencia inmediata a los Congresistas (artículo 50 del Reglamento). Ello tiene como fin evitar que el nuevo gabinete no ejerza formalmente sus funciones si su juramentación se produjo fuera de los dos periodos legislativos ordinarios.

El artículo 82 del Reglamento del Legislativo refiere que previa a la declaración del Primer Ministro, deberá entregar por escrito el texto íntegro de su sustentación a los parlamentarios. Ello permitirá a que durante la fase del debate, cada uno de ellos puedan solicitar alguna aclaración respecto a algún punto que les llame la atención en el programa del gobierno. Precisamente, al concluir la exposición del representante del Ejecutivo, la cuestión de confianza planteada será objeto de debate y posterior votación en la misma jornada o en la siguiente, previo acuerdo del Pleno o la Junta Directiva.

Posteriormente, el Presidente del Congreso y un vicepresidente emitirán un oficio al Ejecutivo señalando los resultados. De tener la mayoría aprobatoria, el gabinete podrá continuar con sus labores y cumplir así con el programa sustentado. Ahora bien, si el resultado es adverso, se produce la crisis de gabinete, tal como lo dicta el artículo 133, cuyo contenido analizaremos más adelante.

Al respecto, señala Landa (2020: 53-54) que el objetivo de este tipo de confianza que:

“se establezca un vínculo de confianza fiduciaria; esto es, que al recibir el voto de confianza en base a plan del nuevo gobierno, la oposición se manifieste mediante el voto de confianza a favor o en contra de las políticas y las medidas legislativas que hayan sido solicitadas; pero, también, que el control político de la oposición política no se limite a supervisar el voto de confianza otorgado, sino al cumplimiento de las políticas que dimanen de la propia Constitución, a juicio de la oposición”.

Desde la vigencia de nuestra actual Norma Fundamental, se produjeron un total de 33 cuestiones de confianza de carácter obligatorio. El mismo que presentamos a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 9
Relación de solicitudes de cuestión de confianza de carácter obligatorio desde la vigencia de la Constitución de 1993⁵⁷.

⁵⁷ Es importante hacer mención que pese a la designación de Antero Flórez Aráoz como Presidente del Consejo de Ministros, durante el corto periodo presidencial de Manuel Merino de Lama (exactamente solo permaneció seis días), luego de producirse la vacancia presidencial contra Martín Vizcarra, no llegó a sustentar la cuestión de confianza obligatoria ante el Congreso.

De igual modo, hacemos hincapié que Héctor Valer Pinto tampoco llegó a presentarse ante el Congreso de la República para solicitar la cuestión de confianza como nuevo Presidente del Consejo de Ministros en el gobierno de Pedro Castillo. Ello debido a los múltiples cuestionamientos tanto por el sector político y de la ciudadanía por las denuncias en su contra,

FECHA	GOBIERNO	PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
17 de marzo de 1994	Alberto Fujimori Fujimori	Efraín Goldenberg Schreiber	Alcanza mayoría		
22 de agosto de 1995		Dante Córdova Blanco	86	3	24
3 de mayo de 1996		Alberto Pandolfi Arbulú	64	9	15
6 de julio de 1998		Javier Valle Riestra González Olachea	68	32	2
4 de setiembre de 1998		Alberto Pandolfi Arbulú	63	17	1
28 de enero de 1999		Víctor Joy Way Rojas	64	18	7
11 de noviembre de 1999		Alberto Bustamante Belaúnde	57	20	0
24 de agosto de 2000		Federico Salas Guevara Schultz	69	25	16
11 de diciembre de 2000	Valentín Paniagua Corazao	Javier Pérez de Cuéllar	74	1	7
23 de agosto de 2001	Alejandro Toledo Manrique	Roberto Dañino Zapata	106	0	1
9 de agosto de 2002		Luis Solari de la Fuente	57	1	20
18 de julio de 2003		Beatriz Merino Lucero	61	1	17
13 de enero de 2004		Carlos Ferrero Costa	49	6	44
25 de agosto de 2005		Pedro Pablo Kuczynski	60	6	29
24 de agosto de 2006	Alan García Pérez	Jorge del Castillo Gálvez	75	18	23
6 de noviembre de 2008		Yehude Simon Munaro	58	14	9
10 de agosto de 2009		Javier Velásquez Quesquén	67	13	11
5 de octubre de 2010		José Antonio Chang	51	17	4

originando su renuncia el 4 de febrero de 2022, habiendo juramentado al cargo días antes (1 de febrero de 2022).

En lo que respecta al gobierno de Dina Boluarte, señalamos que Pedro Angulo no aplicó la confianza obligatoria, ya que permaneció en el cargo de Presidente de la PCM por solo 11 días; puesto que el 21 de diciembre del 2022 es reemplazado por Alberto Otárola.

18 de abril de 2011		Rosario Fernández Figueroa	47	0	28
25 de agosto de 2011	Ollanta Humala Tasso	Salomón Lerner Ghitis	87	0	32
5 de enero de 2012		Óscar Valdés Dancuart	71	0	34
21 de agosto de 2012		Juan Jiménez Mayor	73	38	2
21 de noviembre de 2013		César Villanueva Arévalo	73	39	1
17 de marzo de 2014		René Cornejo Díaz	66	52	9
26 de agosto de 2014		Ana Jara Velásquez	55	54	9
27 de abril de 2015		Pedro Cateriano Bellido	73	10	39
20 de agosto de 2016	Pedro Pablo Kuczynski	Fernando Zavala Lombardi	121	2	1
12 de octubre de 2017		Mercedes Aráoz Fernández	83	17	0
2 de mayo de 2018	Martín Vizcarra Cornejo	César Villanueva Arévalo	94	19	2
5 de abril de 2019		Salvador del Solar Labarthe	46	27	21
28 de mayo de 2020		Vicente Zeballos Salinas	89	35	4
4 de agosto de 2020		Pedro Cateriano Bellido	37	54	34
11 de agosto de 2020		Walter Martos Ruiz	115	5	4
3 de diciembre de 2020	Francisco Sagasti Hochhausler	Violeta Bermúdez Valdivia	111	7	1
27 de agosto de 2021	Pedro Castillo Terrones	Guido Bellido Ugarte	73	50	0
4 de noviembre de 2021		Mirtha Vásquez Chuquilín	68	56	1
8 de marzo de 2022		Aníbal Torres Vásquez	64	58	2
10 de enero de 2023	Dina Boluarte Zegarra	Alberto Otárola Peñaranda	73	43	6

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Visto el cuadro, podría plantearse una inicial hipótesis donde la mayoría legislativa del gobierno de turno no ocasionaría mayor problema para que

conceda la confianza al recién juramentado gabinete. Como señala Landa (2020: 43), “contribuyó al debate de una pluralidad de posturas democráticas sobre el control del poder, que permitió el balance de poderes, así como la alternancia en el poder presidencial”. Sin embargo, tal idea queda desvirtuada por los diversos periodos parlamentarios que se llevaron a cabo en estos últimos años, donde la situación es adversa y que detallaremos en los siguientes renglones.

- Periodo 1992-1995. El partido del gobierno, Cambio 90, obtuvo 44 de los 80 escaños que fuera distribuido el entonces Congreso Constituyente Democrático.

- Periodo 1995-2000. El partido Cambio 90 - Nueva Mayoría de Fujimori, alcanzó 67 de los 120 curules parlamentarios.

- Periodo 2000-2001. Pese a que Fujimori fue electo para un tercer periodo presidencial (gracias a una polémica ley que le otorgó el Congreso anterior), no tuvo una mayoría suficiente como en las anteriores ocasiones, pues solo alcanzó unas 52 curules con el partido Perú 2000. El escándalo producido por la compra de votos de congresistas efectuadas por el asesor del Presidente y la posterior fuga al Japón de Fujimori, devinieron en un terremoto político que fue resuelto en noviembre de ese año cuando Valentín Paniagua asumiera el gobierno de forma transitoria hasta el año siguiente.

- Periodo 2001-2006. Aunque Alejandro Toledo haya ganado las elecciones presidenciales, en las parlamentarias, su partido, Perú Posible, no logró el mismo resultado, convirtiéndose en la primera fuerza política minoritaria con 45 escaños, por lo que tuvo que valerse de alianzas estratégicas con otros líderes políticos para cumplir con el programa de gobierno y otorguen a sus gabinetes la confianza requerida durante estos cinco años.

- Periodo 2006-2011. Si bien los gabinetes de García Pérez obtuvieron sin ningún problema la confianza obligatoria, no se debió precisamente a que fueron una fuerza política mayoritaria. Al contrario, el Partido Aprista Peruano alcanzó 36 asientos congresales, a diferencia del partido de oposición, Unión por el Perú, con 45 escaños. Las alianzas políticas fueron vitales para alcanzar este objetivo.

- Periodo 2011-2016. Gana Perú, partido del Presidente Ollanta Humala, tampoco obtuvo una mayoría parlamentaria, pues obtuvo 47 curules de los 130 disponibles, convirtiéndose en la primera minoría del Congreso. Las posteriores renuncias de varios de sus integrantes a la bancada a fines del periodo, desequilibraron al Ejecutivo, manifestándose con la votación de la cuestión de confianza de Ana Jara.

- Periodo 2016-2019. El partido oficialista, Peruanos por el Cambio, aunque resultara victorioso en la elección presidencial, tuvo un desagradable panorama no solo al no lograr la mayoría de escaños en el Congreso (18 de 130), sino que se convirtió en la segunda minoría, a diferencia del partido de

oposición, Fuerza Popular, que alcanzó 73 curules. Pese a este inusual escenario, la cuestión de confianza obligatoria solicitados por Fernando Zavala y Mercedes Aráoz, fueron otorgados con el apoyo de casi todas las bancadas, sin problema alguno.

- Periodo 2020-2021. Por vez primera desde la vigencia de la Carta de 1993, el partido de gobierno no se presentó a las elecciones complementarias, razón por el cual no tiene escaños en el Congreso. Además, ningún partido político alcanzó la mayoría parlamentaria; por lo que Acción Popular se convirtió en la primera fuerza minoritaria con 25 asientos. La diversidad de partidos políticos en el Congreso, junto a la carencia de algún representante del gobierno de Vizcarra en el Legislativo, permitió que se denegara por primera vez, una cuestión de confianza de carácter obligatorio al gabinete de Pedro Cateriano.

- Período 2021-2022. La distribución de escaños del actual Congreso hace que ninguna bancada se convierta en una mayoría absoluta, tal como fue el fujimorismo en el 2016. El partido oficialista, Perú Libre, se convierte en la primera bancada minoritaria con 37 representantes originales, por lo que tendría que valerse de algunas alianzas con otros partidos políticos a fin de garantizar una estabilidad en el Gabinete. Ello se concretizó con las confianzas obtenidas por Bellido y Vásquez. Sin embargo, en este último caso, la confianza no fue concedida por un grupo del propio partido oficialista, denotando un aire de inestabilidad entre los parlamentarios de Perú Libre y el Ejecutivo. Aunque esta pugna interna devino en una fragmentación de bancadas, no fue impedimento para apoyar al gabinete Torres.

- Período 2022- actual. Con la asunción de la primera vicepresidenta Dina Boluarte a la presidencia, se aprecia una singular convivencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto debido al cambio de dirección del gobierno, al convertirse en aliado del bloque opositor a Castillo⁵⁸. El mismo que vio reflejado en el otorgamiento de la confianza al gabinete Otárola, pese a los duros cuestionamientos por el manejo de las protestas sociales en el país, luego del fallido golpe de Estado de Castillo ocurrido el 7 de diciembre del 2022.

Todos estos hechos nos llevan a reflexionar que la inmediata aprobación de la confianza obligatoria al Ejecutivo es relativa, pues dependerá en un primer escenario, de la mayoría parlamentaria que obtenga el partido oficialista; y en un segundo escenario, que el partido oficialista consiga alianzas partidarias para alcanzar dicha mayoría, y así evitar una eventual crisis política.

Este argumento guarda relación con lo afirmado por Eguiguren (2007: 41) cuando describe la problemática de nuestro sistema de gobierno:

⁵⁸ Denominamos “singular convivencia” por la forma en cómo la presidenta Boluarte pactó con la oposición, pese a que éstos buscaron impugnar la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2021, así como también formaron una comisión investigadora en el Congreso ante un supuesto fraude electoral. De igual modo, se trató de investigar tanto a Castillo como a ella por la presunta comisión de diversos delitos. Esto con el fin de desembrar el Ejecutivo.

La personalización del poder que este régimen propicia, su relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre gobierno y oposición, así como el bloqueo que suele presentarse cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Parlamento, sin duda han conspirado contra el fortalecimiento y la estabilidad del régimen político y la institucionalidad democrática. A su vez, ha sido palpable la inmadurez y la incomprensión que aún persisten en la mayoría de fuerzas políticas acerca del rol que corresponde tanto a las mayorías como a las minorías en el Parlamento, así como al tipo de diálogo y contrapunto que debe existir entre gobierno y oposición.

b) La cuestión de confianza facultativa: artículo 132.

El texto normativo dicta lo siguiente:

El Congreso hace 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. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

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

Este artículo no varía en su contenido principal respecto al artículo 226 de la Constitución de 1979; sin embargo, presenta dos novedades que detallaremos a continuación.

- Si bien la cuestión de confianza lo otorgaba la Cámara de Diputados mediante votación mayoritaria, dicha responsabilidad recae en el propio Congreso, por ser ahora unicameral.
- Por otra parte, se indicaba que el mandatario aceptaba la dimisión del Presidente del Consejo o del ministro sin plazo alguno. En la actualidad, se le otorga al mandatario un plazo de setenta y dos horas siguientes a la carta de renuncia a fin que lo acepte.

Para todos los demás casos, la interpretación de la norma será totalmente similar a la que habíamos realizado con el artículo 226 de la Carta del 79. En otros términos, la cuestión de confianza será facultativo siempre y cuando la iniciativa sea formulada por el gabinete.

A efectos de materialización, esta iniciativa ostenta dos características:

- Que se reafirme en la política general del gobierno sobre un determinado sector.
- Que verse sobre iniciativas legislativas, ya sea un pedido de aprobación de delegación de facultades (artículo 104), iniciativas legislativas e incluso propuestas de reforma constitucional, los mismos que hayan sido formulados por el mandatario (artículo 107) y aprobado por el Consejo de Ministros (artículo 125, inciso 1).

Al respecto, la cuestión de confianza sí puede materializar con el objetivo de que el Parlamento delegue facultades legislativas, tal como afirma Landa (2006: 259). No obstante, y conforme a los artículos 101 y 104 de la Carta, esta delegación tiene límites; es decir, las facultades legislativas no deben referir materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República; puesto que su aprobación compete al Congreso.

De acuerdo a Vitón (2018: 70), si las facultades legislativas otorgadas no han respetado lo que estipula la Carta, se puede derogar o modificar el Decreto Legislativo que contiene los excesos, sin que ello implique un revocamiento de la confianza.

Por otra parte, Cairo (2018a: 44 y 2018b: 167) considera que “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”. Razón por el cual, estima que la confianza verse sobre la aprobación de un proyecto de ley.

Delgado-Guembes (2012: 434) respalda esta postura al afirmar que:

“los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de éste, 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”.

Situación particular merece el criterio de Naupari (2020: 167) quien señala que estas iniciativas legislativas tienen un límite, consistentes en que el Ejecutivo no podrá presentar cuestión de confianza si dichas iniciativas son promovidas por las mismas bancadas del Congreso. De igual modo, estima que no es viable el planteamiento de la cuestión de confianza si estas mociones legislativas modifiquen competencias de un organismo autónomo o incorpore al Ejecutivo al proceso de designación de altos funcionarios; a menos que la iniciativa únicamente verse sobre el mejoramiento del principio de transparencia de estos procesos (Naupari 2020: 172). Retirando esa excepción, coincide García Toma (2022: 185) quien, a su criterio, y a raíz de que el Legislativo ostenta una potestad de poder constituyente constituido, no puede ser condicionado por el Ejecutivo.

Hacemos mención en lo referente a que una cuestión de confianza tenga como fin impulsar una reforma constitucional parcial. Esto se debe a que en principio significa una variación en la normativa de la Constitución para reforzar alguna institución del Estado o añadir algún derecho fundamental, siempre y cuando se respete el parámetro dictado en el artículo 3 de la Carta. En otros términos, que no atenten la dignidad del hombre, el principio soberano del pueblo, del Estado democrático de derecho y la forma republicana de gobierno.

¿Ello significa que la reforma constitucional planteada como iniciativa de norma por parte del Presidente de la República deba aprobarse en su totalidad? No necesariamente. Recordemos que será el Congreso quien decida libremente si modifica o no alguna disposición constitucional. Si el Legislativo manipula el proyecto otorgando otro sentido a la propuesta del Ejecutivo, éste podrá recurrir ante el Tribunal Constitucional alegando los vicios de forma y fondo que considere.

Ahora, si el Ejecutivo sustenta que la iniciativa garantiza un mejor funcionamiento del sistema con la aprobación en su totalidad de esta iniciativa, al aceptar la confianza no solo implica que el gabinete se quede ni mucho menos “un saludo a la bandera”, sino que es un compromiso por parte del Congreso en llevar a cabo esta reforma, previa deliberación parlamentaria.

Contrario sensu, si a la perspectiva del Legislativo esta reforma de iniciativa del Ejecutivo invade competencias entre ciertos poderes del Estado o perjudica ciertos derechos fundamentales, no les queda más remedio que rechazar la confianza y generar una crisis total de gabinete.

Una reflexión sobre el tema lo encontramos en Cairo (2018b: 167-168) bajo los siguientes términos:

“Mientras la cuestión de confianza sirve para que el órgano ejecutivo del Estado manifieste su posición favorable a la aprobación de un proyecto de ley de reforma constitucional, la observación presidencial a una ley de reforma constitucional constituye la expresión de una posición desfavorable respecto de esa reforma. Por consiguiente, la prohibición constitucional al Presidente de la República de observar (es decir, objetar) una ley de reforma constitucional, no constituye un impedimento para que el órgano ejecutivo del Estado, mediante una cuestión de confianza voluntaria planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, manifiesta su apoyo (lo contrario de una objeción) a la oposición de un proyecto de ley de reforma constitucional”.

Similar alcance lo hallamos en Portugal (2020: 256), al incorporar como iniciativa ministerial a las reformas constitucionales, solo si la temática esté vinculado a la política del gobierno y si involucra funciones o competencias del Ejecutivo.

El artículo 86 del Reglamento del Congreso (antes de su modificatoria del 2021) se encarga de precisar los alcances procedimentales no solo para la moción de censura, sino también de la cuestión de confianza por iniciativa ministerial, de los cuales se hará efectiva la responsabilidad política del gabinete.

Al respecto, hallamos en su inciso c) de la norma citada, que la confianza facultativa se planteará ante el Pleno y lo puede realizar los sujetos legitimados. El debate de la confianza solicitada se efectuará en la misma sesión o en la siguiente.

En cuanto a los resultados de la votación, consideramos que se aplicará de forma similar a lo señalado en el artículo 82, último párrafo del Reglamento parlamentario. Además, el artículo 86.e) indica los efectos de una confianza denegada, en donde se produce la crisis total del gabinete si ésta fue presentada por el Presidente del Consejo; y de forma extensiva, se aplica el inciso b) de dicho artículo respecto a la renuncia del ministro si planteó la confianza. La renuncia deberá ser aceptada por el Presidente dentro de las 72 horas de producirse la dimisión. Siguiendo a Blancas (1996: 97), la imposición del plazo evita que el mandatario mantenga en el cargo al ministro censurado o denegado su confianza un tiempo adicional mientras expide la resolución que acepte su renuncia.

En cuanto a la práctica, desde la vigencia de la Carta de 1993, se han presentado un total de 13 cuestiones de confianza facultativas, los cuales representaremos en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 10
Relación de solicitudes de cuestión de confianza de carácter facultativo desde la vigencia de la Constitución de 1993.

FECHA	GOBIERNO	MINISTRO	CARTERA	MOTIVO	RESULTADO
27 de abril de 1993	Alberto Fujimori Fujimori	Alberto Varillas Montenegro	Educación	Política educativa del gobierno de turno	Aprobado
13 de junio de 1996		Alberto Pandolfi Arbulú	Presidencia del Consejo de Ministros y Pesquería	Política del gobierno respecto a las privatizaciones	70 votos a favor y 17 en contra
26 de setiembre de 1996			Presidencia del Consejo de Ministros y Energía y Minas	Se solicitó la cuestión de confianza en general en defensa de sus ministros del Interior y Defensa.	63 votos a favor y 32 en contra
8 de mayo de 1997		Jorge González Izquierdo	Trabajo y Promoción Social	Políticas laborales y reducción de puestos de trabajo	Aprobado
		Alberto Pandulfi Arbulú	Presidencia del Consejo de Ministros y Energía y Minas	La cuestión de confianza se dio luego de una interpelación al mencióname por el caso Montesinos y Miyagusuku.	Aprobado

2 de octubre de 1997				Programa económico del gobierno	59 votos a favor, 18 en contra.
21 de abril de 1998		orge Camet Dickmann	Economía y Finanzas	Confianza solicitada a raíz de la interpelación por el fenómeno de El Niño y la crisis asiática.	54 votos a favor, 18 en contra.
9 de agosto de 2012	Ollanta Humala Tasso	Pedro Cateriano Bellido	Defensa	Aprobación del proyecto de ley para otorgar facultades legislativas al Ejecutivo en materia de reforma del régimen remunerativo de pensiones para las Fuerzas Armadas y policiales.	70 votos a favor, 31 en contra y 1 abstención.
21 de junio de 2017	Pedro Pablo Kuczynski	Alfredo Thorne Vetter	Economía y Finanzas	Confianza para continuar en su cargo.	11 votos a favor, 88 en contra y 2 abstenciones.
15 de setiembre de 2017		Fernando Zavala Lombardi	Presidencia del Consejo de Ministros y Economía y Finanzas	Política educativa del gobierno.	22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones.
19 de setiembre de 2018	Martín Vizcarra Cornejo	César Villanueva Arévalo	Presidencia del Consejo de Ministros	Proyectos de ley sobre reformas de justicia	82 votos a favor, 22 en contra y 14 abstenciones
4 de junio de 2019		Salvador del Solar Labarthe	Presidencia del Consejo de Ministros	Proyectos de ley sobre reforma política (reformas constitucionales y electorales)	77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones.
30 de setiembre de 2019				Proyecto de ley para la modificación del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional.	50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones (¿?).
17 de noviembre de 2022	Pedro Castillo Terrones	Aníbal Torres Vásquez	Presidencia del Consejo de Ministros	Proyecto de ley que deroga la Ley 31399	Rechazado de plano por la Junta Directiva del Congreso en base a la Ley 31355 (¿?).

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Este cuadro significa, en primer lugar, que la mayoría de la confianza facultativa haya sido solicitado por el Primer Ministro. En segundo lugar, notamos que la cuestión de confianza atravesó por dos fases: uno de ellos

donde primaba la mayoría parlamentaria el partido oficialista; y una segunda fase en donde la situación política era sumamente distinta, pues el gobierno de turno no contemplaba una mayoría sea del propio partido o con alianzas políticas.

Finalmente, destacamos el hecho que los rechazos de la confianza facultativa se hayan realizado recién en estos últimos años, para ser exactos, desde el 2017, donde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no tenía mayoría parlamentaria ni mucho menos alianzas políticas con otras bancadas parlamentarias.

Como se ha podido visualizar, la cuestión de confianza de carácter facultativo no solo destaca por ser una iniciativa ministerial y cuyos procedimientos son similares al de la investidura del Presidente del Consejo, sino porque la práctica reflejaba la voluntad expresa del legislador en aprobar o denegar la confianza sin alguna intención de disimular un rechazo a la confianza, aunque en la aparente formalidad, figure una percepción distinta. Precisamente, los hechos acontecidos el pasado 30 de setiembre pusieron en un amplio debate si el otorgamiento de la confianza legislativa podría incluir vicios en su procedimiento o una simulación. Esta cuestión lo veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo de esta investigación.

c) Cuestión de confianza y crisis total del gabinete: artículo 133.

Dicha disposición constitucional dicta que:

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.

En primer lugar, este artículo es una novedad en la Carta de 1993 respecto a su predecesora y contempla una noción constitucional como lo es la crisis total de gabinete.

Para nosotros, la crisis total de gabinete viene a ser aquella situación jurídico-política en donde se produce la dimisión del Presidente del Consejo de Ministros ocasionando a su vez, el cese de todos los miembros del gabinete.

No olvidemos que el Primer Ministro es aquel personaje quien propone a aquellos funcionarios con quienes va a trabajar y el mandatario los nombra, tal como refiere el artículo 122 de la Carta. Dicha situación se asimila a aquel aforismo “lo accesorio sigue la suerte del principal”.

Lo interesante de este artículo es que establece las causales que permiten llegar a una crisis total de gabinete, sin que el Legislativo sea el principal causante. Dichas causas son:

1. Se rechaza la cuestión de confianza al Presidente del Consejo de Ministros.

Ya hablamos respecto a las variables de la confianza en nuestra Constitución. Es decir, ya sea una confianza obligatoria o facultativa que solicite el Ejecutivo, y será el Legislativo quien realice su votación para aprobar la política general del gobierno sustentado o denegarlo.

Bajo el primer supuesto, la renuncia es de todo el gabinete sin excepción. En caso se diera el segundo supuesto, la renuncia solo acarreará al ministro que solicitó la confianza, no implicando al Primer Ministro o al resto de sus colegas.

2. El Congreso censura al Presidente del Consejo de Ministros.

Tanto la disposición 132 de la Constitución como el artículo 86, incisos a) y b) del Reglamento legislativo establecen las pautas de la censura hacia el Primer Ministro o algún integrante de su gabinete, en caso halle alguna responsabilidad política.

A diferencia de la confianza, la censura es una prerrogativa del legislador. Dicho acto será interpuesto luego de concluir la interpelación donde hayan concurrido o no algún ministro citado para que informe sus actividades. Para que prospere la moción, deberá contar con el apoyo del 25 % del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el 4° y el 10° día natural después de su presentación. Se aprueba solo con el 50% del número legal de congresistas.

Si se aprueba la censura, el efecto inmediato es la renuncia del ministro en cuestión. Si el censurado fuese el Primer Ministro, conlleva a la crisis total del gabinete.

3. Se produce la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros.

Las dos anteriores causales demuestran un aparente conflicto Ejecutivo-Legislativo concretizados con el rechazo al Primer Ministro obligándolo a dimitir. Sin embargo, bajo la presente causal, la situación es totalmente distinta, debido a que no existe una desavenencia entre estos dos poderes, sino únicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

La renuncia que realiza el Primer Ministro (y que deviene en la crisis total de gabinete) suele deberse los siguientes factores:

- Un conflicto social en donde el Ejecutivo no pudo aliviar la situación por malas decisiones que adoptó el Consejo de Ministros, siendo responsable su Presidente.
- Un cambio generacional de ministros, ocasionalmente cuando el periodo presidencial se encuentra a pocos meses de concluir, o a fin de demostrar una nueva fase de su política general de gobierno con otro personaje ministerial.
- Motivos personales del Primer Ministro que obligan a dejar su cargo.

4. El Presidente de la República remueve de su cargo al Presidente del Consejo de Ministros.

Ello de acuerdo al artículo 122 de la Carta. Por ello, los motivos que llevan a este remover del cargo son sumamente abiertas, en las que podemos destacar una crisis que enfrente el Ejecutivo (política, social, económica); la necesidad de un recambio de gabinete durante el periodo presidencial o simplemente por el libre criterio del Presidente en quitar el cargo al Primer Ministro y encargarle a otro ciudadano.

Aunque la norma constitucional regula que, ante la renuncia del Primer Ministro, el mandatario tiene 72 horas para aceptar el acto; existe un vacío legal en donde no se establece exactamente un plazo que deberá tener el mandatario para nombrar a su reemplazo y a su gabinete.

Para nosotros, el plazo que dicta la Carta sobre el tiempo que tiene el mandatario en aceptar esta renuncia será el mismo para nombrar a su sucesor y los nuevos integrantes del gabinete; es decir, setenta y dos horas.

Un punto adicional en agenda es aclarar si los ministros renunciantes pueden volver a integrarse o no a un nuevo gabinete. El artículo 133 no resuelve la interrogante ni por asomo. García Toma (2011: 411), por ejemplo, señala que la crisis general de gabinete “se supera con el nombramiento de un nuevo Consejo de Ministros”. Sin embargo, si asumimos el término “nuevo” como aquella obligación del Presidente en nombrar a personas totalmente distintas para cada nuevo gabinete, ¿no interferiría con el artículo 122 donde se le faculta libremente de nombrar a quien desee para su gobierno?

Nosotros somos partidarios de que, a excepción del Presidente del Consejo renunciante, los demás ministros integrantes de su gabinete pueden volver a ser parte del nuevo Consejo de Ministros, sea en la misma cartera o en otro sector. Ello garantiza el fiel cumplimiento del artículo citado y la libertad del mandatario en reiterar la confianza al ministro que ocupó una determinada cartera en un gabinete predecesor o simplemente cambiarlo de ministerio. Si a ojos del Congreso la ratificación del cargo del ministro en un nuevo Consejo de Ministros no lo satisface, simplemente deberá hacer uso de la censura. Aunque ello generaría un permanente conflicto entre estos poderes del Estado, quien deberá acudir a negociar y lograr que este ministro cuestionado permanezca en su despacho será el flamante Primer Ministro. En consecuencia, se apreciaría ya no un serio conflicto; al contrario, se convertiría en una coordinación que permitirá dar fin a la brecha institucional.

Similar criterio recogemos de García Belaúnde (2018: 185) cuando refiere que, en los últimos años de la historia parlamentaria, la crisis de gabinete se maneja cuando el nuevo Primer Ministro puede citar incluso a quienes fueron cesados del anterior gabinete, siempre y cuando no hayan estado inmersos en la crisis.

Como ya lo habíamos advertido, al producirse una crisis total de gabinete, el cambio significativo será la investidura del nuevo Presidente del Consejo, mientras que los ministros pueden ser los mismos del gabinete anterior. No obstante, en el 2018, el Congreso dictó nuevas reglas de interpretación sobre la crisis total de gabinete. Como veremos en el próximo capítulo, dicha normativa claramente colisionaba con las prerrogativas asignadas al Poder Ejecutivo, motivo por el cual, fue objeto de debate ante el Tribunal Constitucional, cuyo resultado final fue declarar que esta modificatoria al Reglamento del Congreso era incompatible con la Constitución.

d) Cuestión de confianza y disolución: artículo 134.

Esta norma expresa literalmente que:

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste 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 en 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 estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

A diferencia de otros Estados en donde el derecho constitucional comparado no permite la relación cuestión de confianza - disolución parlamentaria, el caso peruano es especial, debido a que une estas figuras constitucionales con el objetivo de fortalecer su sistema de gobierno presidencial con atenuantes parlamentarios.

La Constitución de 1979 mostraba que la disolución de los diputados era previsible siempre y cuando ésta haya denegado la confianza tres veces al Primer Ministro durante un periodo presidencial. Como fue expuesto en su oportunidad, esta posibilidad era sumamente difícil de cumplirse por no decirse imposible, debido a que, durante su vigencia, el partido oficialista predominaba la mayoría en las cámaras legislativas, razón por el cual no era necesario llegar a tal extremo.

Ahora bajo las reglas constitucionales de la Carta de 1993, ya no nos encontramos ante un Congreso bicameral, sino ante un Legislativo con cámara única y que la Comisión Permanente actúa como una símil de Cámara de Senadores.

Además, la disolución del Congreso es permisible no ante un rechazo de la confianza por tres ocasiones, sino que el legislador optó por reducirlo a dos. Dicha flexibilización otorga una mayor facilidad al Ejecutivo para que lo concrete como último recurso.

Para Fernández Segado (1994: 55) el verdadero significado de la disolución presidencial viene a ser la amenaza para que el Legislativo tolere un gobierno con “mayoría presidencial”.

Coincide en ello Hakansson (2012: 342) al considerar a la disolución parlamentaria “como una forma de dar solución a un periodo de inestabilidad gubernamental y, como un medio de presión y cálculo político contra el Congreso para que o niegue la investidura al Primer Ministro y su gabinete”.

Similar criterio asume Blancas⁵⁹ (1996:102), ya que el reforzamiento del poder presidencial se debe a la inserción de mecanismos pertenecientes al modelo parlamentarista que, “desprovistos de la función que cumplen en éste al engarzarse armónicamente con los demás mecanismos que lo integran, resultan desnaturalizados al servir para propósitos completamente ajenos a aquellos que les confieren sentido en el régimen al que pertenecen”.

Por su parte, Urbina (2018: 175-177) al contextualizar la crisis política, considera que este mecanismo resulta un modo de “pulso político” del Ejecutivo frente al Congreso para concretar la disolución. Incluso, rechaza que se use este mecanismo para impedir que los parlamentarios puedan ejercer el control político (interpelación o censura); de hecho, al ser desnaturalizado, contraviene la Constitución. A ello se suma García Belaúnde (2018: 184 y 2019: 56-57) con la confianza facultativa de Fernando Zavala para evitar la interpelación a Marilú Martens. Incluso considera que esta denegatoria no debió contarse para que se efectúe la disolución parlamentaria.

Discrepamos de estas afirmaciones por dos razones. Primero, no es que se use la cuestión de confianza únicamente para lograr la disolución. Ante una crisis política entre estos poderes, se prioriza la solución democrática como es la coordinación, generándose la cohabitación. Más aún cuando el Ejecutivo carece de una mayoría parlamentaria. Por ello, es que consideramos que la cuestión de confianza facultativa sería invocada como último recurso para apaciguar una eventual crisis política. Eso sí, siempre y cuando las coordinaciones estén enfocadas a la política general de gobierno y se busque el beneplácito del Congreso.

Segundo, consideramos que la confianza facultativa puede usarse para evitar una interpelación e incluso una censura hacia un ministro o hacia el propio Presidente del Consejo. Al respecto, Landa (2020: 63-64; 2022: 477) señala que esta conversión resulta “propio del ejercicio racionalizado del

⁵⁹ Continuando con Blancas (1996: 100), la disolución bajo el régimen parlamentarista implica también la “terminación del mandato del gobierno”, debido a que, culminadas las elecciones, impondrá como vencedor al partido oficialista o de la oposición. Además, el parlamento resultante de esta votación inicia un nuevo mandato y no completa el periodo faltante al Congreso disuelto; de forma similar ocurre en el caso del gobierno.

equilibrio y balance de poderes”. Bajo esa línea concuerda García Toma (2022: 180), ante un uso inmoderado de la censura del Parlamento. Nosotros sostenemos que dicho acto únicamente se hará efectivo cuando exista un serio cuestionamiento a la política general del gobierno o iniciativa ministerial, cuya concreción busque el bienestar ciudadano. No resulta válido si la cuestión de confianza sea un pretexto para apañar cuestionamientos al portavoz del mandatario o un miembro del gabinete, tales como investigaciones fiscales por comisión de graves delitos⁶⁰.

Importante anotación realiza Fernández Segado (1988: 187-188) en donde pese a que su análisis se ajusta a la Carta de 1979, este también es aplicable a nuestra actual Constitución:

“(…) Esta condición fundamental nos pone sobre aviso acerca del verdadero sentido de la disolución presidencial. No se trata con ella, como a la postre viene siendo común en los sistemas parlamentarios, de anticipar los comicios a un momento propicio para el partido gubernamental o, en este caso, para la formación de la que proviene el Jefe del Estado: tal finalidad, por otra parte, carecería de sentido, pues la Cámara elegida extraordinariamente, (…), completa el periodo constitucional de la disuelta (…). Tampoco creemos que la disolución venga a poner fin a un conflicto frontal entre el Gobierno y la Cámara. La disolución, a nuestro modo de ver, pretende actuar a modo de amenaza frente a la Cámara (…) a fin de que ésta se avenga a tolerar, llegado el caso, gabinetes de “mayoría presidencial”. A la par, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del Presidente”.

El principal motivo que acarrea una eventual disolución es la ruptura de coordinación entre Ejecutivo y Legislativo, a raíz de que el partido político oficialista no tiene mayoría parlamentaria ni mucho menos alianzas políticas con otras bancadas del Congreso que permitan obtener, por lo menos, una mayoría simple. La falta de coordinación entre poderes originaría que uno de ellos use mecanismos aparentemente constitucionales para perjudicar a su contraparte.

En cuanto al procedimiento a seguir posterior a la disolución es que el anuncio presidencial deberá materializarse en un decreto supremo, el cual se convocan a elecciones en un periodo no mayor a cuatro meses para elegir a los nuevos representantes parlamentarios y completen el periodo restante. En ese tiempo, solo acudirá al local legislativo los miembros de la Comisión Permanente, cuya única labor será examinar los decretos de urgencia y remitirlos a sus sucesores.

La Constitución dicta que, si el mandatario no logra efectuar las elecciones complementarias en cuatro meses, los parlamentarios cesados

⁶⁰ Precisamente en el caso de Marilú Martens quien ocupaba el cargo de Ministra de Educación, fue objeto de interpelación por el Parlamento en el contexto de la huelga nacional de profesores, la infraestructura de los centros educativos, y el currículo escolar. Casi de inmediato, la bancada opositora buscó presentar la censura ante la inconformidad de las respuestas ofrecidas por Martens. En realidad, la finalidad de la mayoría parlamentaria (y conservadora) fue evitar que el currículo escolar tenga un contenido promoviendo la ideología de género; es decir, el pensamiento que busca que el hombre y la mujer construyan socialmente su sexualidad, protegiendo su derecho a la identidad de género.

recobran sus atribuciones y podrán lograr la renuncia la destitución del gabinete (artículo 136).

Para nosotros, en primera instancia las elecciones complementarias servirían para que la ciudadanía actúe como árbitro, debido a que podrá mantener el *status quo*; es decir, un Congreso opositor al Presidente de la República; o simplemente, podría facilitar al Ejecutivo en darle la mayoría de escaños y así permitir un mayor manejo del gobierno en lo que faltase de su periodo presidencial.

Sin embargo, debemos reflexionar que la realidad política que ostenta nuestro país se encuentra caracterizado no bajo un bipartidismo o tripartidismo como en otras legislaciones. Al contrario, el multipartidismo peruano podría (en el peor de los casos) ahondar la crisis política y expandiéndose en otros sectores a nivel gubernamental, impidiendo precisamente la adopción de ciertas políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida del ciudadano.

Es bajo estas razones que este escenario resulta fundamental para que la población se encuentre obligada a informarse de los hechos que motivaron a esta interrupción de las funciones parlamentarias y actúe eligiendo a los representantes o aliados del Ejecutivo para alcanzar una mayor gobernabilidad en lo que reste del periodo presidencial. De lo contrario, puede optar por elegir mayoritariamente a la oposición del gobierno, con cargo a que den por finalizado la crisis política o continuarla⁶¹.

Por otro lado, el artículo 134 restringe los motivos para disolver el Congreso. De lo contrario, el Presidente incurriría en infracción a la Constitución y podría ser vacado de su cargo, tal como lo establecen el artículo 113, numeral 5 y el artículo 117 de la Carta. Estos límites vienen a ser que la disolución no se ejecute en el último año del mandato presidencial, así como en un estado de sitio.

Una vez electos los nuevos representantes del Congreso podrán censurar o denegar la confianza al Consejo de Ministros nombrado durante el interregno parlamentario (artículo 135).

Finalmente, un punto a señalar es que la Carta actual no aclara textualmente cuántas veces podrá el Presidente disolver el Congreso. La Carta predecesora establecía una vez. Nosotros consideramos que esta cantidad se mantiene en la Constitución de 1993, dado que, si revisamos en conjunto lo concerniente a la disolución parlamentaria, es poco probable que el conflicto político merezca más de una disolución en los primeros cuatro años de gobierno del mandatario (el último año no está permitido). Es más, si a ello lo respaldamos con la historia política de nuestro país desde la vigencia de la Carta, encontramos un ligero patrón sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ya sea si el gobierno tiene amplia mayoría parlamentaria, obtiene mayoría en

⁶¹ En ese sentido, coincide Eguiguren (2021: 47) al visualizar que las nuevas elecciones parlamentarias pueden resultar favorable o no al Ejecutivo, ya que de ello dependerá su continuidad o su caída.

base de alianzas políticas o simplemente se convierte en un partido minoritario en el Congreso:

- El primer año se vivirá una aparente convivencia política entre el partido oficialista y los otros partidos políticos que predominen el Congreso.
- Entre el segundo y el cuarto año suelen presentarse definitivamente los conflictos entre ambos poderes del Estado que, dependiendo de las situaciones ya explicadas, ocasionará que el Primer Ministro solicite al menos, una cuestión de confianza. El manejo político de las bancadas parlamentarias evitará una denegatoria de la confianza; sin embargo, ello no significa que dejarán de lado su función fiscalizadora. Al contrario, podrán recurrir a la interpelación y la censura a fin de encontrar la responsabilidad política ministerial. Ello no amerita reconocer que de todas formas sucederán determinadas crisis totales de gabinete.
- Finalmente, el quinto y último año, aunque perviva el conflicto político, el Congreso no se verá amenazada de una posible disolución, pues como hemos podido apreciar, la Constitución lo prohíbe, razón por el cual el Presidente de la República tendrá que convivir en un permanente conflicto hasta el fin de su mandato.

A continuación, compararemos la disolución parlamentaria entre las Constituciones de 1979 y 1993.

Cuadro N.º 11
La disolución parlamentaria en las Constituciones de 1979 y 1993

CRITERIOS	CONSTITUCIÓN DE 1979	CONSTITUCIÓN DE 1993
Autoridad ejecutante	Presidente de la República.	Presidente de la República.
Institución afectada	Cámara de Diputados.	Congreso de la República.
Motivo	Censura o denegatoria a la cuestión de confianza por tres veces hacia el Presidente del Consejo de Ministros.	Denegatoria por dos veces a la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros.
Órgano que se mantiene en el interregno parlamentario	Cámara de Senadores.	Comisión Permanente.
Plazo para nuevas elecciones	Convocatoria a elecciones en tres días, de acuerdo a la ley electoral.	Elecciones dentro de cuatro meses desde la disolución.
Cantidad de veces que la autoridad puede disolver el Parlamento	Una sola vez.	No lo regula. Se asume que se permite una sola vez.
Causales para que el Congreso disuelto retome sus facultades	El Presidente de la República no cumple con convocar a elecciones o éstas no se efectúan.	Las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado.
Excepciones a la disolución	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de sitio o emergencia. - Último año del mandato del Presidente de la República. - El mandatario no puede disolver la Cámara de Diputados más de una vez. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se puede disolver el Congreso en el último año del periodo presidencial. - Bajo estado de sitio.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III.

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL OJO DE LA TORMENTA: PROBLEMAS CONSTITUCIONALES Y PROPUESTAS DE REFORMA.

A lo largo de la presente investigación, hemos podido notar que tanto los dogmas de la separación de poderes así como el *check and balances* permiten consolidar la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, sin incumplir el régimen de gobierno adoptado.

En el caso peruano, aunque el constituyente intentó de algún modo equilibrar los poderes, en específico, el Ejecutivo y el Legislativo, dependerá principalmente de la mayoría parlamentaria que obtenga el primero para recién alcanzar tal fin.

Como habíamos explicado en el capítulo anterior, la cuestión de confianza recientemente, ha sido objeto de cuestionamiento por parte de la academia jurídica a raíz de la crisis política originada desde el 2016 cuando el Presidente de turno, Pedro Pablo Kuczynski, tuvo que lidiar a una fuerte oposición parlamentaria, ocasionando, además, la caída de su gabinete ante un rechazo de la confianza, también su renuncia al cargo en el 2018. A efectos de evitar una eventual disolución, el Congreso diseñó una nueva interpretación respecto a la crisis total de gabinete; el mismo que fue objeto de control constitucional.

Poco tiempo después, se presentó una segunda crisis política⁶², esta vez con el Presidente Martín Vizcarra quien presentó una serie de reformas políticas y judiciales generando una reacia objeción del Parlamento; y cuyo desenlace de esta crisis sucedió el pasado 30 de setiembre de 2019 con la disolución de este último ante un polémico rechazo a la cuestión de confianza. Este hecho fue defendido por quienes consideraban la constitucionalidad de dicho acto; y otros, quienes condenaban el uso arbitrario de las atribuciones prerrogativas del mandatario, pues la Constitución no prevé un rechazo tácito a la confianza, pues solo contempla su carácter expreso.

Ahora, una nueva crisis política iniciado en el 2021, tiene como nuevos actores al Presidente de la República, Pedro Castillo, quien junto a un Parlamento fragmentado, (pero con mayoría opositora), luchan no solo ideológicamente, sino por demostrar quién merece el mayor rechazo de la ciudadanía. El primero, por su tino en designar funcionarios con algún tipo de cuestionamiento, así como las investigaciones que lleva en su contra por delitos contra la administración pública. Mientras que el segundo, en un revanchismo político por perder la segunda vuelta electoral que perjudicaría sus intereses, busca regular las relaciones entre Ejecutivo-Legislativo, vulnerando el principio democrático contenido en el artículo 43 de la Carta. Figuras constitucionales como la cuestión de confianza, la vacancia presidencial y la acusación constitucional están bajo la mira parlamentaria.

⁶² Es importante hacer énfasis que, luego de las elecciones complementarias al Parlamento para el periodo 2020-2021, se produjo por tercera vez otra crisis entre ambos poderes. Ello termina con la destitución de Vizcarra acontecido el 9 de noviembre de 2020.

En estas tres crisis políticas vemos que la cuestión de confianza fue objeto de controversia, los mismos que fueron resueltas por el Tribunal Constitucional. Como era de esperarse, los fallos no fueron del agrado de varios doctrinarios, dependiendo a qué poder del Estado defienden, puesto que, a su lectura de la Constitución, la resolución debió ser totalmente distinta.

Por estas razones es que no deja de preguntarnos si este mecanismo amerita una nueva perspectiva constitucional y apaciguar a futuro, una caótica crisis entre estos dos poderes del Estado que podría afectar la democracia nacional.

A continuación, presentaremos en este capítulo estas situaciones jurídicas que generaron ardua discusión sobre la cuestión de confianza; y finalmente, trataremos de idear en base a lo desarrollado en la presente investigación, una reforma constitucional y legislativa sobre la materia.

1. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y CRISIS GENERAL DE GABINETE: ¿UNA NUEVA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA?

1.1.CONFLICTO EJECUTIVO-LEGISLATIVO: PRIMERA PARTE (2016-2018).

El contexto político vivido durante el periodo 2016-2019 se materializó con el tenso conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso, siendo el mecanismo de la cuestión de confianza un recurso de presión, motivando a una serie de cuestionamientos respecto a su naturaleza de carácter constitucional.

Recordemos que, para las elecciones presidenciales del 2016, se dio la segunda vuelta entre los candidatos Pedro Pablo Kuczynski por el partido político Peruanos Por el Cambio y Keiko Fujimori Higuchi representando a Fuerza Popular, siendo victorioso el primero por un escaso margen de diferencia que no supera el 1%. Pese a la victoria de Kuczynski, su partido político no corrió con la misma suerte. De hecho, solo alcanzó 18 de los 130 escaños disponibles en el Congreso; a diferencia de su contendora, cuyo partido, Fuerza Popular, obtuvo 73 curules parlamentarios, convirtiéndose en mayoría absoluta. Esta dicotomía obligó al Presidente entablar negociaciones con dicho partido político a fin de alcanzar consensos en la gobernabilidad del país y evitar así cualquier percance u obstrucciones sin justificación alguna. Es así como Kuczynski inicia su mandato a través de la “*cohabitación*”.

La convivencia entre ambos poderes duró poco tiempo. El 7 de diciembre de 2016, se interpeló al entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, respecto a presuntas irregularidades en su sector; y ocho días después, por iniciativa del partido de mayoría legislativa, se procedió a debatir la censura en donde su aprobación generó la renuncia del citado ministro⁶³.

⁶³ La interpelación tuvo como objetivo a que Saavedra responda sobre la compra irregular de computadoras destinadas a escuelas públicas, realizadas por funcionarios cercanos a su persona; así como la demora en la construcción de las instalaciones para los Juegos Panamericanos que se llevarían a cabo en la ciudad de Lima en el 2019. No obstante, para el gobierno y colectivos ciudadanos, la interpelación a Saavedra solo fue una excusa para poner

Para febrero de 2017, el Ejecutivo decidió proyectar la edificación del aeropuerto en Chincheros, Cusco. Los reclamos por parte de la oposición del Congreso no se hicieron esperar, más aún cuando se presentaron denuncias de que el gobierno habría favorecido a una determinada empresa para que ejecute dicho proyecto. En marzo de ese año, se presentó un pliego interrogatorio al ministro de Transportes y Comunicaciones, Martín Vizcarra, para su respuesta. Ante las presiones de la oposición, Vizcarra renuncia el 22 de mayo, antes de que el Congreso proponga su censura. Ante ello, Fernando Zavala en calidad de Primer Ministro, acusó de obstruccionista al partido Fuerza Popular⁶⁴. El conflicto Ejecutivo-Legislativo era evidente.

A fines de mayo, se difundieron unos audios que involucraban al ministro de Economía, Alfredo Thorne, junto al Contralor General de la República, Edgar Alarcón, para la aprobación del informe de la Controlaría respecto a la obra mencionada. El 16 de junio, el Congreso interpeló al ministro y exhortó a que renuncie por voluntad propia; de lo contrario, sería sujeto a una censura. Thorne formuló una cuestión de confianza el 19 de ese mismo mes y que fue debatido y votado dos días después. Al ser desfavorable, la consecuencia inmediata fue su renuncia y será Fernando Zavala, quien lo sustituya sin dejar su cargo como Presidente del Consejo. De este modo, Kuczynski concluía su primer año de gobierno con tres interpelaciones y tres renunciaciones de ministros⁶⁵; pero la crisis política con el Parlamento aún no alcanzaba su cúspide.

En agosto de 2017, congresistas de Fuerza Popular plantearon una interpelación a la ministra de Educación Marilú Martens para que responda el manejo de la huelga de docentes que se llevaba a cabo. Dicha actividad fue concretada el 8 de setiembre. Ante un pedido de censura por parte de la bancada fujimorista, Fernando Zavala a nombre del gabinete, interpone la confianza para defender el programa educativo planteado por el gobierno y así evitar la censura a Martens. El Congreso decidió no renovar la confianza al gabinete de Zavala, lo que originó la primera crisis de gabinete.

Para diciembre de ese año, el Congreso presentó información que acusaba a Kuczynski de brindar asesorías a través de su empresa Westfield Capital a la empresa Odebrecht cuando éste era funcionario público. La oposición al gobierno, encabezado por Fuerza Popular, invocaba la renuncia del Presidente de la República, de lo contrario, procederían con presentar una propuesta de vacancia bajo la causal de incapacidad moral.

fin a su política de reformas educativas que afectaban a sectores ligados con el partido opositor del Congreso.

⁶⁴ Mediante conferencia de prensa el 24 de mayo, Zavala refirió a que la bancada mayoritaria (Fuerza Popular) haya promovido la interpelación de dos ministros. Además, enfatizó que se deben diferenciar en el control político y su rol fiscalizador; frente al abuso de poder y la obstrucción.

⁶⁵ Una tercera interpelación se dio el 21 de junio por parte del Congreso hacia el ministro del Interior Carlos Basombrío. Ello no generó planteamientos de censura o renuncia. Antes de la interpelación y censura a Saavedra, el entonces ministro de Defensa, Cosme Mariano González Fernández fue acusado de favorecer a su pareja sentimental con ascensos irregulares. Ante ello, González deja el cargo el 28 de noviembre de 2016.

Dada la negativa de Kuczynski, la moción de vacancia fue aprobada el 16 de diciembre; por lo que el Presidente debió acudir ante el Parlamento el 21 de ese mes. Llegado el día, no se alcanzaron los votos suficientes para aprobar la vacancia, pues solo obtuvieron 78 de los 87 votos necesarios. Tres días después, Kuczynski decide indultar a Alberto Fujimori, líder histórico del partido Fuerza Popular, quien se encontraba preso bajo los delitos de crímenes de lesa humanidad. Este lamentable suceso (que posteriormente fue revocado por el Poder Judicial) desencadenó no solo un fuerte rechazo por parte de la ciudadanía y colectivos defensores de derechos humanos, sino que también ocasionó la renuncia de varios integrantes de la bancada oficialista. Bajo este contexto, empezaba la debacle de Kuczynski por el Ejecutivo, y el auge de Fuerza Popular en el Legislativo.

Lo que parecía un favor por parte del Presidente de la República a la mayoría congresal, terminó siendo una pesadilla, pues conforme avanzaban los meses, se descubría que el favorecimiento de Kuczynski a la empresa Odebrecht fue mayor al estimado a cambio de una fuerte cantidad de dinero, motivo por el cual el Congreso decide admitir nuevamente una moción de vacancia para el 15 de marzo de 2018. Cinco días después, se descubre que miembros del partido Fuerza Popular habrían sido “comprados” para favorecer al Ejecutivo y evitar la vacancia acontecida en diciembre del 2017. Este penoso escándalo ahondó la crisis política, trayendo como inmediata consecuencia la renuncia de Kuczynski al mando presidencial el 22 de marzo de 2018, siendo aceptado por el Congreso al día siguiente. Es también el mes de marzo de 2018 que el Congreso, a efectos de evitar su disolución producto de una confianza rechazada, aprueba una controvertida norma respecto a la crisis general de gabinete, cuyo análisis veremos en las siguientes líneas.

1.2. LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 007-2017-2018-CR.

1.2.1. ANTECEDENTES.

1.2.1.1. EL PROYECTO DE LEY 1924/2017-CR.

Con fecha 2 de octubre de 2017, el parlamentario de Acción Popular, Armando Villanueva Mercado, presenta una iniciativa para modificar los artículos 132, 133 y 134 de nuestra Carta vigente, cuyo texto presentamos a continuación:

LEY QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 132, 133 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

Es objeto de la presente Ley, precisar las situaciones por las que se presenta una cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros ante el Pleno del Congreso de la República.

Artículo 2. Modificación de los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú
Modifícanse los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú, con los siguientes textos:

Artículo 132°.- El Congreso hace 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. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de **al menos dos tercios** del número de miembros **hábiles** del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Ninguno de los ministros al que la confianza le ha sido rehusada o ha sido censurado, puede ser nombrado nuevamente ministro, en cualquier cartera, durante el resto del periodo presidencial.

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

Artículo 133°.- El Presidente del Consejo de Ministros sólo puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo **cuando esta esté referida a la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.**

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.

Ninguno de los ministros que conformaron el gabinete al que la confianza le ha sido rehusada o ha sido censurado, puede ser nombrado nuevamente ministro, en cualquier cartera, durante el resto del periodo presidencial.

Artículo 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a **tres** 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 en el último año de su mandato.

Disuelto del Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

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

Villanueva justifica la necesidad de regular la cuestión de confianza en dos ejes: el objeto y la permanencia de los integrantes del gabinete. En el primer punto, aclara que la interposición de la confianza debe ceñirse estrictamente a la política general del gobierno; mientras que, en el segundo punto, considera que los ministros renunciando no pueden volver a ser parte de otro gabinete mientras perdure el mandato presidencial, es decir, podrán ser nombrados ministros de algún sector cuando jure otro Presidente de la República.

1.2.1.2. EL PROYECTO DE LEY 2084/2017-CR.

Con fecha 3 de noviembre de 2017, el parlamentario Mauricio Mulder Bedoya, representante de la Célula Parlamentaria Aprista, presentó el Proyecto de Ley N.º 2084/2017-CR, el cual modificaba el artículo 86 del Reglamento del Congreso referente a la cuestión de confianza, cuyo texto era el siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO MODIFICA EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo Único. Incorporación al inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

Agréguese al artículo 86 inciso e) del Reglamento del Congreso de la República el siguiente texto:

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

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. La cuestión de confianza de todo el gabinete debe reqirse bajo lo estipulado en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

Producida la crisis total de gabinete a la que se refiere el artículo 133 de la Constitución, deberán renunciar todos los ministros sin que puedan ser designados como tales en el gabinete siguiente.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República que establece el artículo 134 de la Constitución, procede únicamente en el caso de que hayan producido dos crisis totales de gabinetes, tal como lo establece el segundo párrafo del inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. No se considera para tales efectos la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros, ni el caso en que el Presidente opte por designar a un ministro renunciante nuevamente en el gabinete.

De conformidad con la exposición de motivos, el razonamiento de Mulder fue que el Congreso Constituyente Democrático de 1993 decidiera que las precisiones respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo sean manifestadas en el reglamento parlamentario y no en la Constitución, siendo innecesaria una reforma constitucional.

Así, el referido congresista considera que esta figura es invocada solo para el programa gubernamental, no sobre una iniciativa legislativa. En consecuencia, este proyecto de ley vendría a ser una solución frente a la crisis política derivada ante la dimisión total o parcial del Consejo de Ministros.

Aunque los argumentos esgrimidos por el representante aprista son totalmente vagos respecto a su colega Villanueva, lo que sí tienen en común estos dos proyectos legislativos es que definen a que la cuestión de confianza únicamente deberá tener como objetivo la exposición del programa general del gobierno, por lo que se prohibiría al Presidente del Consejo o un integrante del gabinete a solicitar la confianza si versara sobre la aprobación de una iniciativa de ley impulsada por el Ejecutivo.

Como hemos podido apreciar, ambas iniciativas de ley fueron presentadas en el 2017; sin embargo, es el proyecto presentado por Mulder quien resultó materia de debate y aprobación el 08 de marzo del 2018, fecha en que coincidía con el debate en relación a la moción de vacancia contra el Presidente Kuczynski.

1.2.2. DEBATE Y APROBACIÓN EN EL PLENO DEL CONGRESO.

Ese día, el proyecto aprista fue dispensado de la evaluación de la comisión correspondiente por acuerdo de la Junta de Portavoces, pasando directamente el Pleno.

Tal como registra a partir en adelante el Diario de los Debates del Legislativo (2018: 130-131), notamos que Úrsula Letona, presidenta de la Comisión señaló que esta modificación tiene como objetivo “tener coherencia y lograr un desarrollo del texto constitucional vigente”.

Por su parte, Mauricio Mulder (2018: 131-133), artífice del proyecto en cuestión, refiere como contexto a la aprobación (por la mínima diferencia) de la confianza solicitada por Ana Jara en el 2015. Y que “empezaron entonces a manifestarse las voces en el sentido de que ya se había producido una crisis total de Gabinete y que, por lo tanto, si se producía otra, el Parlamento podría ser disuelto”. Además, luego del rechazo de la confianza al gabinete de Fernando Zavala, planteada “no por una política general del gobierno, no por un esquema de fondo, sino para evitar una posible censura a una ministra”, observa que posteriormente el Ejecutivo ratificó a 14 de los 17 ministros del gabinete renunciante.

En base a ello, el proyecto que modifica el artículo 86 del reglamento tal como expone Mulder, se basa en tres ejes:

- Interpretar que en la crisis total de Gabinete, quien renuncia y no vuelve a asumir cargo alguno es el Presidente del Consejo y todos los miembros del gabinete; por lo que el Presidente de la República estará prohibido de volverlos a convocar para un siguiente o próximo gabinete.
- Que el planteamiento de este mecanismo deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros y no mediante una decisión unilateral del Presidente del Consejo.
- Finalmente, aclara cualquier solicitud de la confianza para la aprobación de una iniciativa de ley o cuestiones meramente políticas estarán prohibidas. Solamente debe relacionarse a la política del Ejecutivo.

Esta propuesta es secundada por su compañero de bancada, Javier Velásquez Quesquén (2018: 134), quien menciona que se debe “hacer un desarrollo para que la cuestión de confianza voluntaria no se pervierta, no se desnaturalice y no se utilice para impedir el ejercicio constitucional que tiene el Parlamento de hacer control político”. Y advierte que solo busca interpretar el artículo 133 de la Carta, descartando la idea de una reforma constitucional (2018: 136).

Dicha medida también es respaldada por Manuel Dammert (2018: 141), integrante de la bancada Nuevo Perú, respalda la iniciativa aprista al alegar

que “[L]a norma no modifica sustancialmente... y puede ser hecha vía reglamentaria, porque tampoco está cambiando el equilibrio constitucional. No está siendo el Parlamento el eje central del poder; eso sería un régimen parlamentario. No lo está haciendo, no le está dando esa atribución y ese carácter. Está poniendo los puntos y contrapuntos, los pesos y contrapesos en la relación entre los dos poderes”.

Por otra parte, Juan Sheput y Gilbert Violeta, representantes del partido oficialista, cuestionaron el trámite que se está dando al proyecto de modificatoria y plantearon que se discuta en la comisión respectiva. Además, se refirió a que en realidad se está encubriendo un debate de reforma reglamentaria cuando en realidad es un debate de reforma constitucional, dado que tiene incidencias sobre los artículos 126, 13 y 134 de la Constitución. Esta postura es respaldada por su excolega de bancada, Vicente Zeballos y por Armando Villanueva, del partido Acción Popular.

Concluido el debate, y habiéndose acumulado el proyecto de ley 1924/2017-CR del congresista Armando Villanueva al propuesto por Mauricio Mulder, se votó para que ambas iniciativas retornen a la comisión correspondiente para un mayor análisis. El resultado fue de 70 votos en contra, 33 a favor y ninguna abstención.

Finalmente, se modifica el artículo 86 del referido reglamento con la venia de 79 votos parlamentarios, siendo el nuevo texto lo siguiente:

“Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

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.”

Ante una aparente incompatibilidad de la norma aprobada con la Carta Magna, un sector de congresistas recurre ante el TC para la declaración de su inconstitucionalidad.

1.3.EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006- 2018-PI/TC.

1.3.1. DEMANDA.

Este grupo de congresistas, representado por el oficialista Gilbert Violeta López, presentan la demanda de inconstitucionalidad contra la modificación referida (Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR).

Consideran que la cuestionada Resolución contraviene los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Carta y atentarían los principios de equilibrio y colaboración entre poderes, de deliberación pública y de primacía de la Constitución. De este modo, argumentan los vicios de forma y fondo que contiene la norma aprobada por el Congreso.

En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, se arguye que el proyecto de esta resolución no justifica fundamentos legales o políticos. Explican que en la exposición de motivos no sintetiza cómo se optimiza la labor de fiscalización y control político del Parlamento o desarrolla la trascendencia de la crisis total de gabinete.

Refieren que este proyecto al no ser debatido en la comisión correspondiente y se le exonere del dictamen por parte del acuerdo de la Junta de Portavoces, quiebra el procedimiento legislativo dictado por la Constitución (artículo 105).

Respecto a los vicios de fondo, consideran la infracción al principio de división y equilibrio de poderes, pues aunque esta resolución regula las funciones y competencias del Congreso, termina impactando a las prerrogativas asignadas a otro poder del Estado; es decir, al Ejecutivo.

En relación a la crisis total de gabinete, estiman que la norma fundamental habla de un nuevo Consejo de Ministros, mas no del nombramiento de nuevos ministros, ya que es facultad del Jefe de Estado en elegir a sus colaboradores conforme a su criterio y experiencia. Afirman que basta con cambiar a un ministro para hallar un nuevo gabinete.

1.3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Luego de la notificación de la admisibilidad del 9 de mayo de 2018, el apoderado especial del Congreso se presenta al proceso y contesta la demanda el 7 de agosto de ese mismo año.

Respecto a los vicios por la forma, indica que el principio democrático se concreta en la adopción de las decisiones con los votos a favor por parte de la mayoría. Así, la exoneración del trámite de comisiones constituye una decisión discrecional, regida por criterios de oportunidad, mérito y conveniencia que no pueden discutirse en sede constitucional, pues importaría suprimir el amplio

margen de decisión que la Carta otorga para el ejercicio político de los poderes estatales.

Sobre la exoneración del dictamen por acuerdo de la Junta de Portavoces, se alega que este procedimiento se ciñe al artículo 105 de la Carta de 1993 y el primer párrafo del artículo 78 del reglamento parlamentario y que se manifestaron en el voto aprobatorio de los voceros que representan a 97 parlamentarios. Recordó que este acuerdo que busca ampliar la agenda parlamentaria es una práctica para hacer más eficiente su labor y cuya legalidad se manifiesta el artículo 31-A de su reglamento.

En relación a los vicios por el fondo, la defensa refiere que, al estar facultado para tratar una norma (modificación interpretación), está habilitado para regular el procedimiento de la solicitud de la cuestión de confianza.

Añade que la crisis de gabinete señalado en la Carta (artículo 126) no es una facultad exclusiva del Primer Ministro. Así, al momento de solicitar la confianza, representa a todos los ministros en su conjunto, y que de producirse una denegatoria, todos deberán dimitir al cargo, siendo impedidos de volver a su puesto.

Añade que la cuestión de confianza, al igual que otros procedimientos de control político, son reguladas por el reglamento del Legislativo. De este modo, el Congreso posee la facultad de desarrollar lo que indica la Constitución; en otras palabras, donde la Carta no establece disposición expresa, el reglamento lo establece, sin propiciar controversia alguna.

Ahora bien, frente al alegato de los demandantes en relación a los límites que se estaría imponiendo a la cuestión de confianza, el apoderado legal indica que las iniciativas ministeriales están referidas esencialmente a la política del Ejecutivo.

De este modo, se vulnera el libre ejercicio parlamentario si la confianza presentada implique obstruir el procedimiento legislativo.

Finalmente, sobre la interpretación que el Congreso intenta dar a la crisis total de gabinete, la defensa técnica señala que a partir de una definición léxica, implicaría la renuncia de todos los miembros y que en caso volviesen a un posterior gabinete, solo sería parcial. Además, debe entenderse a la crisis total de gabinete de forma conjunta con los requisitos para la disolución; en otros términos, se activa esta facultad presidencial si el Consejo de Ministros es censurado o no consiguió la confianza con manifestación expresa del Parlamento. Así, la norma modificada en cuestión dispone que no se considerará tal figura ante un cambio solo del Primer Ministro o que algunos ministros renunciando formen parte del nuevo gabinete.

De hecho, consideran que, si se aplica la lógica de los demandantes en que el nuevo gabinete tenga como novedad el cambio de un solo ministro, solo causaría un enfrentamiento con el Congreso y de rechazar la confianza,

habilitaría al Presidente de la República en disolverlos. Esa postura sería, un fraude constitucional, según el representante del Parlamento.

1.3.3. AUDIENCIA PÚBLICA.

El 28 de setiembre de 2018 se realizó la audiencia en Arequipa⁶⁶. Además de los representantes de las partes (que durante la primera fase de alegatos fue una versión resumida de los escritos presentados), se permitió la intervención del procurador público en asuntos constitucionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), ante la afectación de esta norma hacia el Poder Ejecutivo.

Para ello, en la inconstitucionalidad por la forma, cuestionó si la modificación normativa era una reforma al Reglamento del Congreso o más bien una reforma constitucional disfrazada. Ello debido a que, la modificación al Reglamento del Congreso afecta competencias del Poder Ejecutivo estableciendo restricciones que alteren su equilibrio.

Mientras tanto, en la inconstitucionalidad por el fondo, alega que respecto a la crisis total de gabinete se intenta realizar precisiones o desarrollar constitucionalmente esta figura cuando no lo requiere. Considera que el único límite establecido por la Constitución para que los ministros no sean convocados a un nuevo gabinete es bajo la causal de que el Ejecutivo no convoque a elecciones en el plazo establecido (cuatro meses) al disolver el Parlamento, de acuerdo con el artículo 136.

Culminada la fase de alegatos, continúa la sesión de preguntas por parte de los jueces del órgano constitucional. En primer lugar, el magistrado Sardón de Taboada pregunta a la representante legal del Congreso si la modificación normativa pretende distinguir entre las políticas públicas y las normas. Además, si la nueva configuración de la cuestión de confianza pretende que el Ejecutivo no presente normas que serían el contenido de dichas políticas. La respuesta fue que este mecanismo se basa en la conformidad de iniciativas públicas luego de que el Parlamento apruebe las leyes respectivas y no al establecer iniciativas legislativas.

Del mismo modo, el referido magistrado plantea al representante de los congresistas demandantes si la cuestión de confianza, tal como dicta la Constitución, se le atribuye al Presidente del Consejo de Ministros o a uno de ellos, cómo debería interpretarse el hecho de que el mandatario sea quien solicite este pedido ante el Parlamento a través de los medios de comunicación. Del mismo modo, cual sería el rol del Primer Ministro, si actúa como un simple portavoz del gobierno o un “cuasi jefe” de gobierno. Gilbert Violeta menciona que al no existir límite alguno de la Carta sobre la cuestión de confianza, se permite al mandatario realizar esta acción. Sobre lo último, refiere que el Primer Ministro es un vocero autorizado del gobierno que coordina las políticas públicas y no habría incompatibilidad con la Carta en concordancia a

⁶⁶ Véase: “Audiencia Pública de Pleno Arequipa 28.09.2018”. En: Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=1Etgql4bvjM>

su labor como el designar a los miembros de su gabinete junto al Presidente de la República.

Por otra parte, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, realiza las siguientes preguntas a la representante del Congreso: i) si existió o no un déficit de deliberación en el presente caso; ii) si la crisis total de gabinete hace referencia a las personas o a las políticas públicas; es decir, si no importa quién firma el acuerdo del Consejo de Ministros en solicitar la confianza y se lo niegan, puede que regrese al mismo cargo pero con propuestas de políticas distintas; iii) si la cuestión de confianza bajo las políticas públicas no se traduce a una dación de normas, cuál sería su contenido; y iv) hasta dónde puede llegar la capacidad de regulación que tiene el Congreso sobre los instrumentos de control sobre ellos mismos. Las respuestas otorgadas podemos centralizarlas en que: i) si hubo un debate en el Legislativo pese a la exoneración de un dictamen previo; ii) la crisis total de gabinete implica cambiar a todos los ministros por el hecho de aprobar en conjunto la solicitud de confianza; iii) que el contenido de este mecanismo bajo la modificación al Reglamento del Congreso es que no vulnere las iniciativas legislativas presentada por los parlamentarios; y iv) que es el propio Reglamento del Congreso quien límite los instrumentos de control político.

La magistrada Ledesma Narváez pregunta a la representante del Congreso si un déficit de deliberación de una iniciativa legislativa para lograr una interpretación constitucional de una norma generaría una falta de legitimidad. La respuesta fue que la mayoría de los grupos parlamentarios representan un consenso en el proyecto de ley, por lo que sí existe legitimidad.

En una segunda ronda de pregunta, el magistrado Sardón de Taboada cuestiona a la parte demandante: i) si el acta “virtual” que hizo mención significa que existiría una sesión virtual de la Junta de Portavoces; y ii) a fin de dar sentido a la Constitución, deberían no volver a su cargo todos los ministros, un solo ministro o simplemente el Presidente del Consejo. Violeta afirma que, en primer lugar, no existen sesiones virtuales. Sino que el Acta de la Junta de Portavoces se solicita a la Oficialía Mayor del Congreso a fin que los grupos parlamentarios firmen la moción de retirar un proyecto de una comisión y derivarlo directamente al Pleno. Mientras que, en segundo lugar, al censurar a un gabinete, la Carta no señala cuántos ministros dejarán su cargo; y la única excepción es lo que dicta el artículo 136.

Finalmente, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera pregunta a ambas partes cuáles son los parámetros que no deberían faltar para cubrir un déficit de deliberación. Para la parte demandante, en un sistema unicameral, la deliberación parlamentaria no debería tener excepción de un mayor debate cuando se trate de reformas constitucionales o políticas relevantes para el Estado. Mientras que, para la parte demandada, la deliberación existe cuando refleja un consenso mayoritario por parte de los grupos parlamentarios al exonerar el debate de una comisión determinada y derivarla ante el Pleno.

1.3.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC.

Tal como fue apreciado durante el proceso de inconstitucionalidad, se debatió si la confianza implica la aprobación de iniciativas de ley del Ejecutivo, entre ellas, las de reforma constitucional. Es decir, la incertidumbre tanto por el gobierno, los representantes del Congreso, juristas y la ciudadanía en general, es: i) si el Tribunal Constitucional declara a favor de la modificatoria del Congreso, no cabría sentido la aprobación de la confianza al Ejecutivo sobre las iniciativas de reforma constitucional y ello afectaría los resultados del referéndum; o ii) si la Corte declara inconstitucional la norma en cuestión, otorga validez a lo planteado por el Congreso y sentaría con firmeza los resultados de la consulta ciudadana en diciembre.

Como es de conocimiento, el Tribunal Constitucional declara, por unanimidad, fundada la demanda, siendo inconstitucional la modificación del reglamento parlamentario (artículo 86.e).

Esta sentencia contempla en 7 temas los fundamentos jurídicos que justifica su fallo, los mismos que resumiremos a continuación:

a) Inconstitucionalidad por la forma.

La Corte señala que uno de los supuestos que caracterizan a la inconstitucionalidad por la forma es la infracción al procedimiento legislativo previsto en la Carta, expresando lo siguiente:

“21. En las normas citadas se admite la posibilidad de que se aprueben exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, sujetas a que se realicen en la oportunidad procedimental adecuada y con el número de votos requerido. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que este mecanismo no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. **Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario**” (Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), especialmente tratándose de una reforma constitucional. En buena cuenta, esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución. (...)

23. Al respecto, este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla. De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora.

24. El significado de esta disposición constitucional es aún más relevante cuando lo que es objeto de debate es un asunto de tanta entidad como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. **En efecto, cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total de gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder.**

25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la

República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras). **Sin embargo, cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso.**” (el resaltado es nuestro)

Del mismo modo, el Tribunal advierte que la norma cuestionada, necesitó una segunda votación, atendiendo a su reglamento (artículos 72.i y 78).

Son bajo estas razones, que el Tribunal concluye que la norma en cuestión adolece de vicios de inconstitucionalidad en cuanto a la forma.

b) Constitución y Reglamento del Congreso.

Si bien el TC señala que el reglamento parlamentario es autónomo y regula sus diversas actividades, de conformidad a la Carta (artículo 94), considera que la resolución legislativa cuestionada adolece de vicios constitucionales a través de los siguientes fundamentos:

“41. No obstante, todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2018-2017-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 y transgrediendo (...), la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (...).

42. Para este Tribunal Constitucional, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que “no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera” (...).”

c) Forma de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución.

La Corte advierte que este principio evita que se concentre el poder, por lo que deberá proteger los derechos fundamentales ante futuros abusos del poder político (fundamento 46). Como fue advertido en su oportunidad, este principio no deberá entenderse como una división extrema en donde los poderes del Estado tengan que interrelacionarse entre sí; al contrario, debe ser considerado más bien como una base de control recíproco, generando una relación de cooperación (fundamento 47).

Teniendo en cuenta el núcleo duro de este principio, el Tribunal, exploya los siguientes rasgos (fundamento 56):

“- Principio de separación de poderes propiamente dicho: refiere a que cada poder estatal obtiene autonomía funcional y competencias específicas.

- Principio de balance entre poderes: plantea los mecanismos de coordinación, de control recíproco y de equilibrio entre poderes.

- Principio de cooperación: en donde las competencias y funciones de los poderes estarán orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, así como la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

- Principio de solución democrática: ante una crisis o entrapamiento político o institucional, se debe buscar una salida deliberada.”

d) La cuestión de confianza.

Sobre este tema, la corte constitucional resalta su introducción en el sistema constitucional peruano a partir de la Carta de 1933 y en la actualidad ostenta las dos vertientes ya expuestas en el capítulo II de nuestra investigación (obligatoria y facultativa).

Resalta que la modificación normativa contradice la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza, por lo que atenta la separación de poderes. Además, agrega que este mecanismo no tiene algún límite:

“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 acto 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 aún 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”. (el resaltado es nuestro)

e) Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros.

La Corte halla en los artículos 33, 100, 122, 124 y 136 de la Carta, limitaciones al mandatario para designar a los miembros ministeriales, “dentro de las cuales (...) tiene una amplia libertad” (fundamento 83). Así, la disposición cuestionada interfiere las competencias del mandatario, por lo que declara su inconstitucionalidad. Los fundamentos jurídicos en la sentencia son los siguientes:

“87. A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos.

88. En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, con las restricciones constitucionales glosadas *supra*.

89. En tanto que la cuestión de confianza (como su contraparte parlamentaria: la moción de censura) se plantea por motivos de oportunidad política, precisamente la dinámica política haría que, si la cuestión de confianza rehusada la planteó el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete no sea encabezado por este, ni tampoco lo integre, de ser el caso, el ministro o ministros involucrados en la crisis del gabinete. Pero más allá de eso, y acorde con la base presidencial de nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al artículo 122 constitucional”.

f) La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete.

El Tribunal también se pronuncia sobre las causales de la crisis total de gabinete, que sufrió la modificación en la norma cuestionada. Precisamente señala que este contradice la Norma Fundamental (artículo 133) sobre las atribuciones del Ejecutivo.

Además, la entidad constitucional permite que cualquier ministro renunciante del gabinete vuelva a ser convocado para el próximo y nuevo gabinete, con excepción del Primer Ministro.

g) Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso.

Finalmente, ante el intento del Congreso para interpretar una crisis total y parcial del gabinete, lo que permitiría únicamente al Ejecutivo disolverlo ante dos crisis totales de gabinete; además de que ningún ministro vuelva a ser parte en un gabinete, sea en la misma cartera ministerial o en otra, el órgano constitucional aprecia que la Norma Fundamental (artículo 134) es más específica conforme al tenor “dos Consejos de Ministros”, prefiriéndola sobre la modificación al Reglamento del Congreso.

1.4. ANÁLISIS DEL CASO.

Si pudiéramos sintetizar los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional en la presente sentencia, alcanzamos estos importantes pilares:

- En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, se dicta que el Congreso afectó la Norma Fundamental al pretender modificar una disposición constitucional por medio de una norma de menor jerarquía como lo es su propio Reglamento. Por ello, el debate debió centrarse en una reforma constitucional y no a través de una resolución legislativa que altera las normas dirigidas a este poder del Estado.

Es decir, que la exoneración del proyecto presentado por el congresista Mulder⁶⁷ no obtenga algún dictamen de la comisión correspondiente, gracias al acuerdo de la Junta de Portavoces, contraviene lo estipulado en la Constitución al no contener una alturada deliberación, e incluso por ser de gran importancia, fue omitido de una segunda votación en el Legislativo.

- Respecto a los vicios de fondo, el ente constitucional enfatiza que el intento de regular la confianza difiere de las relaciones Ejecutivo-Legislativo señalados en nuestra Carta (artículo 43), siendo el primero el principal perjudicado.

Ya que este mecanismo que garantiza el equilibrio entre poderes, **los ministros pueden plantearla de forma abierta** (este punto es clave) para hallar el respaldo del Legislativo en cuanto a la aplicación de las políticas públicas que requiera su gestión.

En esa línea, coinciden Cairo (2018a: 47) y Eguiguren (2018: 196), al destacar esta decisión por parte del ente constitucional y permita al Ejecutivo plantear la confianza en respaldo de iniciativas legislativas que contengan incluso reformas constitucionales, pues queda a criterio del Parlamento, aprobarlas o no. Más aún, si estas iniciativas se basan “a un principio de oportunidad política en aras de la gobernabilidad” (Landa 2020: 60; 2022: 476).

Finalmente, sobre la crisis total de gabinete, refiere que la resolución legislativa cuestionada contradice lo dictado por los artículos 133 y 134 de la Carta.

Sin embargo, aunque la sentencia solo atinó a reafirmar la autoridad de la Constitución, deja ciertas inquietudes. En primer lugar, el Tribunal Constitucional debió establecer algún parámetro para el planteamiento de la confianza y evite un uso arbitrario de la misma. En segundo lugar, debió definir con firmeza respecto a qué debemos entender por política general de gobierno. Y, en tercer lugar, se debió interpretar con mayor amplitud la relación cuestión de confianza – crisis de gabinete.

a) ¿Debe existir algún límite respecto a la cuestión de confianza?

Tal como habíamos planteado en el capítulo II de nuestra investigación, deben existir una serie de parámetros a la confianza con el objetivo de evitar cualquier trasgresión a la Constitución, sin menoscabar las competencias del Poder Ejecutivo.

Estimamos que esta figura se deberá centrar en la política general que haya sido materializado en un decreto supremo signado por el mandatario al momento de su investidura.

⁶⁷ Esto porque fue a partir de su texto que la norma del Reglamento del Congreso fue modificada y no por el proyecto de reforma constitucional formulada por el congresista Villanueva.

Para nuestro caso concreto (y cuya importancia lo veremos más adelante), el 23 de mayo de 2018, se promulgó el Decreto Supremo 056-2018-PCM, el cual aprueba la Política General de Gobierno hacia el 2021, expuesto por el Presidente Martín Vizcarra Cornejo, los cuales abarcan cinco ejes con sus respectivos lineamientos prioritarios, como veremos en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 12
Política General de Gobierno del Presidente de la República Martín
Vizcarra Cornejo (DS 056-2018-PCM)

EJES	LINEAMIENTOS
1) Integridad y lucha contra la corrupción.	1.1) Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas. 1.2) Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.
2) Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad.	2.1) Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia. 2.2) Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.
3) Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.	3.1) Recuperar la estabilidad fiscal en las finanzas públicas. 3.2) Potenciar la inversión pública y privada descentralizada y sostenible. 3.3) Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios, con énfasis en prevención. 3.4) Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural. 3.5) Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano. 3.6) Fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes.
4) Desarrollo social y bienestar de la población.	4.1) Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 35 meses, con enfoque territorial. 4.2) Brindar servicios de salud de calidad, oportunos, con capacidad resolutive y con enfoque territorial. 4.3) Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas. 4.4) Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento. 4.5) Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada. 4.6) Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.
5) Descentralización efectiva para el desarrollo.	5.1) Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales. 5.2) Promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

Vale decir, las cuestiones de confianza que plantee el Ejecutivo, deberán radicar sobre cualquier punto de los temas que se encuentran en ese cuadro.

De lo contrario, devendría en una infracción a la normativa constitucional, cuya consecuencia será la denegatoria de la confianza por parte del Legislativo.

En segundo lugar, ya habíamos advertido que la cuestión de confianza carece de sustento si intenta alterar el orden democrático del Estado, el régimen de gobierno republicano o vulnera derechos fundamentales.

Por ejemplo:

- Verse sobre una reforma constitucional que modifique el régimen de gobierno presidencialista a uno parlamentario o semipresidencial.
- Intente eliminar un órgano constitucional autónomo, sin reemplazo alguno.
- Tenga como fin la aprobación de una norma para expulsar sin razón alguna a todo inmigrante de determinada nacionalidad.

De suceder algún tipo de situación similar conforme a lo expuesto, la confianza merecerá su rechazo, precisamente por contravenir el núcleo duro de la Carta.

b) ¿Qué debemos comprender por política general de gobierno?

Otro punto que el Tribunal Constitucional no llegó explicar académicamente en esta sentencia, fue qué debemos comprender por política general de gobierno. No obstante, la respuesta lo encontramos en el artículo 7 del Decreto Supremo 029-2018 (Reglamento que regula las Políticas Nacionales), promulgado el 6 de marzo de 2018.

Dicha disposición define de este modo:

“conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno”.

La elaboración de estas políticas se encuentra dirigida por el mandatario y será presentada al Legislativo por intermedio de una cuestión de confianza (ya sea obligatoria o facultativa). Por otro lado, será el Primer Ministro quien apoyará al mandatario para la coordinación, seguimiento al cumplimiento y evaluación de las políticas priorizadas.

Por ello, cuarenta días después que la investidura presidencial y bajo iniciativa propia, el consejo ministerial aprueba esta política general de gobierno, el mismo que se materializa por un decreto supremo.

A criterio de Vitón Burga (2018: 69), la política nacional es elemento de la política general. Para comprender su significado, nos remitimos al artículo 8 del citado reglamento el cual define textualmente:

“constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”.

En otros términos, son acciones que un determinado ministerio o más desarrollarán hacia un sector específico, sea público o privado.

En resumen, todo el marco normativo señalado permitirá aprehender las decisiones del Poder Ejecutivo a fin de cumplir su política general de gobierno que precisamente es objeto de la confianza; y como hemos apreciado, puede versar sobre determinadas áreas, siempre y cuando no vulnere las competencias que le otorga la Constitución, así como no atente el núcleo duro de la Carta.

c) ¿Cómo debemos interpretar una crisis total de Gabinete?

Sobre este punto, ya habíamos expuesto en su oportunidad que el Congreso Constituyente Democrático debatió intensamente esta incertidumbre, en donde Enrique Chirinos Soto considera que si un ministro (o más) renuncia porque se rechazó la confianza al Primer Ministro (y en consecuencia, a todo el gabinete), puede volver a su cargo o ser designado a uno nuevo por parte del mandatario en el gabinete posterior mientras perdure el mandatario en su periodo presidencial. No solo porque vendría a ser un juego político, sino también porque la Constitución faculta a designar como ministro (previo acuerdo con su nuevo Primer Ministro) a cualquier ciudadano, siempre y cuando no contravenga el artículo 124 de la Constitución.

Reiteramos: si el mandatario considera que el ministro renunciante debe seguir en su cargo sea por juego político, porque su gestión fue exitosa o incluso porque no duró mucho en el cargo, puede hacerlo. Ahora bien, si al Congreso este ministro no le genera confianza, puede solicitar una moción de censura. Las reglas ya dispuestas en nuestra Constitución no merecen mayor ajuste, pues en ese sentido, encontramos un perfecto equilibrio.

Por ello, entendemos que la crisis general de Gabinete es aquella situación en donde el gabinete en conjunto renuncia a su cargo, por las causales establecidas en la Constitución, sea por voluntad propia o de terceros (artículo 132 y 133). Ante este escenario, el mandatario nombrará a su sucesor, quedando su mera discreción mantener en su puesto o no a los ministros renunciantes.

2. CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO: ¿EXISTE LA DENEGACIÓN TÁCITA?

2.1. CONFLICTO EJECUTIVO-LEGISLATIVO: SEGUNDA PARTE (2018-2019).

En la primera parte de este capítulo habíamos hecho un recuento del periodo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski en donde se presentaron una

serie de escándalos políticos: el mandatario fue acusado de corrupción, obstrucciones parlamentarias por parte de la oposición que impidieron lograr algunos lineamientos de la política general de gobierno, mociones de censura, una denegación de confianza y dos pedidos de vacancia por incapacidad moral, ocasionaron su renuncia el pasado 21 de marzo de 2018 y aceptado por el Congreso dos días después.

Como indica la Carta (artículo 115) el Primer Vicepresidente asume el rol del mandatario al verse impedido de sus funciones, esto a fin de completar el periodo presidencial 2016-2021. Este cargo recayó en Martín Vizcarra Cornejo quien, durante la primera crisis política, se desempeñó primero como Ministro de Transportes y Comunicaciones (y que fue censurado por el Congreso) y luego como embajador del Perú en Canadá.

El 23 de marzo de 2018, Vizcarra asume las funciones presidenciales señalando que a partir de ese momento “debe marcar el punto final de una política de odio y confrontación”⁶⁸. Indicó también que entre sus lineamientos de política de gobierno son: i) lucha contra la corrupción; ii) lograr la estabilidad institucional, recuperar la gobernabilidad y la confianza de los ciudadanos; iii) crecimiento y sostenibilidad económica; iv) construcción de infraestructura sostenible; y v) mejora de la calidad de vida, especialmente en educación y salud.

Ante un nuevo escenario político, aparentemente se vivía una cohabitación política entre ambos poderes. Sin embargo, en julio de ese año, se destapó el escándalo de los “CNM audios” en donde jueces, fiscales, integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), así como congresistas, coordinaban favorecimiento de casos a principales funcionarios del sector judicial, así como implicados de organización criminal. Por ello, el 28 de julio, en su mensaje presidencial, Vizcarra anuncia la convocatoria a un referéndum para consultar a la población sobre asuntos de reforma constitucional y judicial: i) reforma del CNM e instaurar como reemplazo la Junta Nacional de Justicia; ii) el regreso al bicameralismo; iii) la prohibición de reelección de congresistas; y iv) el financiamiento de los partidos políticos. Para ello, presentó una iniciativa de reforma constitucional para una inmediata discusión del Legislativo.

La excesiva demora por parte del Congreso, generó que Vizcarra convoque a una sesión extraordinaria y permita al Primer Ministro, César Villanueva, solicitar la confianza. Ello para debatir y aprobar todos los proyectos de reformas que serán materia de consulta popular el 9 de diciembre próximo. Esto evidencia que, si el Congreso rechaza la confianza, el Presidente de la República puede disolverlo constitucionalmente, ya que el primer rechazo fue con el gabinete de Fernando Zavala.

Aunque finalmente, las reformas quedaron aprobadas, hubo polémica en cuanto al retorno a un Legislativo con dos cámaras; en razón a las

⁶⁸ Véase: “Juramentación del señor Martín Vizcarra como Presidente Constitucional de la República”. En: Congreso de la República del Perú. https://www.youtube.com/watch?v=YJ3Me_CyClw

modificaciones legislativas que alteraron el proyecto propuesto por el Ejecutivo. Ya establecida la inconstitucionalidad de la limitación de la confianza y su relación con la crisis del gabinete ministerial, la consulta sobre la bicameralidad perdía sentido. Finalmente, solo tres de las cuatro preguntas planteadas fueron ampliamente respaldadas por la población (solo el tema de la bicameralidad fue rechazado), por lo que la reforma constitucional era inminente⁶⁹.

Para inicios del 2019, las investigaciones que realizaba el Ministerio Público a la empresa constructora Odebrecht y que evidenciaban un financiamiento de varios partidos políticos, siendo el principal afectado, Fuerza Popular, generó no solo crisis interna en el partido; sino que también generó la fase de renunciaciones y creación de bancadas en el Parlamento. La bancada oficialista no fue ajena a esta crisis, pues ante las discordancias con el Presidente Vizcarra, optaron por la renuncia y crearon su propio partido (Contigo), dejando al gobierno sin poder alguno dentro del Parlamento. En esta nueva parte, el fujimorismo tendría como aliados a las bancadas Acción Republicana (con Pedro Olaechea como Presidente del Congreso), APRA, Contigo y Cambio 21, para así tener hegemonía en el Congreso.

La desconfianza de la ciudadanía ante los partidos políticos, generó que desde el Ejecutivo decida conformar la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Tiempo después, presenta ante el Congreso unos doce proyectos de ley de reformas tanto constitucional como legislativa con miras a las elecciones generales del 2021⁷⁰.

⁶⁹ Las cuatro preguntas formuladas en el referéndum fueron las siguientes:

- “1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?
2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?
3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?
4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?”

⁷⁰ Los doce proyectos que fue elaborada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y presentada por el Ejecutivo en abril del 2019 fueron:

1. Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad.
2. Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional.
3. Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas.
6. Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral.
10. Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal.

En su mensaje a la nación llevada a cabo el 11 de abril de ese año⁷¹, el Presidente Vizcarra señaló que dichas propuestas permiten avalar:

- Un sistema de partidos con una mejor representación mediante la eliminación del voto preferencial y la instauración de la paridad y alternancia en las listas de candidatos.
- Elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias de todas las organizaciones políticas promoviendo así una mayor participación ciudadana.
- Una mejor rendición de cuentas de las organizaciones políticas mejorando el control y las sanciones administrativas, penales y políticas, para que los partidos no sean controlados por el dinero ilícito proveniente del narcotráfico, la minería ilegal y otras fuentes irregulares.
- Un adecuado proceso para levantar la inmunidad parlamentaria evitando pactos de complicidad.
- Una mejor representación en los gobiernos regionales y municipales, ampliando el periodo de mandato de 4 a 5 años y eliminando la segunda vuelta.”

Esto motivó a un nuevo enfrentamiento entre el Ejecutivo y Legislativo. De un lado, la presión del Ejecutivo para que se aprueben lo más pronto posible dichas reformas; y por otro lado, la respuesta de la oposición quien defendía la institucionalidad del Parlamento, en especial, por el tema de la inmunidad parlamentaria, donde la Comisión de Constitución y Reglamento mandó al archivo planteado.

La consecuencia inmediata fue que el 29 de mayo, el mandatario anuncie sustentar la confianza y obtener el apoyo sobre las siguientes medidas que luchen contra la corrupción y fortalezcan las instituciones:

- “Que la inmunidad parlamentaria no se convierta en impunidad.
- Que las personas condenadas no puedan ser candidatos.
- Que cualquier ciudadano y ciudadana pueda participar en la selección de candidatos de las organizaciones políticas, a través de elecciones internas.
- Eliminar el voto preferencial y que sea la población la que lo defina en esa previa selección.
- Garantizar la participación política de las mujeres con paridad y alternancia.
- Prohibir el uso de dinero sucio en las campañas electorales”⁷².

11. Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales.

12. Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.”

⁷¹ Véase: “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. 14 de abril de 2019. En: Presidencia Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=dowQMIGAP8M>

⁷² Véase: “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. 29 de mayo de 2019. En: Presidencia Perú. https://www.youtube.com/watch?v=i0LjP7rf_fc

De este modo, el Congreso nuevamente se encuentra en un dilema, esto debido a que, si niega la confianza al jefe de Gabinete, Salvador del Solar, incurre por segunda vez este rechazo, quedando facultado Vizcarra a disolver el Parlamento.

Sin embargo, en el Oficio N.º 125-2019-PCM/DM de fecha 30 de mayo de 2019, se señala algo particular:

“Dado que la situación por la que atravesamos es urgente, propondremos, el día de nuestra presentación ante el Pleno del Congreso, que el plazo máximo para la aprobación de estas iniciativas legislativas venza al finalizar la presente legislatura, lapso en el cual también deben ser aprobados, en primera votación, los proyectos de ley de reforma constitucional mencionados. Si ese plazo es excedido **valoraremos que la confianza nos ha sido rehusada**”. (el resaltado es nuestro)

Es decir, desde la óptica del Ejecutivo no solo basta que la cuestión de confianza simplemente sea deliberada y aprobada, sino también que fácticamente, las iniciativas legislativas formuladas tengan el mismo destino en un periodo determinado, pues de lo contrario asumiría que la confianza en realidad, fue denegada.

Antes de este hecho, se intentó plantear una cuestión previa al mensaje del Primer Ministro, pues se consideró que el hecho de interponer un plazo para que se apruebe un proyecto legislativo sin modificación alguna vulnere la institucionalidad del Parlamento (Diario de Debates del Congreso 2019: 2-3).

En su defensa, Del Solar manifestó:

“(…) No estamos haciendo cuestión de confianza hoy sobre la totalidad de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo; no hacemos hoy cuestión de confianza, por ejemplo, sobre ninguno de los proyectos que tratan sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, no porque no lo consideremos relevantes, consideramos que lo son, como toda la reforma, sino porque aún en esta circunstancia queremos dejar en claro que no buscamos beneficiar a un poder sobre otro utilizando este mecanismo constitucional.

Tampoco exigimos al Congreso y es importante aclararlo que los proyectos sean aprobados al pie de la letra, nunca lo hemos hecho. Se mantiene el espacio para que el debate parlamentario enriquezca las propuestas en la medida en que su esencia no se vea alterada (...).

Señor Presidente, durante los últimos días se han esgrimidos ciertos cuestionamientos al hecho de que hayamos planteado, que la esencia de los proyectos deba respetarse para que se considere que la confianza del Congreso ha sido efectivamente otorgada en la práctica.

Creemos, señor Presidente, que este pedido se enmarca dentro de lo razonable, no tendría completo sentido que se otorgue un voto de confianza si es que este no va a ser ratificado en la práctica por la posterior aprobación de un proyecto que responda a la esencia de la propuesta.

¿Queda un espacio para el debate y el aporte parlamentario? Consideramos que por supuesto que sí. Pero nos parece claro que este aporte debe realizarse dentro de un marco que no cambie el sentido fundamental de los proyectos que estamos sometiendo a confianza. Si el pedido de confianza es una solicitud de respaldo político a nuestras

iniciativas, nos parece lógico que dicho respaldo de conseguirse no desnaturalice lo propuesto.

También se ha señalado, señor Presidente, que sería un exceso de nuestra parte haber propuesto un plazo de 15 días para el debate y aprobación de nuestras iniciativas.

Debemos decir, sin embargo, y para comenzar, que en ningún momento hemos sugerido dicho plazo. Pensamos sí que es necesario que una reforma de esta relevancia y que ha sido presentada con carácter de urgencia, resulte aprobada dentro de un margen acotado y que sea por supuesto razonable”. (Diario de Debates del Congreso 2019: 13-16)

Con la aprobación de la cuestión de confianza dado el 4 de junio y la disposición del Congreso en ampliar la legislatura hasta el 25 del mes siguiente, la Comisión de Constitución y Reglamento estableció un nuevo cronograma para evaluar y aprobar los proyectos de reformas del Ejecutivo (impedimentos para acceder a cargos públicos, fortalecimiento y transparencia de partidos políticos, reforma al sistema electoral e inmunidad parlamentaria). Si bien los proyectos fueron aprobados por la Comisión, respecto al último tema (dicho sea de paso, la iniciativa más importante para el gobierno), se rechazó que la Corte Suprema del Poder Judicial sea quien evalúe la situación de un parlamentario, sino es el propio Congreso quien bajo un plazo determinado, defina si levanta o no esta prerrogativa; además solo en los casos que exista una sentencia firme. Finalmente, en la sesión del Pleno, entre los días 22 a 25 de julio, se debatieron y aprobaron los proyectos formulados. No obstante, ello no satisfizo al Ejecutivo.

En su mensaje a la Nación del 28 de julio⁷³, el Presidente Vizcarra asumió la idea que el contenido de la confianza fue denegada por la actitud parlamentaria. Por ello, presentó una iniciativa y forzar el adelanto de elecciones generales hacia el 2020, el mismo que deberá ser aprobado mediante referéndum. Tal como menciona en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley N.º 4637/2019-PE, de fecha 31 de julio de ese año:

“El adelanto de elecciones constituye el mecanismo idóneo para superar la actual crisis política en la que se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el consiguiente perjuicio de la ciudadanía.

Por ello, se ha considerado que se requiere adoptar una decisión que genere un recambio en la clase política que permita fortalecer a las instituciones, pero sobre todo optimizar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que redunde en una mayor y mejor representación de la ciudadanía, lo que permita, además, ir recuperando la confianza y legitimidad de la clase política”.

Posteriormente, con fecha 26 de setiembre, el Legislativo por medio de su comisión (2018: 33), decide desaprobado y archivar dicho proyecto. La fundamentación de la mencionada comisión fue que dicha propuesta “viola límites materiales establecidos en la Constitución. Estos límites son, básicamente, dos: el primero, está relacionado a la vocación de permanencia de la Constitución; y, el segundo, en la vulneración del equilibrio de poderes a

⁷³ Véase: “Mensaje a la Nación por Fiestas Patrias del Presidente Martín Vizcarra”, de 28 de julio de 2019. En: Presidencia Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=HbnTFIMePVs>

través de la introducción de figuras como el adelanto de elecciones por causal de crisis política.”

Curiosamente, en la primera situación, la comisión adopta un reporte del propio MINJUSDH, respecto a uno presentado en el 2018, en donde indican que:

“[E]l uso de disposiciones transitorias y, en consecuencia, el adelanto de elecciones para un momento específico, “no sería la forma idónea para modificar la Constitución, toda vez que esto contraviene la vocación de permanencia de la norma suprema y trata de palear un problema para una situación específica sin tomar en consideración que las cuestiones estructurales se mantendrán”” (Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso 2018: 33-34).

En el segundo caso, se señala que:

“[A] simple vista, parece no tener problemas al asumir que la propuesta de adelanto solo requiere de un acuerdo político. Sin embargo, en el fondo, se trata de una iniciativa con serios defectos. Uno de ellos es la institucionalización de la crisis política para adelantar elecciones (...).

En ese sentido, de concretarse esta propuesta bien podría abrirse una riesgosa puerta para que Presidentes o congresistas de la República puedan, en un futuro, proponer y obligarse mutuamente a adelantar elecciones ante crisis mínimas o, incluso ante crisis inexistentes pero falseadas con el único afán de destruirse el uno al otro, situación que claramente atentaría contra el equilibrio de poderes, un principio básico parte del núcleo duro de nuestra Constitución”. (Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso 2018: 34).

El archivo del proyecto de adelanto de elecciones ahondó más la crisis entre estos poderes. Como hemos podido observar y a diferencia del mandato de Pedro Pablo Kuczynski, la gestión de Martín Vizcarra fue intentar aprobar reformas tanto constitucionales como legislativas, haciendo uso de la cuestión de confianza y forzar el consentimiento. Esto, y diversos hechos de índole político tales como el pago indebido de empresas constructoras a favor de personajes políticos, el blindaje del Parlamento a cuestionados parlamentarios por la aparente comisión de delitos, daban una mala imagen ante la ciudadanía. Solo faltaba un hecho primordial para que llevase al extremo esta crisis.

Y esto se dio de inmediato. Para el 2019, correspondía al Congreso designar a los nuevos integrantes del Tribunal Constitucional, dado que seis de ellos habían vencido su mandato, por lo que existía una alta expectativa. De forma célere, el 18 de setiembre la Comisión Especial de selección para magistrados del Tribunal Constitucional presentó una lista de 11 candidatos bajo la modalidad de invitación, el cual estaba contemplado en la Ley Orgánica de dicha entidad (la otra modalidad era a través de una convocatoria pública). Sin embargo, hubo un serio cuestionamiento no solo por la rapidez que tenía la comisión en seleccionar a los candidatos, sino que no garantizaba una total transparencia si dichos candidatos eran idóneos para ocupar tal cargo; siendo ignorado por la comisión (de mayoría opositora).

Bajo este nuevo escenario, el Presidente Vizcarra manifestó⁷⁴ su preocupación ante el intento de la mayoría parlamentaria y sus aliados de controlar dicha entidad, poniendo “en grave peligro a la democracia peruana”, “que pretende garantizar para sí la impunidad y está obrando de una manera irresponsable y sumamente peligrosa.” Estas razones motivaron a plantear nuevamente una cuestión de confianza a fin de cambiar el sistema de elección. Ese mismo día, y mediante Oficio N.º 231-2019-PCM/DM, Salvador del Solar solicita la confianza “en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso a partir de la fecha”. Es decir, para el 30 de setiembre de 2019, fecha en que el planeaba elegir a los nuevos miembros del órgano constitucional.

Un día antes de llevarse a cabo ambos procesos, el Presidente Vizcarra confirmó en un medio de comunicación⁷⁵ que, si el Congreso lleva a cabo este nombramiento en vez de escuchar la cuestión de confianza, se interpreta que dicha confianza ha sido denegada y se actuaría según la Constitución; es decir, llegaría a disolver el Parlamento.

El 30 de setiembre de 2019, toda la ciudadanía se encontraba con la máxima expectativa no solo por la aprobación o denegatoria de la confianza, ni por la designación de los nuevos magistrados al ente constitucional, sino que si producía lo manifestado por el Presidente Vizcarra, el Legislativo sería obligado a dejar sus funciones, hecho que no sucedía desde el autogolpe del 5 de abril de 1992.

A las 08:37 horas, se reúne la Junta de Portavoces y mediante Acuerdo 36-2019-2020/JUNTA-CR, se acordó recibir a Salvador del Solar en el Legislativo y plantee la confianza, pero luego de elegir a los nuevos tribunales.

Asimismo, quedó rechazada como ampliación de agenda la Moción de Orden del Día 10646, el cual se propone cancelar y dejar sin efecto este proceso, tomando como actividad la cuestión de confianza. De similar forma, se rechazó la propuesta para que Del Solar exponga su proyecto antes de la votación acordada.

Efectivamente, iniciada la sesión del Pleno (2019: 4-11)⁷⁶, y de forma accidentada, se intenta dar inicio a la elección agendada. Sin embargo, previo a ello, se debate una propuesta de censura a la Mesa Directiva del Parlamento por las actitudes llevadas a cabo. Llama la atención que, durante el debate de dicha moción, las puertas se encontraban cerradas donde solo se permitía salir e ingresar a los congresistas, no a los asesores o agentes externos, dando un preocupante indicio de evitar el ingreso a Del Solar a sustentar la confianza.

⁷⁴ Véase: “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”, de 27 de setiembre de 2019. En: Presidencia Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=b4l9g81e5KE>

⁷⁵ Véase: “Cuarto Poder: Martín Vizcarra sobre el TC (Entrevista Completa)”, de 29 de setiembre de 2019. En: América Noticias. <https://www.youtube.com/watch?v=w7NPn-vV5VE>

⁷⁶ A efectos de visualizar con mayor detalle los hechos acontecidos el 30 de setiembre de 2019, véase: “Cuestión de confianza. Sesión en Pleno del Congreso para elección del Tribunal Constitucional”. En: RPP Noticias. <https://www.youtube.com/watch?v=Qk67YceqxpE>

Minutos después, Del Solar y su gabinete ingresan al hemiciclo quien, ante las protestas de los parlamentarios de la oposición, se suspende la sesión. Posteriormente, la sesión vuelve a fin de concluir la moción de censura, el cual no prospera, pues es rechazada con 83 votos. Acto seguido, el titular del Congreso, Pedro Olaechea quien, otorga “por cortesía” a Del Solar el uso de la palabra por un lapso de 10 minutos, e invita luego a retirarse, “porque este es un procedimiento interno y propio del Congreso”.

El discurso de Del Solar buscaba que, a través de la confianza, el Congreso debata y apruebe el proyecto de ley que modifica la modalidad de elección de los integrantes del órgano constitucional:

“Consideramos, señor Presidente, que es tanta la importancia de la conformación del Tribunal Constitucional, un tribunal que efectivamente el Congreso tiene derecho a elegir, no lo discutimos, pero consideramos que debe usarse un procedimiento transparente, que garantice a la ciudadanía que elegiremos bien, con los votos de los representantes del pueblo, que son ustedes.

Debido a nuestra preocupación, **hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento**”. (Diario de Debates del Congreso 2019: 13) (el resaltado es nuestro)

Finalmente, Olaechea ratifica que esta confianza será debatida posterior a la elección (Congreso 2019: 14). A continuación, realizan sus intervenciones los portavoces de las bancadas, para finalmente votar una cuestión previa formulada por la parlamentaria Indira Huilca Flores a fin de suspender este proceso de elección, el mismo que se rechazó por 80 votos en contra, 34 a favor y ninguna abstención (Diario de Debates del Congreso 2019: 46).

Sobre la elección, quien únicamente alcanzó votos favorables fue Gonzalo Manuel Ortiz de Zevallos Olaechea, pues el siguiente candidato que se procedió con la votación, Manuel Sánchez Palacios Paiva, no obtuvo la cantidad de votos necesarios. Culminada la elección, el Presidente del Congreso anunció que a las 4 de la tarde se reunirá nuevamente el Pleno para debatir la confianza.

Por otro lado, Vizcarra⁷⁷, anuncia la disolución constitucional del Parlamento al interpretar la denegación fáctica de la cuestión de confianza⁷⁸:

“Hoy hemos presentado la tercera cuestión de confianza, y lo que ha acontecido en el Congreso subraya la desvergüenza en la que ha caído la mayoría parlamentaria, absolutamente divorciada de la voluntad de los peruanos y trabajando de manera denodada para proteger y blindar a los suyos.

⁷⁷ Véase: “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”, 30 de setiembre de 2019. En: Presidencia Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=ReOHfs-7sMg>

⁷⁸ La disolución parlamentaria queda materializada a través del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que también convoca a elecciones complementarias.

Nuestro proyecto de ley busca generar un mecanismo más transparente y participativo en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional para evitar las repartijas y la utilización de las instituciones para que unos pocos se sirvan de ellas. Ante esto, **desde el Congreso se intentó impedir al premier ingresar al hemiciclo, se desconoció el artículo 129 de la Constitución Política del Perú, no se dio la prioridad que la cuestión de confianza merece y, luego, se aprobó el primer miembro de un tribunal *express* en una dudosa votación, vaciando de contenido la cuestión de confianza planteada.**

Ante la denegación fáctica de la confianza, y en respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, he decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República.

Este es un acto constitucional previsto en el artículo 134 de la Constitución. Como lo mencionó el jurista Marcial Rubio, la disolución de un Congreso tiene como función lograr una nueva elección parlamentaria y que sea finalmente el pueblo quien defina a quien le da la razón: Si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al Ejecutivo o si le da la razón al Ejecutivo eligiendo una nueva mayoría.

En ese sentido, el cierre que hoy dispongo está dentro de mis facultades contenidas en la Carta Magna busca dar una solución democrática y participativa a un problema que el país viene arrastrando hace tres años, dando fin a esta etapa de entrapamiento político que ha impedido que el Perú crezca al ritmo de sus posibilidades.

Esta medida excepcional, permita que la ciudadanía finalmente se exprese y defina en las urnas y mediante su participación, el futuro del Perú”.

Mientras el mandatario ofrecía el mensaje sobre la disolución del Parlamento, dicha sede en forma simultánea votó por aprobar la cuestión de confianza con 50 votos. Días más tarde, la Comisión Permanente del Congreso autoriza a Pedro Olaechea, presentar la demanda competencial ante el TC.

2.2.EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC.

2.2.1. DEMANDA.

Efectivamente, el 10 de octubre de 2019, se presenta la demanda contra el Ejecutivo respecto a las cuestiones de confianza llevadas a cabo el 4 de junio y el 30 de setiembre de ese año. Alega la vulneración de las competencias del Legislativo y los principios de separación de poderes. En la demanda solicita delimitar las atribuciones del Ejecutivo; que la confianza solamente es concedida de forma expresa siendo inviable otro método; y retrotraer los efectos de la disolución.

Justifica que, en el presente caso, se encontraría ante un conflicto de competencias por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, la confianza fue invocada para impedir que el Congreso ejerza competencias asignadas por la Carta.

Cuestiona la interpretación subjetiva del Ejecutivo de los actos del Legislativo que conllevó a sostener la “negación fáctica” de la cuestión de confianza, pretendiendo quitar al Poder Legislativo la atribución constitucional

que tiene para evaluar si apoya o niega la confianza por medio del voto mayoritario de sus miembros.

El 29 de octubre de 2019, el Tribunal emitió el Auto de Admisibilidad cuyos fundamentos se centraron en: i) la legitimidad activa por parte del Presidente de la Comisión Permanente del Congreso, así como ii) el rol del proceso competencial en el caso concreto; ello para decidir si procede o no la demanda presentada.

En el primer punto, se evalúa si la Comisión Permanente del Congreso puede o no interponer una demanda, en el caso concreto, uno de conflicto competencial:

“10. Ahora bien, de conformidad con la Constitución, la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones. Esto no implica que la Comisión Permanente tenga las facultades del Pleno del Congreso y pueda hacer sus veces, sino que está limitada a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. Efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno de Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias, es decir, esta última no es un Pleno reducido, ni tiene sus mismas atribuciones”.

En atención a los principios de interpretación de corrección funcional y función integradora, así como el principio *pro actione* y deber del Tribunal Constitucional en atender la controversia a fin de garantizar la primacía de la Carta, concede la admisibilidad de la demanda.

Un segundo punto que el Tribunal evaluó fue el elemento objetivo; en otros términos, la naturaleza del conflicto competencial por menoscabo en sentido estricto. Cabe definir este tipo de competencia, entendida donde cada entidad conoce su competencia; no obstante, puede realizar un acto indebido o prohibido, lo que afectaría el ámbito de competencia de otra entidad constitucional. En el caso concreto, la discusión versaría si se aplicó adecuadamente la disolución parlamentaria.

Finalmente, un punto a añadir es que la admisibilidad de la demanda no implica la suspensión de las elecciones complementarias, de hecho, sus efectos girarán hacia el futuro (fundamentos 27 y 28).

2.2.1.1. MEDIDA CAUTELAR.

En la misma fecha que se publicó el auto de admisibilidad de la demanda, se da a conocer el fallo sobre la cautelar solicitada por Olachea⁷⁹.

Se advierte que esta resolución toma en consideración el acuerdo del Legislativo el 25 de julio de 2019 y no lo aprobado por la Comisión Permanente en cuanto carece de esta facultad. En ese sentido, el Tribunal estimaba en declarar improcedente la solicitud formulada por la parte demandante (fundamentos 10 y 11). Sin embargo, como se recurre ante los hechos

⁷⁹ La cautelar contó con los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, señalando la suspensión del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM a fin de restablecer el principio de separación de poderes.

suscitados el 30 de setiembre de 2019 con la disolución parlamentaria, la corte declara igualmente su improcedencia en base a lo siguiente:

- Respecto a la apariencia del derecho invocado, se prevé que lo señalado en la demanda presenta un nivel complejo y requiere una exhaustiva interpretación de la Constitución, más aún si no existe jurisprudencia tanto a nivel local como comparado. Por lo tanto, el Tribunal analizará si la disolución del Congreso es válida o no (fundamentos 16 a 22).
- En cuanto al peligro en la demora, el Tribunal entiende que un escenario de “impunidad política” por parte del Poder Ejecutivo “no demuestra la necesidad de anticipar cautelarmente la decisión y genera, más bien, un alto riesgo de irreversibilidad en el supuesto de que la medida se concediera”. Por lo que las funciones de control serán asumidas luego de la sentencia (fundamentos 23 a 25).

2.2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Posteriormente, se apersona el procurador del MINJUSDH en representación del Ejecutivo quien presenta los descargos presentados en la demanda. Inicia con delimitar los extremos de la demanda y considera que no existe algún documento o alguna acción del Primer Ministro que permita acreditar que amenazó al Congreso con su disolución al invocar la confianza.

En cuanto a la improcedencia de la demanda, el representante del Poder Ejecutivo enfoca estos planteamientos:

- i. La inexistencia de un acuerdo del Pleno para interponer la demanda competencial con relación a la confianza que generó su posterior disolución, incumpliendo lo señalado por la norma procesal constitucional (artículo 109).
- ii. La Comisión Permanente carece de legitimidad para obrar en el proceso competencial contradiciendo la Constitución (artículo 135).

Ahora bien, en cuanto a los argumentos esgrimidos para que el ente constitucional declare infundada la demanda, señala lo siguiente:

- Considera que el Legislativo no hace esfuerzo alguno para analizar el conflicto competencial desde las nuevas perspectivas de las relaciones entre éste y el Ejecutivo, los cuales brindan un beneficio a la persona y la sociedad en su conjunto.
- El Congreso tiene una lectura aislada de determinadas normas constitucionales, sin establecer una relación entre las competencias que busca defender y la finalidad del Estado Constitucional, asumiendo que al otorgar el texto constitucional determinadas competencias al Congreso, le corresponde a éste ejercerlas conforme a su libre albedrío, sin algún tipo de control o contrapeso. Se trata de una interpretación

alejada de la dinámica interacción que debe existir entre los órganos constitucionales, a partir del concepto evolutivo sobre la separación de funciones a fin de concretar los objetivos propios de un Estado Constitucional.

- Le corresponde al Congreso respetar el uso de este mecanismo atribuido al Ejecutivo, evitando realizar interpretaciones que restrinjan su uso, como por ejemplo invocar competencias exclusivas y excluyentes que presentaría.
- Considera que el mandatario puede presentar iniciativas legislativas, sin alguna limitación o restricción sobre el mismo. Motivo por el cual propuso medidas para garantizar la transparencia en el proceso de elección de los integrantes del TC, primando el interés general. Bajo este principio de transparencia, se garantiza que los magistrados electos gocen de independencia e idoneidad para el ejercicio del cargo por cuanto el proceso de selección contará con reglas que finalmente reflejen legitimidad ante la población respecto del nombramiento de sus autoridades.
- Advierte que la confianza puede presentarse en cualquier momento, sea al inicio del procedimiento de selección o antes de la votación. Cualquier opción resulta compatible con la Constitución y respetuosa del equilibrio de poderes.
- Finalmente, en cuanto al término de “denegación fáctica”, se alega que esta situación se produce si la acción o decisión de éste resultan contrarias al pedido de confianza.

2.2.3. AUDIENCIA PÚBLICA.

Desde la visión del Legislativo, consideran que la disolución parlamentaria es una grave ruptura del orden constitucional, cuestionando así el ejercicio arbitrario e inconstitucional de la confianza y la potestad del mandatario por vulnerar la separación de poderes. Alegan que, si bien un poder del Estado puede controlar y vigilar al otro, en el presente caso se dio una intromisión constitucional, pues la llamada denegación fáctica atenta estos principios democráticos. Rechaza tajantemente la tesis de un fraude a la Constitución; es más, menciona que si el Ejecutivo vio menoscabada sus atribuciones sobre la cuestión de confianza, pudo simplemente haber acudido a una sede constitucional en un proceso competencial.

Por su parte, el Procurador Público en Asuntos Constitucionales del MINJUS explicó que la demanda busca restringir el derecho de la ciudadanía acudir a elecciones. Mencionó que en los hechos suscitados el 30 de setiembre, la cuestión a la confianza solicitada fue totalmente ineficaz, considerándolo como un fraude y un acto de deslealtad a la Carta.

Lo solicitado por Del Solar fue garantizar el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional bajo el principio de transparencia. En

base a ello, es que se planteó la evaluación del proyecto de ley inmediatamente, no implicando así alguna suspensión del proceso ya agendado en el Congreso. No obstante, la elección se llevó a cabo. Finalmente, enfatizó que la interpretación de la Carta debe girar en torno a una versión dinámica, moderna, propia del siglo XXI, que incluye la participación ciudadana.

En la fase de preguntas por parte de los magistrados a las partes⁸⁰, iniciaremos en primer lugar con lo formulado por el magistrado Ramos Núñez a ambas partes si: i) la cuestión de confianza afecta el equilibrio de poderes y si se encontraban conformes con el diseño que ostenta la Constitución de 1993; y ii) si en medio de la crisis política suscitada, el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional garantizaba el principio de transparencia.

Para el defensor del Congreso, el diseño estructurado es adecuado siempre y cuando se establezcan ciertos límites que la propia Carta impone, respetando las competencias de los poderes del Estado. Admite que sobre una ley se necesita una cuestión de confianza, puede desnaturalizarse al entenderse como facultad exorbitante al Primer Ministro, afectando las prerrogativas parlamentarias, tal como sucedió en este caso. Sobre la crisis política, Olaechea manifestó que esto fue provocado por las acciones del Ejecutivo y que en el proceso en cuestión, fue por propuesta del parlamentario Víctor Andrés García Belaúnde sobre quién elegir primero y enfatiza que su persona se abstuvo de votar por existir un manifiesto conflicto de interés. La defensa técnica agregó también sobre lo último que es bajo la modalidad de la invitación que alcanzó un rápido y mayor consenso entre las bancadas integrantes, garantizando así su transparencia.

Por su parte, el representante del Ejecutivo estimó que la Constitución ha sido objeto de una interpretación dinámica y dependerá de ello para dictaminar un criterio para definir el principio del equilibrio de poderes. En cuanto al segundo punto, cuestionó que la crisis política fue generada en realidad por ellos mismos al evadir todo proyecto de ley que permitía combatir a la corrupción. Del mismo modo, cuestiona que en la modalidad por invitación se generaba consensos a diferencia de la modalidad por concurso público.

Por su parte, la magistrada Ledesma Narváez, cuestionó dos puntos a las partes: i) cómo interpretar la negación a una cuestión de confianza y si desde una óptica abstracta puede admitirse una interpretación tácita y no exclusivamente expresa; y ii) si mediante concurso público se accede a la función pública como resalta la Carta, no cabría entender que el objetivo del Ejecutivo fue precisamente materializarlo en la confianza planteada.

El abogado del Legislativo resaltó que la voluntad de los organismos públicos siempre debe ser expresa, por lo que es sumamente difícil adivinar lo que se ha decidido. Agrega que en el derecho comparado, la cuestión de confianza siempre ha sido expresa, por lo que en el caso peruano debe seguir

⁸⁰ Véase: “Audiencia Pública de Pleno_Lima_04-12-2019”. En: Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=CDj8NyoL5m8&t=4296s>

esa línea. Por otra parte, alegó que el proceso para elegir a los integrantes del TC se inició mucho antes y que el Ejecutivo no hizo cuestionamiento alguno sino hasta el final del proceso, tratando así de impedir la elección.

Respecto a los alegatos del procurador del MINJUS, alegó que el Congreso interpreta literalmente el contenido del artículo 134 de la Carta, cuando en realidad debe prestarse a una interpretación dinámica. Los hechos del 30 de setiembre evidenciaron que se quebró el objetivo del Ejecutivo pues en lugar de que el Congreso evalúe el proyecto de ley que garantizaba el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, simplemente se continuó. Esta razón basta para afirmar que la cuestión de confianza fue denegada.

Las preguntas formuladas por el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera fueron: i) para el procurador público del MINJUS, si la cuestión de confianza planteada tenía como fin imponer una discusión en el Congreso o simplemente impedir este procedimiento en debate; así como cuáles serían los elementos que permiten identificar una denegación fáctica, y si el decreto de disolución, cómo se explica que no se hubiera formado un nuevo gabinete y que solo fue firmado por otro Presidente del Consejo de Ministros; y ii) para el demandante, si la confianza se entendía como rechazada al no proceder la cuestión previa.

La parte demandada alegó que la confianza fue respecto al debate parlamentario y que además se podía plantear en cualquier momento, pues no hay un plazo límite fijado. Señala que existe una denegación fáctica al apreciar una conducta por parte del Congreso ante ese contenido materia de objeto en la cuestión de confianza, mostrando así una relación de hecho—consecuencia.

Por su parte, el abogado del Congreso menciona que este mecanismo intentó detener el procedimiento ya agendado además que solo faltaba la votación; aparte que también el proyecto de ley del Ejecutivo interfiere las competencias del Legislativo.

Finalmente, el magistrado Ferrero Costa preguntó al abogado del Congreso si es viable realizar un pedido de confianza respecto a iniciativas que modifican leyes. La respuesta fue que podría darse esa posibilidad a fin de facilitar la política en su gestión, mas no podría plantear proyectos de reforma constitucional.

2.2.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 0006-2019-CC/TC.

Por mayoría simple, el Colegiado optó por declarar infundada la demanda; en consecuencia, se declaró que el cierre parlamentario fue completamente constitucional y no adolecía de vicio alguno.

El TC refiere que la confianza obligatoria es propia del régimen parlamentarista, debido a que el líder político mayoritario parlamentario asume el Gobierno. Entonces, ¿cuál es el objetivo de este mecanismo en un sistema no parlamentarista como el peruano? La respuesta es:

“99. En el caso peruano, en el que propiamente no nos encontramos en un régimen parlamentario, la finalidad del artículo 130 de la Constitución radica en establecer puentes de comunicación y diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de gobierno que beneficie a la población. Lo que se pretende, de esta forma, es que los ministros electos para el cargo cuenten con un nivel aceptable de aprobación por parte del Congreso de la República.”

Además, esboza los aspectos centrales abordados en la sentencia del 2018 recordando, el amplio catálogo de posibilidades que permiten al Ejecutivo presentar una cuestión de confianza para así ejecutar las políticas gubernamentales que considere necesarias.

Por otro lado, hallamos ciertas diferencias que el ente constitucional encontró tanto en la Carta de 1979 como en la de 1993 sobre un uso desmedido de la cuestión de confianza y los límites que el constituyente intentó establecer:

“110. De esta forma, el uso constante de la cuestión de confianza puede generar no solo un palpable escenario de ingobernabilidad, en la medida en que las fricciones estarían más presentes que los conductos de diálogo y cooperación entre ambos órganos. Esto se traduciría en el hecho que, en el caso del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros tengan que cambiar de forma recurrente -en el supuesto que no se les brinde la confianza- a los ministros que integran el Consejo- lo que, claro está, perjudica el desarrollo y la continuidad de las políticas trazadas por la gestión respectiva-; mientras que, en el caso del Congreso de la República, particularmente cuando la confianza es solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, la denegación respectiva a dos consejos puede culminar en la disolución del órgano legislativo. Cualquiera de los dos escenarios genera estabilidad e incertidumbre en cuanto a nuestro desarrollo como nación.

111. Ahora bien, en un intento de evitar el uso excesivo de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la Constitución de 1993 ha introducido una serie de límites de carácter formal, los cuales pretenden evitar que dicha institución sea empleada con el único propósito de propiciar el cierre del Congreso de la República. Estos, que se encuentran contenidos en el artículo 134 de la Constitución, son: (i) que no puede disolverse el Congreso de la República en el último año de su mandato; (ii) no puede ser disuelto bajo estado de sitio; y que, (iii) la Comisión Permanente del Congreso no puede ser disuelta.

112. Es interesante apreciar que, a diferencia de la Constitución vigente, el texto de 1979, en un intento de evitar que la disolución sea una medida constante a ser empleada por el Ejecutivo, introdujo supuestos tales como que: (i) la disolución operaba únicamente cuando se hubiese denegado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227); (ii) tampoco se permitía esta posibilidad en estados de emergencia, y no solo en los de sitio (artículo 229); y, (iii) solo podía ser empleada por el Presidente de la República en una sola oportunidad durante su mandato (artículo 229). (...)”

Un aspecto relevante del caso es que el tribunal distinguió entre una disolución parlamentaria con arbitrio popular desde un régimen con dos o tres partidos políticos con uno multipartidista como el nuestro. En el primer caso, se defiende la idea que emplazar al pueblo a elecciones en esta situación permite decidir qué partido político gobernará en un escenario ante el posible conflicto Ejecutivo- Legislativo. Caso contrario ocurre para la versión multipartidista peruana, en donde el resultado que podría poner fin al conflicto suele ser nebuloso, el cual dependerá de la responsabilidad de la clase política; e incluso

cuando no ostentan una ideología definida, recurren a alianzas partidarias que, en el peor de los casos, conlleva a crear coaliciones endeble.

Otro punto relevante es que el ente constitucional reconoce que, en los sistemas parlamentaristas, el uso de la cuestión de confianza no ha sido necesariamente frecuente, debido a que tanto el Gobierno como el Parlamento formen parte del mismo partido. Se enfatiza que, desde la vigencia de la Carta de 1993, la disolución no fue aplicada por el Presidente de la República sea porque su partido fue mayoría parlamentaria u obtuvo mayor afinidad por parte de los representantes del Congreso. Ambos puntos precisamente ya lo habíamos detallado en su oportunidad en el capítulo II de nuestra investigación. Por ello, resalta que la cuestión de confianza es compatible con la estabilidad democrática sin recurrir como última instancia a la disolución:

“123. De hecho, el caso peruano es bastante especial, ya que podría incluso asumirse que una votación de no confianza del Legislativo a un Ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. (...)”

124. La situación es aún más compleja en los escenarios en lo que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuentan con integrantes de distintas agrupaciones políticas. En estos casos, puede darse el escenario que el Congreso de la República haga un reiterado uso de las herramientas de control parlamentario. De este modo, es frecuente que, en los supuestos en lo que el Ejecutivo pertenezca a una agrupación minoritaria o endeble, este empleará de manera frecuente la cuestión de confianza como una herramienta de protección (...). El uso de la institución, en consecuencia, suele estar ligado a la correlación de fuerzas políticas que integran el órgano legislativo.

125. Es así que la disolución del Congreso de la República, aunque sea ciertamente una medida de ultima ratio en el marco de nuestra Constitución vigente, no debe ser vista como una práctica anómala o antidemocrática. De hecho, en los países adscritos a la fórmula parlamentaria de gobierno, particularmente los europeos, han aumentado los escenarios en los que se ha planteado la cuestión de confianza, lo que ha supuesto que incluso se hayan aumentado los propósitos perseguidos por ella”.

De igual modo, el Tribunal Constitucional aborda son las consideraciones sobre el otorgamiento y rechazo de la cuestión de confianza en la Carta de 1993.

Para el caso obligatorio (artículo 130 de la Norma Fundamental), se define como contenido esencial, la presentación amplia de las políticas y el camino a seguir por la gestión. Al ser un acto de investidura, se busca enlazar las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Por lo que ante una posible denegatoria, se requiere una conducta expresa, siendo el medio la votación parlamentaria. Sin embargo, deja como posibilidad la existencia de una denegación tácita de la confianza. Esto se debe a que las bancadas dejan sentada su postura por “el perfil de las personas que integran el gabinete, así como en la esencia de las medidas a ser empleadas en su gestión” (fundamentos 129 a 132).

Caso distinto es referente a la confianza facultativa conforme a los artículos 132 y 133 de la Carta. El TC advierte que no es necesaria la aprobación de una solicitud sea exclusivamente expresa:

“135. La necesidad de 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 adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la 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 puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada**". (el resaltado es nuestro)

Realizado estos alcances, se analiza los hechos suscitados el 30 de setiembre y si la disolución parlamentaria fue acorde a los parámetros establecidos por la Carta.

Un primer aspecto que la corte constitucional revisó fue evaluar si era posible solicitar una cuestión de confianza a fin de cambiar un acto parlamentario como elegir a los integrantes del TC. De hecho, el proyecto de ley a la luz del Ejecutivo, permitiría que el proceso se lleve a cabo con transparencia y participación de la ciudadanía, el mismo que coincidía con la Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM. Dicha norma establecía "asegurar la transparencia en las entidades y fortalecer las instituciones para la gobernabilidad". Por ello, el Tribunal señaló:

"184. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que la presentación de un proyecto de ley relacionado con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, específicamente en lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados, se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional. No se ha presentado, así, alguna lesión de la Constitución en este extremo de la demanda".

No obstante, el fundamento más importante de esta sentencia es aquel relacionado con los límites que ostenta la cuestión de confianza (y que no fueron demarcados oportunamente en la sentencia emitida el 2018) y que permite entablar un adecuado equilibrio de poderes entre Ejecutivo-Legislativo:

“185. Distinto sería el escenario si es que el planteamiento de la cuestión de confianza fuera sobre materias que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Para este Tribunal, estos supuestos, sin ánimo de exhaustividad, son los siguientes:

- (i) que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);
- (ii) que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,
- (iii) que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público”.

Así, en el escenario (i) hace referencia que, en un Estado Constitucional, su esencia parte “tanto en la limitación del ejercicio arbitrario del poder como en la tutela de los derechos fundamentales”. Por ello, las constituciones ostentan una alta categoría y no pueden ser suprimidas por disposiciones de menor jerarquía. En consecuencia:

“190. (...) [E]l Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la identidad de la Constitución peruana. No sería válido, por ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona”.

Respecto al escenario (ii), se rechaza la confianza cuando el sentido se encuentre condicionado a una decisión asignada a otro órgano constitucional. Tal como menciona de ejemplo el fundamento 192 de la sentencia, es inviable la confianza si está de por medio una denuncia constitucional o que allegados al mandatario ocupen cargos directivos en el Legislativo. Distinto es aquella situación en donde la confianza es usada en materias que el propio Congreso tenga funciones asignadas por la Carta (fundamento 193).

En lo concierne al escenario (iii), si bien se puede solicitar la confianza en materia legislativa, la propuesta no debe ser de interés público, sino que esté ligada a la política general de gobierno. *Contrario sensu*, si el proyecto de ley escapa de la política general, sí genera en desequilibrio de poderes, conllevando al Congreso verse expuesto a pedidos de confianza sobre planes no indispensables para el Ejecutivo (fundamentos 194 y 195).

Sobre la denegación fáctica, el Tribunal interpretó que la solicitud del Ejecutivo buscaba dos acciones del Congreso (fundamento 206):

- i) deliberar en relación con un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el propósito de garantizar que, en los procesos de elección de magistrados, se observen aspectos vinculados con el principio de transparencia; y

ii) que se paralice, hasta una ocasión posterior, el proceso de elección de magistrados que llevaba a cabo el Congreso de la República, a fin que el mismo pueda ser efectuado con un mayor nivel de legitimidad.

En el primer punto, se evidenció que el Congreso, al aprobar el pedido, consintió en deliberar el proyecto presentado. Sin embargo, en la segunda situación se vio que, pese a una solicitud de cuestión previa, el Pleno optó por continuar con el proceso agendado. Para el colegiado, el Parlamento no tenía alguna voluntad de consumir lo solicitado por el Ejecutivo. En resumen, se validó la existencia de una denegación o rechazo tácito de la cuestión de confianza.

Finalmente, sobre la disolución congresal, se explicó que este es un acto presidencial, aun cuando fue reflejado en una norma el Decreto Supremo 165-2019-PCM. Además:

“222. Por tanto, al tratarse de un acto del Presidente de la República, se encuentra regido por lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución, pues como todo acto presidencial, será nulo si carece de refrendo ministerial. En el presente caso, este Tribunal advierte que el acto de disolución se llevó a cabo cuando el Presidente de la República dio su mensaje a la nación, no cuando fue publicado el decreto de disolución en el Diario Oficial *El Peruano*. No obstante, cabe notar que en ese momento no existía Consejo de Ministros, pues, conforme ya señaló este Tribunal, el Poder Ejecutivo había interpretado válidamente que se le había denegado la confianza fácticamente.

223. Al respecto, este Tribunal debe hacer dos precisiones importantes. En primer lugar, el refrendo ministerial a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución debe realizarse por escrito, de forma que exista constancia indubitable del mismo; de la misma forma y por motivos de publicidad y certeza, es que se exige su emisión y publicación como decreto. De esta manera, si bien el acto presidencial de disolución se realizó en el momento del mensaje, el requisito del refrendo por escrito debía ser necesariamente posterior, es decir, debía realizarse recién con la emisión del decreto de disolución. En ese sentido, el refrendo perfecciona el acto de forma inmediata posterior, al haberse realizado el mismo día.

224. En segundo lugar, cabe destacar que tal perfeccionamiento inmediato posterior debe entenderse en el contexto político y constitucional de una disolución del Congreso de la República que amenaza con suspender o vacar al Presidente de la República que lo está disolviendo. Exigir que el Presidente de la República jure ante un Consejo de Ministros antes de realizar el acto de disolución podría llevar a la imposibilidad fáctica de realizarla posteriormente, lo que implicaría desnaturalizar, inutilizar y hasta eliminar la figura de la disolución del Congreso de la República de nuestro ordenamiento constitucional. Además, en atención a las circunstancias especiales de una situación como la presente, resulta razonable y necesario entender el refrendo ministerial como un elemento de validez que perfecciona el acto y permite la conservación de su validez desde el origen. En tal sentido, el acto de disolución del Congreso de la República goza además de validez formal”.

Sobre la sentencia, destacamos los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez (señaló que al carecer de un contenido definitivo, la Constitución puede prever la existencia de la denegación expresa y tácita), Miranda Canales (advirtió que en el futuro este mecanismo puede tener ciertos ajustes sea en el reglamento legislativo como en la Carta) y Espinosa-Saldaña Barrera (resalta algunos límites de la cuestión de confianza,

así como también presenta unos posibles escenarios para detectar una denegatoria fáctica).

Por su parte, se detallan los votos singulares emitidos por los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada (consideran que las materias que aborda la cuestión de confianza son sobre materias que le competen al Ejecutivo, rechazando la idea de la denegatoria fáctica).

2.3. ANÁLISIS DEL CASO.

El eje central de la sentencia fue precisamente diseccionar no solo la constitucionalidad de la disolución parlamentaria efectuada por el Presidente Vizcarra Cornejo, sino también definir si la cuestión de confianza necesariamente debe tener una aprobación o un rechazo expreso (es decir, materializado a través de una deliberación y votación parlamentaria), o cabe contemplar la existencia de una actitud tácita del Congreso.

Pese al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, persistía (y persiste) opiniones divididas que respaldan la decisión y otros que lo rechazan. A efectos de que el análisis sea provechoso, esta sección tendrá dos subtemas. En primer lugar, evaluaremos si el proyecto del Ejecutivo en realidad pertenecía a su política general de gobierno, del mismo modo si dentro de estas iniciativas legislativas puede incluirse una reforma constitucional. Mientras que, en segundo lugar, sustentaremos si existe o no una denegación fáctica de la cuestión de confianza.

a) ¿El proyecto de ley del Ejecutivo sobre el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional forma parte de su política general de gobierno?

Reiteramos firmemente nuestra postura de que la cuestión de confianza puede versar en cualquier materia, sean proyectos de ley, una delegación de facultades e incluso aquellas que impliquen una reforma constitucional, siendo esta última respaldada por el informe de la Comisión de Venecia⁸¹. Eso sí, la temática debe girar en torno a la política general de gobierno y cuyas líneas o ejes temáticos se materialicen a través de un decreto supremo. Recordemos que uno de los ejes de la política general del Presidente Vizcarra, es confrontar a la corrupción y dentro de sus lineamientos es garantizar la transparencia a nivel institucional.

Dicho esta premisa, pasemos a visualizar el proceso de selección y elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. La Carta señala como prerrogativa del Parlamento en elegirlos con dos tercios a favor del número

⁸¹ La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, o comúnmente llamado Comisión de Venecia, es un órgano consultivo del Consejo de Europa que tiene como objetivo fortalecer el conocimiento de los sistemas legales con la intención de aproximar a los Estados miembros, promover el Estado de derecho y la democracia, así como examinar diversos problemas. Mediante su informe de fecha 14 de octubre de 2019, dicta que "la Constitución peruana no establece ninguna limitación explícita respecto a las cuestiones que pueden estar vinculadas a una cuestión de confianza y corresponderá al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de enmiendas constitucionales pueden estar vinculadas a ella".

legal de sus integrantes (artículo 201). Asimismo, Ley Orgánica del TC indica sus modalidades (artículo 8): i) ordinaria, en donde se abre una convocatoria abierta para la postulación de los candidatos; y ii) especial, en donde interviene el Parlamento sin previo concurso.

Ahora bien, y tal como se señaló en la sentencia, este proceso llevado a cabo por la Comisión Especial prefirió optar por la vía de la invitación en vez del concurso público, so pretexto de reducir el tiempo en elección y su facilidad por generar consensos.

Si revisamos el proyecto de ley N° 4847/2019-PE del Ejecutivo, notamos que deja de lado la modalidad por invitación y opta como único criterio de elección a los magistrados del órgano constitucional, la convocatoria a concurso público. Según su exposición de motivos, buscaba garantizar que el TC esté compuesta por juristas con alta trayectoria profesional y ética, así con un serio compromiso en la promoción de los derechos.

Por otro lado, y lo más importante, es la iniciativa legislativa evitaría una elección política, bajo el riesgo de comprometer la publicidad y transparencia. Así, “el proceso de selección, debe generar confianza a la sociedad, por lo cual es necesario incorporar medidas de transparencia y participación ciudadana (mediante diversos mecanismos, incluida la posibilidad de formular tachas), como la publicidad de las propuestas de candidatos y el mecanismo del respaldo institucional de las postulaciones”. Asumen que la modalidad por invitación “no contempla expresamente publicitar la convocatoria para recibir candidatos ni tampoco difundir los candidatos invitados, siendo esto último particularmente riesgoso, pues al no conocerse los candidatos, podría quedar sin impugnación (vía la interposición de una tacha) la postulación de alguien que no dé cumplimiento a los requisitos exigidos para el cargo”.

Hasta aquí, hemos podido observar las siguientes premisas:

- El lineamiento de la política general del gobierno del Presidente Vizcarra Cornejo fue certificar la transparencia en las entidades estatales; por lo cual, velaba que dentro de los órganos del Estado se evite cualquier intento de corrupción o que altos funcionarios tuvieran algún tipo de antecedentes sea penales o policiales, así como carezcan de alta solvencia moral, más aún si se dedican a la administración de justicia.
- La propuesta del Ejecutivo fue precisamente evitar un oscurantismo en el proceso para elegir a los nuevos tribunales del TC si se optaba la vía de la invitación, donde la ciudadanía no tuviera algún mecanismo de objeción.
- Tal como mencionamos en el anterior capítulo, la cuestión de confianza para la aprobación de la iniciativa legislativa (o una reforma constitucional) es válida siempre y cuando esta se encuentre relacionado con la política general de gobierno y no afecte el orden democrático y constitucional. Por ello, la propuesta del Poder Ejecutivo es totalmente legítima.

Claramente existe una correspondencia del principio de transparencia presentada por el gobierno y materializada en la iniciativa legislativa. Ello no contraviene el equilibrio y separación de poderes, pues el Parlamento mantiene esta prerrogativa asignada por la Carta (artículo 201).

El objetivo de eliminar la modalidad de la invitación, se debe a que efectivamente no permite una fiscalización del ciudadano, sino que se entera una vez presentados los candidatos, previo a la elección por el Pleno del Congreso. En el 2014 hemos apreciado que grupos parlamentarios acordaron “tras bambalinas” cuántos magistrados elegirían cada uno, en el triste evento denominado como “La Repartija”, precisamente unos días antes de la votación final. Fue la reacción ciudadana que logró dar marcha atrás e iniciar desde cero con el proceso de selección y nombramiento.

Visto ello, analicemos si el hecho de que el Primer Ministro Del Solar al presentar la cuestión de confianza, fue impedir el proceso legislativo agendado.

El artículo 3 del proyecto presentado incorpora una Disposición Complementaria Transitoria, el cual declara que, de entrar en vigor, todo procedimiento que se encuentre en trámite, deberá adecuarse a la norma. En otros términos, el referido proyecto sí buscaba detener este proceso; con el fin de debatir la nueva forma de elección, lo que implicaría dejar sin efecto la selección de los candidatos de la Comisión Especial pues fue dado por la modalidad de invitación, y acto seguido, dar inicio a la convocatoria pública para aquellos postulantes que deseen parte de este órgano constitucional.

La propia exposición de motivos menciona al respecto:

“La propuesta es que, una vez aprobado este proyecto de ley, las nuevas reglas surtan efectos para la selección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, estando en curso un proceso de selección, las nuevas reglas procesales se aplicarían a dicho procedimiento de selección en tanto estamos ante normas de orden procesal o adjetivo que pueden ser de aplicación inmediata, a diferencia de las normas de orden sustantivo que, por imperio de la Constitución, no pueden ser aplicación retroactiva”.

Entonces, si la cuestión de confianza buscaba detener un proceso ya agendado por el Congreso, ¿es válido tal acto? La respuesta es afirmativa, tal como señaló el Tribunal en el Expediente 006-2018-PI/TC (f. 76-77) y examinado en esta primera parte del presente capítulo:

“no procede la interposición de una cuestión de confianza destinada a promover, **interrumpir** o **impedir** la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político, es abiertamente **inconstitucional** por contrariar el principio de balance entre poderes” (el resaltado es nuestro).

Contrario sensu, implica entonces que la cuestión de confianza puede solicitarse en cualquier momento, sin que el Congreso lo evite. Por lo tanto, lo interpuesto por Del Solar es totalmente válida.

b) ¿Cabe contemplar los hechos tácitos como motivo de una denegación de la cuestión de confianza?

La disolución parlamentaria bajo una segunda denegatoria de confianza fue altamente polémica en el cual diversos académicos emitieron sus opiniones ya sea en favor o en contra, especialmente por la actuación del Congreso quien, al elegir a un miembro del Tribunal Constitucional, motivó a que bajo interpretación del Presidente Vizcarra, asuma el rechazo de la misma y no a través de una votación en el Pleno.

Es por ello que, en esta sección detallaremos algunos criterios por parte de diversos académicos sobre la posible existencia o no de la denegación fáctica o tácita; y posteriormente, emitiremos nuestra opinión en base a lo investigado.

García Belaúnde (2022: 397) considera que la cuestión de confianza se vota, por lo que niega una denegación en base a los hechos. En esa línea, añade que la disolución parlamentaria según la Carta (artículo 130), se produce con la denegación de la confianza a dos gabinetes (2022: 385). Ya hemos demostrado que el artículo 134 de la Carta expresa que la disolución prospera cuando se niegue la cuestión de confianza, sin importar su característica, sea como acto de investidura o facultativa.

Delgado-Guembes (2020: 117-118) señala que la “denegación fáctica” simboliza “la victoria del populismo en nuestra cultura política”. Critica la sentencia del Tribunal Constitucional ya que:

“[D]istorsiona los naturales y regulares balances entre el Gobierno y el Parlamento, sesga y desequilibra el régimen de gobierno abultando inarmónica y asimétricamente las competencias del Poder Ejecutivo; y minusválida las capacidades funcionales de acción del Congreso, desconociéndole competencias elementales mínimas para el ejercicio efectivo de su intervención representativa en la dirección del Estado”.

Es más. Considera que el Presidente de la República no puede imponer condiciones al Congreso si aprueba o rechaza la cuestión de confianza:

“La capacidad del gobierno de determinar sobre qué puede pedir una cuestión de confianza, o qué actos del Parlamento tendrán la capacidad de significar lo que el Presidente de la república prefiera o quiera, no tiene sustento en un régimen político basado en la independencia y en la separación de poderes. El Congreso no es una agencia que dependa del Gobierno, ni que carezca de autonomía para determinar, en ejercicio de su condición como titular de la confianza que se cede o que se rehúsa, sobre qué objeto puede otorgarla o denegarla”. (Delgado-Guembes 2020: 122-123)

Blancas (2019), estima que no se produjo el rechazo a dos gabinetes según lo previsto en la Norma Fundamental (artículo 134). De hecho, la confianza sí fue aprobada, careciendo de motivo la disolución. Señala que la confianza planteada buscaba discutir las amplias facultades que ostenta el Ejecutivo, no pudiendo, eso sí, inmiscuirse en actos propios del Legislativo. Niega la existencia de una denegación fáctica, considerado simplemente una interpretación; y que la disolución se basa en criterios meramente objetivos.

Dentro del razonamiento de quienes consideran no solo una inexistencia de la denegación fáctica o tácita, sino también de que la disolución parlamentaria fue inconstitucional, resaltamos lo esgrimido por Castillo Córdova (2019), quien parte de la premisa de dos campos de definiciones: un primer grupo donde cataloga que en el Derecho prevé situaciones fácticas, con actuaciones no esgrimidas en una norma e incluso se imponen pese a una en vigor; y lo jurídico, donde sí existe una disposición que contemple dichas actuaciones. Del mismo modo, en el otro grupo diferencia las realidades tácitas de las expresas, “siendo el primero materializado a través de ciertos comportamientos que permiten al destinatario concluir indebidamente la existencia de una voluntad expresada en un determinado sentido”.

Considera que a partir de una lectura de los artículos 132, 133 y 134 de la Carta, no se reconoce la denegatoria de la confianza fáctica. Ello “porque toda actuación de facto es una actuación no permitida o no regulada por los cauces jurídicos vigentes, consecuentemente, es una actuación inexistente para el Derecho”.

Criterio distinto merece a través del concepto de lo tácito. Castillo estima que “la voluntad tácita es reconocible jurídicamente como existente y eficaz, solamente si no existe una norma expresa que obliga a manifestar expresamente la voluntad”. Así, en caso la confianza solicitada al Congreso implica que éste realice algo y no se realiza, entonces se entenderá que se negó la confianza de forma tácita. En consecuencia, lo ocurrido el 30 de setiembre valida una denegación tácita si efectivamente el Congreso eligió a Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como nuevo miembro del Tribunal Constitucional. No obstante, el proceso de su elección no cumplió las exigencias previstas, debido a un recurso de nulidad⁸² y un recurso de reconsideración⁸³, cuestionando así que se hubiera validado el proceso. Bajo estos argumentos, concluye que la denegación de la confianza no fue de forma tácita, sino fáctica; por lo que la disolución del Congreso fue inconstitucional.

Jiménez (2019) por su parte, señala que precisamente fue el rechazo de la cuestión previa que permitía debatir la cuestión de confianza ofrecida por el Presidente del Consejo de Ministros lo que trajo como consecuencia el rechazo de la confianza y al ser por segunda vez, la disolución del Congreso.

Morales (2019), considera que la negación tácita es una conducta que tiene un valor declarativo pero que no tiene una finalidad directa a declarar algo. Esa finalidad se deduce de la conducta misma, y debe tener un juicio de probabilidad; es decir, esa conducta que se realiza, es o no un rechazo en base a criterios externos. Para el caso concreto, la Constitución no regula el modo de aprobación de la cuestión de confianza; de este modo, la negación tácita se

⁸² Presentado por la congresista Foronda, quien denunció que un congresista suplantó su persona y votó a favor de elegir a Ortiz de Zevallos como tribuno del órgano constitucional. Luego se constató que fue el congresista Manuel Dammert quien presionó el botón de votación, por lo que se anuló el voto cuestionado. No obstante, la elección se consumaba por el voto de la parlamentaria Vilcatoma.

⁸³ Mediante Oficio N.º 92-2019-2020-PEDP/CR de fecha 30 de setiembre de 2019, la congresista Patricia Donayre Pasquel presentó una reconsideración sobre la votación efectuada.

materializó cuando se prefirió seguir con la agenda que debatir lo sustentado por Del Solar.

Landa (2019) menciona que, aunque formalmente se aprobó la cuestión de confianza luego de que el Congreso elija a Ortiz de Zevallos como magistrado del Tribunal Constitucional, en realidad ésta devino en una forma de fraude a la Constitución, pues primero se debió escuchar debidamente al Presidente del Consejo de Ministros y votar la confianza, debiendo suspender el acto parlamentario agendado. Ante esta simulación, se actuó deslealmente a la Constitución (Pereda 2019; Landa 2020: 64). Como ello no ocurrió, se materializó la negación tácita.

Continuando con dicho autor:

“[S]e pudo observar que si el pedido urgente era para reformar el sistema de selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, la celeridad planteada en la deliberación de la cuestión de confianza, requería que se le hubiese dado la prioridad material y temporal en su atención. No obstante, el Presidente del Congreso señaló que el orden del día ya estaba acordado y, que el tema estaba previsto para ser discutido en la tarde de ese día. Lo cual supuso el vaciamiento del contenido de la celeridad de la cuestión de confianza a la regulación del Reglamento del Congreso.” (Landa 2020: 65-66)

A diferencia de quienes sostiene que la confianza es reflejada por votación expresa, coincidimos con Landa (2020 69-70) al sostener que dentro del derecho público y privado existen figuras como el fraude a la ley y el abuso del derecho (artículo 103 de la Carta), por lo que, “haciendo ejercicio de una competencia o potestad parlamentaria por acción u omisión se puede afectar o violar la Constitución”. Se aprecia, entonces, que la génesis de una decisión legislativa no solo se toma en cuenta la fuente formal (como el Reglamento del Congreso), sino también la fuente real o material (hechos políticos, por ejemplo), que condicionan esta manifestación de voluntad y deviene en el rechazo de la confianza. En ese sentido, no se debe acoger a la clásica teoría de que el Parlamento se ciñe a sus propias normas, sino que debe considerar la realidad social; así “pretender eliminar al Derecho Parlamentario de su medio social y someterlo a la voluntad del legislador constituyó una abdicación a las fuentes materiales o reales propias de la democracia constitucional”.

Sigue en la misma dirección Díaz (2019), pues indica efectivamente que el acto de disolución del Congreso de la República y la revocatoria del mandato parlamentario han sido legítimos por: i) el Presidente del Consejo de Ministros acudió al Parlamento a sustentar la cuestión de confianza, conforme a los artículos 129 y 133 de la Constitución; ii) no se debatió en ese mismo instante dicho pedido pese a que se planteó la cuestión previa, sino que más bien, se optó por elegir a un miembro del Tribunal Constitucional; iii) esto conllevó a que la cuestión de confianza fuera rehusada de forma expresa y objetiva; iv) la cuestión de confianza fue denegada por segunda vez dentro del periodo constitucional 2016-2021; y v) así, el Presidente de la República estaba facultado a disolver el Congreso en base al artículo 134 de la Carta.

Ahora bien, queda a nuestro criterio desmenuzar la siguiente incertidumbre jurídica: ¿existe la denegación tácita de la cuestión de

confianza? A fin de responder esta pregunta, primero evaluaremos los hechos dados el 30 de setiembre, así como los criterios otorgados por el Tribunal Constitucional para así, conllevar a una idea sólida.

En un punto anterior, habíamos analizado si por el fondo, la confianza era válida. Y efectivamente, es constitucional. Ahora veamos por la forma, si la presencia “irregular” del Primer Ministro en el Pleno del Congreso se ajusta o no a nuestra Carta (artículo 129). Este refiere a que el gabinete sea o no en su conjunto, puede ir al Pleno y tener derecho a voz, mas no al voto.

De acuerdo al Oficio N.º 231-2019-PCM/DM con fecha 27 de setiembre de 2019 y dirigida al Presidente del Congreso, Salvador del Solar informa que en la primera sesión que tenga este poder del Estado, se le permita plantear la cuestión de confianza. Es decir, anticipa al Congreso que acudirá al Parlamento para hacer uso de su facultad constitucional ni bien llegue a reunirse en sesión del Pleno, evitando así un uso arbitrario y abusivo de esta prerrogativa, que implicaría entrar “a la fuerza”. Incluso, antes de que inicie la sesión legislativa, la Junta de Portavoces decidió que el acto del Ejecutivo se trasladará a la tarde. Aunque pareciera que esta decisión se justifica en la autonomía de este poder del Estado, debemos recordar que el proyecto de ley presentado tiene el carácter de urgente; más aún si éste es el objetivo del Ejecutivo en paralizar este acto parlamentario, cosa que es totalmente válido.

Precisamente por esta urgencia, el Congreso debió aceptar tal solicitud. Recordemos que el reglamento de dicho poder permite que se añadan temas a la agenda parlamentaria previa conformidad de la Junta de Portavoces (artículo 53). Además, la disposición 54, inciso e) de dicho reglamento, claramente especifica que:

“Cuando concurra alguno de los ministros o el Consejo de Ministros en pleno para ser interpelados o para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión o para informar sobre algún asunto de interés público o para participar en la estación de preguntas, se procede a recibirlos. Para tal efecto, el Presidente suspende la sesión por breves minutos y luego invita al Presidente del Consejo de Ministros o al Ministro, según el caso, para que realicen su exposición”. (el resaltado es nuestro).

En otros términos, el Congreso pudo suspender su agenda y escuchar la sustentación de Del Solar, mas no lo hizo. Por ello, la actitud de éste no contravino a la Constitución, pues tanto esta como el propio Reglamento del Congreso permitían el libre ingreso a esta sede cuando hubiera alguna sesión.

Pasemos ahora a revisar si la cuestión de confianza debió ser debatida por el Pleno de inmediato o no, lo que trajo consigo a lo que se denomina una denegación tácita de la cuestión de confianza que devino en la disolución del Congreso.

Como referimos en su oportunidad, el discurso ofrecido por Salvador del Solar fue enfático: discutir el proyecto de ley formulado y optar nuevas reglas para garantizar una mayor transparencia en la elección de los jueces del TC,

que, a propósito, resultó ser uno de los estándares de su política general de gobierno.

Siguiendo la secuencia de los hechos, la congresista Indira Huilca planteó una cuestión previa para seguir el plan del Ejecutivo. Bajo esos términos, no puede alegarse una aparente afectación de la potestad legislativa en elegir a estos magistrados, pues el propio proyecto de ley garantiza que serán ellos quienes los elijan, solo que ya no mediante el método de la invitación, sino por un concurso público.

Asumimos que en el supuesto de que la cuestión previa fuera aprobada, el proyecto hubiera sido derivado a su comisión respectiva para que, mediante un dictamen, considere la necesidad de que el proceso de selección y nombramiento tenga algunos cambios; o de lo contrario, archivar el caso y continuar con lo avanzado. Se garantiza así, la autonomía del Poder Legislativo. El problema a generarse es que, si el proyecto no fuera aprobado, podría entenderse también como una denegatoria de la confianza en base a los hechos. Recordemos que la aprobación de la confianza en materia legislativa es una garantía donde el Congreso sí dará un voto favorecedor hacia este proyecto y permita ejecutar uno de los lineamientos del Poder Ejecutivo en cuanto a su política general de gobierno. Con ello, se materializa el principio de cooperación entre poderes del Estado.

Sin embargo, la cuestión previa fue ampliamente rechazada, por lo que se continuó con la agenda prevista. Entonces, ¿la cuestión de confianza fue denegada de inmediato a través de una modalidad tácita?

Notemos que entre los artículos 132 a 134 de la Constitución no se hace una referencia literal de que la aquiescencia de la confianza sea expresa o tácita. Los constituyentes tanto de 1979 como de 1993 no hicieron alguna aclaración que pudiese dar algún tipo de alcance interpretativo. Por ello, si nos basamos en una interpretación integradora y positivista con el Reglamento del Congreso, se podría afirmar, en primera instancia, que la aprobación o denegatoria de este mecanismo se produce luego de la votación en el Pleno.

No obstante, cabría cuestionar lo siguiente: ¿puede el Legislativo aprobar esta solicitud del Ejecutivo para que finalmente lo archive, pese a que todas las bancadas políticas hayan manifestado públicamente su apoyo? O, ¿puede el Congreso aprobar una norma o un acto procedimental legislativo pese a que el Ejecutivo previamente haya sustentado una cuestión de confianza a fin de detener estos actos? ¿No serían estos actos del Poder Legislativo una símil de fraude constitucional?

Todas estas interrogantes no se encuentran resueltas en la Carta constitucional o en el Reglamento del Congreso; y como hemos podido apreciar, estas actitudes del Parlamento arriesgan permanente el equilibrio democrático y el equilibrio de poderes en relación al Ejecutivo, más aún si tratamos con una mayoritaria bancada opositora donde el fenómeno de la cohabitación ha fracasado, como lo ha sido durante la crisis política del 2016 al 2019.

Si intentamos absolver esta interrogante, debemos partir de una principal premisa: la Constitución debe interpretarse más allá de su literalidad y ahondar en su contenido y su realidad; siempre y cuando su interpretación no atente contra su núcleo duro. Compartimos la idea de Hesse (2012: 63) al afirmar que la interpretación constitucional es concretización; siendo exigible la incorporación de la realidad para aclarar el contenido de la Norma Fundamental, y bajo un tratamiento creativo, dicho contenido de la disposición constitucional queda completamente interpretada.

Esgrimidas estas razones es que nosotros consideramos importante que el actuar del Congreso fue evidentemente no debatir urgentemente la confianza solicitud, así como su iniciativa legislativa para suspender el proceso acordado. Al contrario, optaron por seguir el acto parlamentario conforme a su agenda (aún pudiendo modificarlo por acuerdo de la Junta de Portavoces). A raíz de ello, planteamos lo siguiente:

- ¿Hubo una vulneración el principio de separación de poderes? No, debido a que el Ejecutivo presentó una iniciativa legislativa (amparada por el artículo 107 de la Constitución) que modificaba solo el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional; sin intervenir en los asuntos del Congreso, quien mantiene la libertad de escoger a quienes consideraban aptos. Es decir, el proyecto de ley no buscaba que ambos poderes del Estado compartieran esta atribución. Al contrario, buscaba una colaboración interorgánica con el objetivo de que el proceso sea transparente.
- ¿Existió un atentado al principio del equilibrio de poderes? Tal como referimos en el primer capítulo de nuestra investigación, este principio busca la cooperación entre los poderes del Estado y evitar un abuso de poder. En este caso, la cuestión de confianza facultativa necesitaba un respaldo del Congreso para garantizar la transparencia en las entidades públicas (pilar dentro de la política general de gobierno). Sin embargo, la decisión de la Junta de Portavoces fue que, en lugar de someterlo a debate de forma prioritaria (tal como exigen los artículos 54, inciso e) y 86 de su Reglamento, así como la sentencia del caso Crisis total de gabinete), lo aplazó; continuando así con su agenda programada. De este modo, el equilibrio de poderes fue roto por parte del Parlamento, pues con sus actitudes denotaron que están en contra de la política general de gobierno, y con ello rechazan el pedido de confianza del Ejecutivo.

Observamos también que el hecho de que la propia Constitución no regula cómo se concede la confianza, ni mucho menos si esta figura adquiera un carácter tácito. Los hechos del 30 de setiembre de 2019 denotan un vacío legal; y como el Derecho se ajusta a la realidad, somos partícipes de que este mecanismo sí puede aprobarse o no implícitamente. No obstante, la interpretación de si estos actos fueron implícitos, le corresponderá al Poder Ejecutivo.

Eso sí, en caso dicha interpretación fuera errónea, y que haya devenido en una posible disolución parlamentaria, el titular de la Comisión Permanente podrá interponer una demanda competencial ante el TC quien deberá resolver bajo un breve plazo razonable y que, de encontrar indicios de inconstitucionalidad, optará por declarar fundada la demanda. Ahora bien, como la Norma Fundamental ordena la celebración de elecciones complementarias del Parlamento (artículo 134), se debe respetar el cronograma electoral en aras de la seguridad jurídica de este proceso, el mismo que es necesario para la estabilidad y equilibrio del sistema constitucional, tal como dicta el precedente Lizana Puelles (sentencia emitida en el Expediente 05854-2005-PA/TC, fundamentos 38 y 39).

Con este hipotético fallo que declararía una clara infracción constitucional del Ejecutivo, influirá a la ciudadanía al momento de elegir a sus representantes al Parlamento, ocasionando que su nueva composición sea en su mayoría, del partido político opositor al gobierno, “castigando” así al Presidente de la República. Así, una vez que éstos asuman sus funciones, podrán acusarlo por grave infracción a la Constitución (artículo 117), como lo es una disolución inconstitucional, y culminar con su vacancia, finalizando la crisis política (previa juramentación de su sucesor, según el artículo 115).

3. ¿LECCIONES APRENDIDAS? LA OBSESIÓN PARLAMENTARIA PARA LIMITAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SU LOGRO INCONSTITUCIONAL CON LA LEY N° 31355.

3.1.EL INTENTO DE REGULAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERIODO LEGISLATIVO 2020-2021.

El 26 de enero de 2020 se llevaron a cabo los comicios complementarios del Legislativo para el periodo 2020-2021. Este nuevo Congreso, quien inició sus funciones en marzo de ese año, se caracterizó principalmente por dos cosas: i) la diversidad de bancadas partidarias sin que alguno de ellos logre una sólida mayoría, por lo que en esta legislatura tuvieron que valerse de alianzas⁸⁴; y ii) la inexistencia de una bancada oficialista, debido a la negativa del presidente Vizcarra en presentar una lista partidaria que apoye a su política general de gobierno⁸⁵.

Durante este nuevo periodo de cohabitación, continuó el enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo, sin cooperar y colaborar entre sí, tal como advirtió el Tribunal Constitucional. Ello se materializó con la crisis sanitaria producto del Covid-19 desencadenó que el Ejecutivo tome algunas medidas desacertadas y el Congreso promulgó leyes populistas sin prever sus consecuencias.

⁸⁴ La distribución de este nuevo Congreso fue la siguiente: Acción Popular (25 escaños), Alianza para el Progreso (22 escaños), Frepap (15 escaños). Fuerza Popular (15 escaños), Unión por el Perú (13 escaños), Podemos Perú (11 escaños), Somos Perú (11 escaños), Frente Amplio (9 escaños) y Partido Morado (9 escaños). Como se pudo apreciar, a diferencia del Congreso del 2016, el fujimorismo disminuyó considerablemente la reducción de sus representantes. Sin embargo, la derrota más significativa fue para el Partido Aprista Peruano y el ex partido del oficialismo (Contigo), donde no obtuvieron alguna curul.

⁸⁵ Esta “estrategia” le fue desfavorable al momento de discutirse y votarse por su vacancia presidencial, el cual fue concretado meses después.

El surgimiento de graves denuncias contra el presidente Vizcarra por delitos de corrupción (mientras era gobernador regional de Moquegua), así como el presunto delito de tráfico de influencias, motivaron a que el Congreso promoviera dos iniciativas de vacancia presidencial por incapacidad moral. El primero ocurrió el 11 de setiembre de 2020, donde luego de un intenso debate, no se lograron alcanzar los votos requeridos.

Sin embargo, días después, el 20 de octubre, se presentó un segundo pedido de vacancia presidencial por incapacidad moral, el cual fue debatido el 9 de noviembre de 2020. En esta sesión parlamentaria, caracterizada por una mínima reflexión jurídica de la figura de la vacancia presidencial por parte de los parlamentarios, se aprobó por una contundente mayoría, el cese del mandato de Vizcarra. En consecuencia, al día siguiente, asume la presidencia de forma interina, Manuel Merino de Lama como presidente del Parlamento.

La férrea manifestación de la ciudadanía en defender la institucionalidad y la gobernanza del país ante esta nueva y grave crisis política ocasionada por el Congreso, así también como la condena al régimen de Merino por la muerte de dos personas, desencadenaron su renuncia el 15 de noviembre. Este acto, seguido a la dimisión de la Junta Directiva del Legislativo, obligaron a que el Congreso convoque elecciones para elegir a una nueva Junta.

Luego de una serie de negociaciones entre las bancadas y con el consenso de que esta nueva Junta Directiva no esté integrada por algún parlamentario que haya votado a favor de la vacancia presidencial, el 16 de noviembre se elige a Francisco Sagasti Hochhausler como flamante presidente del Congreso. En consecuencia, y de acuerdo al artículo 115 de la Constitución, el 17 de noviembre es juramentado como presidente encargado de la República; mientras que la dirección del Parlamento es asumida por la Primera Vicepresidenta de la Junta Directiva, Mirtha Vásquez Chuquilín.

Durante esta fase transitoria y en el marco de las elecciones generales para el periodo 2021-2026 y la lucha contra la pandemia, el Congreso intentó regular la cuestión de confianza, con el fin de evitar los hechos del 2019 y acrecentar una futura crisis política.

No obstante, la inexperiencia de algunos parlamentarios, el temor de que repitan los acontecimientos de la disolución del 2019, y los conflictos de intereses de los partidos políticos, hicieron que este mecanismo de balance entre los poderes del Estado se vea distorsionada, contradiciendo los fundamentos del Tribunal Constitucional en las sentencias analizadas.

A continuación, detallaremos las iniciativas de ley propuestos por el Congreso en el periodo 2020-2021 sobre la cuestión de confianza.

3.1.1. PRIMER INTENTO: EL PROYECTO DE LEY 7624/2020-CR.

Con fecha 4 de mayo de 2020, el parlamentario Luis Valdez Farias, presentó un proyecto legislativo que buscaba modificar los artículos 130, 132 y

133 de la Carta que involucra la relación cuestión de confianza – crisis de gabinete.

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LAS RELACIONES DEL
PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO, EN EL USO DE CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

Artículo Único. - Reforma constitucional de los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú.

Modifícanse los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, la que quedará redactada en los términos siguientes:

“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.

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

Artículo 132.- El Congreso hace 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**.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La cuestión de confianza se plantea sólo por iniciativa ministerial, sobre:

- 1. Cualquier materia de incidencia directa en la política general del gobierno.**
- 2. La permanencia de los miembros del gabinete ministerial.**
- 3. Iniciativas legislativas presentadas por el poder ejecutivo.**

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo puede ser declarada por el Congreso de la República. Dentro de las 24 horas siguiente, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.

La desaprobación de la cuestión de confianza en el supuesto 3 no obliga al ministro a dimitir.

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 en los supuestos 1 y 2 del artículo 132;** o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, se busca suprimir la confianza obligatoria, regresando así a lo estipulado con la Carta de 1979, lo que propiciará una mayor gobernabilidad. Respecto a la confianza facultativa, la modificación pretende limitar al Ejecutivo, puesto que la solicitud únicamente versará directamente a la política general de gobierno. No obstante, si la confianza versa sobre iniciativas legislativas o para que un miembro del

gabinete permanezca en funciones y éstas son negadas, no implica como consecuencia la renuncia del ministro solicitante (o en su defecto del Primer Ministro). Finalmente, se afirma que la decisión de la cuestión de confianza es expresa, ya sea a favor o en contra del pedido.

3.1.1.1. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.

Posteriormente, el 11 de mayo de 2020 se aprobó el dictamen de la Comisión, el cual modifica y aprueba dicho proyecto. Entre los principales argumentos que la Comisión decidió someter su votación final ante el Pleno del Congreso, fueron:

- Sobre la supresión de la confianza obligatoria, pretendió que el Parlamento sea coaccionado a legitimar la selección de los miembros del gabinete y aprobar el programa de gobierno, algo que es competencia exclusiva del Ejecutivo.

- En cuanto a la limitación de la confianza facultativa, se concluyó que su uso para la aprobación de iniciativas de ley fue una práctica que limitaba con el abuso del poder por parte del Ejecutivo, sometiendo y desequilibrando los poderes del Estado. Razón por el cual ven la necesidad de limitar su uso y si versan en iniciativas legislativas, éstas refieran únicamente a materias de competencia del Ejecutivo.

- Finalmente, sobre las repercusiones de la denegatoria de confianza, se enfatiza que, si se trata de un proyecto de ley, no genere como consecuencia la dimisión total o parcial del gabinete.

El dictamen concluye con el análisis costo-beneficio donde involucra al Ejecutivo, Legislativo, el Tribunal Constitucional y la ciudadanía.

El texto sustitutorio aprobado por el dictamen y elevado al Pleno del Congreso fue el siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LAS RELACIONES ENTRE PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO, EN EL USO DE CUESTIÓN DE CONFIANZA

Artículo único. - Reforma constitucional de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú.

Modifícanse los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú, **los que quedan** redactados en los términos siguientes:

“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. **La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.**

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

Artículo 132.- El Congreso hace 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**.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas- Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial, sobre:

- 1. Materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo.**
- 2. La permanencia de los miembros del gabinete ministerial.**
- 3. Iniciativas legislativas sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo en las que la Constitución le reconoce el poder de observarlas y estén relacionadas directamente con la política general de gobierno expresada conforme al artículo 130.**

El Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República ni sobre propuesta de referéndum.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo es declarada por el Congreso de la República, luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.

La desaprobación de la cuestión de confianza obliga al ministro a dimitir, salvo que se trate de una vinculada a la aprobación de un proyecto de ley, caso en el que no está obligado a dimitir.

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, **previo acuerdo del gabinete registrado en acta.** 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.

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros **en los que por mandato constitucional esté obligado a dimitir.**

(...)"

3.1.1.2. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.

Como consta en el Diario de Debates legislativo (2021: 72), el 21 de mayo de 2021 se pone en agenda (bajo acuerdo de la Junta de Portavoces el 18 de mayo) del Pleno el debate de esta iniciativa de reforma constitucional. No obstante, ello no continuó hasta el 10 de junio.

Al revisar el Diario de Debates del Congreso de esa fecha, nos percatamos que en el debate, en lugar de una reflexión idónea y razonable que amerita una discusión de reforma constitucional, primó más bien el revanchismo por parte de las agrupaciones políticas disueltas en el 2019, la polémica asunción de Merino a la presidencia; así como también la expectativa del nuevo gobierno a raíz de los resultados de la segunda vuelta electoral

acontecida el 6 de junio. A continuación, mencionaremos algunos argumentos jurídicos expuestos sobre el proyecto de ley.

En primer lugar, el parlamentario Valdez estimó que la supresión de la confianza obligatoria obedece a nuestro sistema de gobierno presidencialista, por lo que el gabinete en su conjunto, al ser nombrados por el mandatario, ya se encuentran investidos. Interpreta que la ratio del constituyente es fomentar el compromiso entre ambos poderes del Estado; pero que la experiencia demuestra que un gabinete recién nombrado deja a la expectativa al Congreso hasta la sustentación de la política general (Diario de Debates del Congreso 2021: 5-6).

Señala que esta reforma evitará su desnaturalización como lo vivido en el 2019. Especialmente cuando se interpone sobre reformas constitucionales (Diario de Debates del Congreso 2021: 7)⁸⁶. Finalmente, añade que la aprobación de la confianza será expresa para evitar “interpretaciones fictas, tácitas o fácticas”. Agrega también que la propuesta fue consultada “directamente con especialistas del derecho constitucional” quienes se expresaron a favor del dictamen (Diario de Debate del Congreso 2021: 8-11).

El congresista Daniel Oseda muestra sus argumentos en contra de este proyecto:

“[...] este dice que fortalecerá las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; sin embargo, pareciera todo lo contrario, pues a vista se busca limitar al máximo el mecanismo de la cuestión de confianza para impedir que un poder del Estado pueda controlar a otro en el marco constitucional.

Ahora, si sumamos que, además, se elimina el pedido del voto de confianza para el nuevo Gabinete, parecería que en la práctica se está desapareciendo la funcionalidad de la cuestión de confianza (...)

Prácticamente se está prohibiendo plantear una cuestión de confianza con relación a la presentación de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo con la clara intención de que el Presidente no tenga mayor posibilidad de disolver el Congreso ante las denegatorias de confianza (...).

El primer punto, impedir plantear cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; insistencias, procedimientos y funciones exclusivas del Congreso como la regulación de la elección de miembros del Tribunal Constitucional.

También se plantea que su aprobación o rechazo solo es declarada por el Congreso, con lo que se desconoce en este punto la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la denegación fáctica.

Y lo más contradictorio, señor Presidente, se plantea que no es obligatorio que el ministro renuncie si se le deniega la confianza.

Esto último, señor Presidente, valgan verdad, ¿no es haber llegado a lo absurdo? Es decir, el Congreso le dice al ministro “No confío en ti y en lo que vas a hacer”. Pero el ministro no está obligado a renunciar luego de eso. Pero, incluso, si renuncia, esta renuncia no contará para una eventual comprobación de la causal para poder disolver el

⁸⁶ Este pretexto fue también utilizado por el actual Pleno del Congreso para la aprobación de la ley de interpretación de la cuestión de confianza, que analizaremos más adelante.

Congreso. Esto señor Presidente, es una contradicción que no tiene asidero". (Diario de Debates del Congreso 2021: 59-60).

La congresista Carolina Lizárraga critica que limitar la cuestión de confianza, restringe la libertad del Ejecutivo en hacer uso de su facultad; a diferencia del Congreso que puede censurar ministros requiriendo simplemente de los votos (Diario de Debates del Congreso 2021: 62). Similar opinión en contra tenemos a Héctor Arias, quien considera que las modificaciones generan un desequilibrio de poderes, siendo favorable al Legislativo (Diario de Debates del Congreso 2021: 80). Acompaña a esta posición en contra la congresista Mirtha Vásquez quien enfoca los vacíos que presenta la reforma constitucional de esta figura tanto de forma (como el célere trámite que recibió dicho proyecto sin una deliberación adecuada), como de fondo (la confianza facultativa no regule atribuciones parlamentarias) (Diario de Debates del Congreso 2021: 94-96).

Finalmente, solo se alcanzaron 81 votos favorables. Ante ello, se planteó reconsiderar la votación con la esperanza de obtener los votos necesarios. El resultado fue adverso, los votos favorables se redujeron a 80. Por lo tanto, y de conformidad con el artículo 206, esta reforma constitucional tendría que ser ratificado en un referéndum.

Aunque el plan de la mayoría parlamentaria en limitar la cuestión de confianza vía reforma constitucional fracasó, ello no los detuvo. Días después, se presentaron otras fórmulas legales los cuales veremos en el siguiente apartado.

3.1.2. SEGUNDO INTENTO: LOS PROYECTOS DE LEY 7881/2020-CR Y 7888/2020-CR.

El 14 de junio de 2021, nuevamente el parlamentario Luis Valdez presenta la iniciativa 7881/2020-CR:

PROYECTO DE LEY DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 132° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único.- Interpretase que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales.

¿Por qué ahora una ley interpretativa y no la reforma constitucional que llegó a aprobarse? Valdez se justifica en que la primera opción no afectará en realidad la cuestión de confianza formulada por los constituyentes; únicamente busca armonizar la Carta, evitando así la interferencia de un poder del Estado sobre otro.

Ese mismo día, el parlamentario Manuel Merino, propone el proyecto de ley 7888/2020-CR bajo los siguientes términos:

LEY QUE PRECISA EL USO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS 132° Y 133° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

ARTÍCULO 1° ALCANCES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.-

Es facultad del Poder Ejecutivo el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa, a que se refieren los artículos 132° y 133° de la Constitución Política del Perú, sobre iniciativas legislativas, cuyo contenido no implique una aprobación, expresa o tácita de una reforma constitucional. Asimismo, puede presentarse respecto de la permanencia de cualquiera de los miembros del gabinete ministerial.

ARTÍCULO 2° LÍMITES EN LA PRESENTACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.-

La cuestión de confianza no puede plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Tampoco cabe el planteamiento de cuestiones de confianza para condicionar o considerar el voto del Congreso bajo término ni plazo máximo para el pronunciamiento.

ARTÍCULO 3° DECISIÓN DEL CONGRESO SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.-

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate y votación conforme al Reglamento del Congreso. La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza no se presume. Solo la califica el Congreso de la República mediante el voto de la asamblea sobre la materia que se pone bajo su consideración y deliberación.

ARTÍCULO 4° COMUNICACIÓN DE LA DECISIÓN PARLAMENTARIA AL PODER EJECUTIVO.-

El resultado de la votación del Pleno sobre la cuestión de confianza es comunicado de inmediato, mediante oficio, al Poder Ejecutivo.

Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden ejecutarse una vez efectuada dicha comunicación.

ARTÍCULO 5° CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE INICIATIVAS LEGISLATIVAS.-

En el caso específico de una cuestión de confianza planteada sobre iniciativas legislativas, se considerará aprobada o denegada solo cuando haya finalizado el proceso parlamentario, incluido el trámite de reconsideración regulado en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, o cuando la ley sea promulgada por el presidente del Congreso al vencimiento del plazo consignado en el primer párrafo del mencionado artículo constitucional. En cualquiera de los dos supuestos, se remitirá la comunicación a que hace referencia el artículo 4°.

ARTÍCULO 6° IMPROCEDENCIA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.-

El Pleno del Congreso, mediante Resolución Legislativa, y previa opinión de la comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en la presente Ley. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

En su Exposición de Motivos se indica que el objetivo es especificar el uso correcto de esta figura en todo su procedimiento; es decir, desde la presentación, aprobación y ejecución de la misma. Enfatiza que la cuestión de confianza, al ser una cláusula abierta, tuvo un uso indiscriminado del Ejecutivo para amedrentar y disolver el Congreso. Por lo tanto, este proyecto busca equilibrar los poderes, afianzando la independencia del Parlamento frente a competencias que el Ejecutivo intentaría ignorarlas.

3.1.2.1. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.

El 22 de junio de 2021, el dictamen fue aprobado con 8 votos favorables. A continuación, esbozaremos los principales argumentos de la comisión para que la cuestión de confianza tenga una ley interpretativa:

- Se reconoce la competencia del Congreso en emitir leyes de interpretación de normas constitucionales (artículo 102.1) convirtiéndolos en operadores constitucionales por excelencia, tal como dicta la Carta.
- Este artículo, al ser una cláusula abierta, es interpretada de forma sistemática con el artículo 206 y la Octava Disposición Complementaria Final y Transitoria. Así, existen 3 mecanismos para que una disposición de la Constitución amerite un mejor contenido: una reforma parcial constitucional, una ley de desarrollo constitucional o de interpretación constitucional. Optan por este último ya que condice el supuesto de que existe “más de una forma de interpretar una disposición constitucional”. Así que, bajo esta categoría, “no puede crear nuevos elementos” y su fin solo impide una aplicación errónea siendo vital una aclaración.
- Luego de revisar el Diario de Debates de la Constitución de 1993, la Comisión concluye que:

“En consecuencia, habiendo quedado más que claro que el espíritu del constituyente fue que el Ejecutivo no tenga competencia ni atribuciones sobre una reforma constitucional, pudiendo únicamente plantearlas como iniciativa, pero **sin poder decir nada sobre una reforma constitucional, puesto que interpretar lo contrario y, por tanto, permitir su intervención rompería el equilibrio de poderes**; y siendo que el mismo Tribunal Constitucional, **no ha dicho que dentro de la gama de opciones posibles para plantear una cuestión de confianza se encuentre las de reforma constitucional**, dejando en claro que ha sido más bien una práctica parlamentaria la que ha abierto esta posibilidad que, como hemos evidenciado, se encuentra proscrita por la Constitución Política; y considerando que las cuestiones de confianza que plantea el Ejecutivo, como bien lo ha señalado el supremo intérprete de la Constitución, deben estar referidos al ámbito de su competencia, entre las cuales **no se encuentra interferir en el proceso de reforma constitucional**; corresponde aclarar la disposición del artículo 132 de la Constitución Política, de forma tal que se respete la voluntad del constituyente y no se siga generando actos inconstitucionales que rompen el principio de equilibrio de poderes, bajo la lógica de que puede primar una práctica parlamentaria inconstitucional como antecedente para seguir infiriéndose que es posible el planteamiento de una cuestión de confianza sobre este tipo de normas”. (Dictamen en mayoría recaído en los proyectos de ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política, sobre la cuestión de confianza 2021: 14-15)

Bajo estas consideraciones, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso emite el siguiente texto sustitutorio que será objeto de debate en el fuero parlamentario:

LEY QUE INTERPRETA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único.- Interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política.

Interprétese que la posibilidad de plantear una cuestión de confianza sobre una iniciativa ministerial está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose, entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

La decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Reglas sobre el procedimiento de la cuestión de confianza.

El procedimiento de presentación, trámite, votación y comunicación de la decisión del Congreso sobre los pedidos de cuestión de confianza son regulados en el Reglamento del Congreso.

3.1.2.2. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.

El 30 de junio de 2021, se discutió el proyecto legislativo aprobado en la citada comisión. Luis Valdez, como presidente de esta comisión, sustenta el mismo con los argumentos ya expuestos en el punto anterior. Es decir, que mediante una ley de interpretación se intenta regular la confianza facultativa y restringir al Ejecutivo en caso la materia fuese de reforma constitucional, y con ello corregir la práctica parlamentaria que advirtió el Tribunal Constitucional. Añade que se obtuvo el respaldo de expertos constitucionalistas quienes confirmaron la validez del proyecto (Diario de Debates del Congreso 2021: 40-46).

La posición a favor se concentraba en evitar mayor abuso de esta figura constitucional como lo ocurrido en las reformas constitucionales del 2018 y la disolución parlamentaria del 2019. Por lo que, esta ley permite reestablecer el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Congreso (Diario de Debates del Congreso 2021: 47).

Mientras tanto, la postura en contra (respaldada por Gino Costa) se valía de que el TC ya manifestó que este mecanismo no puede ser regularizada en una norma con rango legal (Diario de Debates del Congreso 2021: 51). Por otro lado, se cuestiona que el Parlamento busque aprobar una ley de interpretación auténtica, yendo en contra de la historia reciente y lo dictado por el Tribunal, tal como refirieron Enrique Fernández y Hans Troyes (Diario de Debates del Congreso 2021: 53-54). Aparte también que la modificación de este mecanismo ya fue votada, quedando pendiente la convocatoria al referéndum a fin de que sea la ciudadanía quien dirima el conflicto, como sostuvo Jesús Arapa (Diario de Debates del Congreso 2021: 67-68).

Una posición más osada lo sostiene Mesía Ramírez, pues considera que este mecanismo debe regularse en el Reglamento legislativo y no a través de un proyecto de ley. Si bien reconoce que el Tribunal Constitucional ya emitió una sentencia sobre ello, “esa opinión es una *obiter dicta*, no es una *ratio decidendi*, es decir que no forma parte de lo sustantivo para determinar una ley que hasta ese momento no ha sido dada luego de una interpretación en un proceso competencial” (Diario de Debates del Congreso 2021: 52).

Concluida la sesión, se procedió con votar, siendo rechazado el proyecto, y con ello el intento del Congreso 2020-2021 para modificar la cuestión de confianza.

3.2. ¿A LA TERCERA LA VENCIDA? REGULACIÓN INCONSTITUCIONAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL PERIODO LEGISLATIVO 2021-2026. LA CONTROVERSIAL LEY N° 31355.

Cinco años de una constante guerra entre el Ejecutivo y el Legislativo, tuvo como consecuencia el rechazo de la ciudadanía a los partidos políticos en las elecciones generales del 2021.

En cuanto a los resultados de la elección congresal, Hidalgo (2021: 20) señala que el nivel de votos emitidos a favor del partido político que se convirtió en la primera fuerza mayoritaria ha sido menor comparado a los últimos 21 años⁸⁷. Nos referimos al partido Perú Libre quien alcanzó el 13.41% de los votos válidos⁸⁸, seguido del partido Fuerza Popular quien alcanzó el 11.34% de votos válidos⁸⁹.

Respecto a la presidencia de la República, solo pasaron a segunda vuelta: de forma sorpresiva, Pedro Castillo (del partido Perú Libre, de tendencia izquierdista conservadora) con el 15.382% de los votos emitidos (18.921% de los votos válidos); y por tercera vez consecutiva, Keiko Fujimori (del partido Fuerza Popular, de tendencia derecha conservadora) con el 10.900% de los votos emitidos (13.407% de los votos válidos). Ya en la etapa de la segunda vuelta electoral presidencial, vemos la gran polarización de los congresistas electos entre estos dos candidatos⁹⁰, lo que anticiparía la relación Ejecutivo-Legislativo a partir del 28 de julio de 2021, como más ahínco luego de la declaración oficial de la victoria de Castillo como nuevo mandatario.

La mayoría del Congreso, en clara oposición al presidente de la República, presentó una serie de fórmulas legales para limitar la cuestión de confianza⁹¹, evitando no solo una eventual disolución (bajo la interpretación de una denegación tácita) sino también para que no se incluya dentro de las materias de la solicitud de confianza, las iniciativas de reforma constitucional. Ello a propósito de que el gobierno tiene como principal baluarte el cambio de la Constitución por medio de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

⁸⁷ Con excepción de Acción Popular en las Elecciones Complementarias del 2020, donde obtuvo el 8.26% de votos emitidos a nivel nacional.

⁸⁸ Hidalgo (2021: 21) anota que a nivel de votos emitidos solo tuvo el 9.73% de respaldo popular.

⁸⁹ La distribución del Parlamento para este periodo 2021-2026 fueron los siguientes: Perú Libre (37 escaños), Fuerza Popular (24 escaños), Acción Popular (16 escaños), Alianza para el Progreso (15 escaños), Renovación Popular (13 escaños), Avanza País (7 escaños), Juntos por el Perú (5 escaños), Somos Perú (5 escaños), Podemos Perú (5 escaños) y Partido Morado (3 escaños).

⁹⁰ Los discursos se centralizaban, principalmente: “en el cambio de la Constitución vía convocatoria de una Asamblea Constituyente”, formulada por Castillo; frente a “la lucha contra el comunismo y la defensa de la democracia”, propuesta por Fujimori.

⁹¹ De igual modo, los parlamentarios buscan regular figuras constitucionales como la vacancia constitucional bajo la incapacidad moral y la acusación constitucional, con el fin de destituir al Presidente de la República. Lamentablemente, la propuesta no se dirige desde una perspectiva académica, sino más bien política, ello por el revanchismo de la mayoría del Congreso ante la derrota de la segunda vuelta electoral del 2021.

Por su parte, desde Palacio de Gobierno, hemos apreciado que Castillo ha tomado la decisión de convocar como parte de su gabinete, a personajes con serias acusaciones que abarcan delitos como el terrorismo, violencia de género y contra la función pública; así como cuestionamientos al favorecer el sector informal o simplemente no cuentan con amplia experiencia requerida para el cargo que va a asumir. Los actos del propio Presidente Castillo, hacen dudar si ejerce con total transparencia su gobierno, conjeturando que podría cometer alguna actividad ilícita. Esto sin contar que en menos de un año de gestión juramentó a cuatro gabinetes, dando una clara señal de su poco tino en seleccionar funcionarios probos, designando más bien elementos del partido oficialista o de su esfera personal. Esto ha ido enervando las duras críticas del Legislativo quienes han ido buscando poner fin a su mandato⁹².

3.2.1. LA PREOCUPACIÓN (¿O DESESPERACIÓN?) DE LIMITAR LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

Desde el inicio de sus funciones el 27 de julio de 2021, en el Parlamento se han presentado un total de diez (10) proyectos de ley donde trataron de regular los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución; así como también al artículo 86 de su reglamento, todas ellas referentes a la cuestión de confianza en sus dos modalidades: obligatoria y facultativa. Por ello, en esta sección, nos detendremos a mostrar el contenido de dichas fórmulas propuestas por los parlamentarios, al igual que sus motivaciones.

3.2.1.1. PROYECTO DE LEY 003/2021-CR.

El 5 de agosto de 2021, el congresista José Luna (Podemos Perú) presenta el siguiente texto de reforma constitucional:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 133 SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Artículo Único.- Modificación del artículo 133 de la Constitución Política del Perú.

Modifícase el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, el que queda redactado en los términos siguientes:

Artículo 133. El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, **previo acuerdo registrado en acta.** 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.

No puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República, sobre iniciativas legislativas que no pueda observar, ni sobre propuestas de referéndum.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso.

⁹² Tal como ocurrió el pasado 25 de noviembre de 2021, cuando el bloque opositor conformado por las bancadas de los partidos Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País, presentó una propuesta de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. Sin embargo, el 7 de diciembre, la moción no fue aceptada en el Pleno del Congreso, ya que solo alcanzaron 46 votos a favor de los 52 que necesitaban (la propuesta fue rechazada con 76 votos en contra y 4 abstenciones).

Dentro de su Exposición de Motivos, Luna considera la necesidad de regular esta figura para que el Ejecutivo y el Legislativo “desarrollen sus funciones y atribuciones de manera coherente al texto constitucional, sin tener que entrar en conflicto por la interpretación de la misma”. Mediante la reforma, el Ejecutivo evitará “plantear cuestiones de confianza sobre materias exclusivas del Poder Legislativo (nombramiento y designación de altos funcionarios) ni sobre iniciativas que el propio Ejecutivo no pueda observar (reformas constitucionales)”. Decir lo contrario es atentar la separación de poderes.

3.2.1.2. PROYECTO DE LEY 006/2021-CR.

El 10 de agosto de 2021, Luis Aragón, de la bancada Acción Popular, formula el siguiente proyecto de interpretación de este mecanismo:

LEY DE INTERPRETACIÓN DEL USO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único.- Interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú

El Poder Ejecutivo puede plantear cuestión de confianza sobre una iniciativa legislativa ministerial, en materias de su competencia, no siendo procedente las iniciativas de competencias exclusivas del Congreso de la República, como la aprobación de reformas constitucionales.

En el caso de plantearse cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas, debe culminarse el procedimiento parlamentario, incluido el trámite establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, o ser promulgada por el presidente del Congreso.

El rechazo o aprobación de la cuestión de confianza sólo producirá efectos legales, cuando la decisión final sea notificada por el Congreso al Poder Ejecutivo; no siendo procedente la presunción de la misma.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Reglas sobre el procedimiento de la cuestión de confianza.

El Poder Legislativo en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de su vigencia, incorpora en su Reglamento, el procedimiento de presentación, trámite, votación y comunicación de la decisión del Congreso sobre los pedidos de cuestión de confianza.

Revisando la Exposición de Motivos, notamos que su objetivo es “viabilizar de manera adecuada la presentación, aprobación y ejecución de los efectos” de la confianza. Enfatiza que al entender como cláusula abierta la cuestión de confianza, respecto a las reformas constitucionales, únicamente tendría validez si solo son competencias del Ejecutivo y no afecte competencias de otras entidades.

3.2.1.3. PROYECTO DE LEY 019/2021-CR.

Los congresistas de Alianza para el Progreso, Héctor Acuña y Lady Camones, presentan el 12 de agosto, una ley interpretativa:

**LEY QUE INTERPRETA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132° DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, SOBRE LOS ALCANCES CONSTITUCIONALES DE
LA CUESTIÓN DE CONFIANZA**

Artículo Único.- Interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza

Se interpreta que la cuestión de confianza planteada sobre una iniciativa ministerial está referida a materia de competencias del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

La decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez.

De forma similar al proyecto anterior, se ideaba regular la confianza en materias propias del Ejecutivo, por lo que quedan excluidas reformas constitucionales y competencias exclusivas del Congreso. Además, asume que la decisión que tome el Parlamento sea a favor o en contra de la confianza se convalida luego de su comunicación. Finalmente, consideran que el Congreso asume el rol tanto de legislador como de constituyente, lo que mediante el proyecto de ley interpretativo buscará mejorar la relación entre estos dos poderes del Estado.

3.2.1.4. PROYECTO DE LEY 036/2021-CR.

El 18 de agosto la parlamentaria del partido Avanza País, Adriana Tudela, presenta su iniciativa legislativa de interpretar el artículo 132 de la Carta bajo los siguientes términos:

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 132 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo Único.- Interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

La posibilidad de plantear una cuestión de confianza debe interpretarse como referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son materia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza se determina expresamente por la votación del Pleno del Congreso, no siendo procedente la presunción de la misma. Una vez concluido el debate y la votación, el resultado se pone en conocimiento del Poder Ejecutivo mediante oficio. Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden efectuarse una vez realizada dicha comunicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Procedimiento de la cuestión de confianza.

El trámite, votación y comunicación sobre la cuestión de confianza se rige por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República.

La iniciativa de ley interpretativa se justifica en “aclarar el sentido de la norma, no supone una manipulación o menoscabo al contenido plasmado en el artículo que se interpreta, y resulta necesaria cuando en la forma en la que está redactado se presta a diferentes interpretaciones”. Sostiene que la facultad de

interpretar la Norma Fundamental se basa en el artículo 102, incisos 1 y 10, el cual reconoce al Parlamento en dictar leyes de desarrollo constitucional.

En cuanto al fondo, reafirma la idea de impedir al Ejecutivo interponer una confianza que implique reforma constitucional porque no forma parte de una política que su gestión requiera. Además de que esta competencia es propia del Legislativo y que incluso la Carta restringe al mandatario observar la aprobación de este tipo de norma.

3.2.1.5. PROYECTO DE LEY 046/2021-CR.

El 23 de agosto, Hernando Guerra del partido Fuerza Popular, presenta una propuesta para modificar el artículo 86 del Reglamento del Congreso que versa sobre la confianza:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo Único.- Modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso.

Modifícase el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Moción de censura y cuestión de confianza facultativa

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.
- b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.
- c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto cualquiera de los ministros. Será debatida y **votada** en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. **El resultado de la votación se comunica al Presidente de la República en la misma fecha o a más tardar al día siguiente.**
- d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas, **así como también las que, siendo planteadas por el Poder Ejecutivo, constituyan competencias exclusivas otorgadas por la Constitución Política a los otros poderes del Estado o a los organismos constitucionales autónomos.**
- 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.”

Se indica que la confianza no debe referirse a competencias asignadas a otra entidad o poder del Estado. Considera viable que la modificación sea en el reglamento ya que contiene su procedimiento en dicha sede, además debe

contener “reglas procedimentales vinculadas tanto a la recepción de la cuestión de confianza, como a la ejecución de la decisión que adopte”.

En cuanto al tipo de votación, refiere que el propio Tribunal Constitucional ha insinuado que lo fáctico es la excepción, por lo que una votación expresa vendría a ser la regla, y que amerita su precisión en el Reglamento del Congreso.

Al respecto, cabe señalar que con fecha 13 de octubre de 2021, la comisión correspondiente aprobó mediante dictamen dicha iniciativa. Luego, el 11 de noviembre, el Pleno aprueba el texto sustitutorio con 75 votos a favor, 40 votos en contra y 1 abstención⁹³:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y LEYES CONEXAS, ASÍ COMO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

Artículo Único. Modificación de los artículos 31-A, 73 y 86 del Reglamento del Congreso

Modifícanse los artículos 31-A, 73 y 86 del Reglamento del Congreso de la República, los que quedan redactados de la siguiente manera:

(...)

Moción de censura y cuestión de confianza facultativa

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.

El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.

Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

e) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.

⁹³ Dicha norma fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de noviembre de 2021.

3.2.1.6. PROYECTO DE LEY 055/2021-CR.

Luis Cordero, integrante de Fuerza Popular, presenta el 25 de agosto, la siguiente iniciativa legislativa:

LEY QUE DESARROLLA LA INVESTIDURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto desarrollar la investidura y la cuestión de confianza.

Artículo 2.- Incorporase los artículos 17-A y 17-B a la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 17-A. Investidura

Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros, bajo responsabilidad, debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en periodo de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

- a) Exponer la política general del Gobierno;
- b) Debatir la política general del Gobierno;
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión;
- d) Dar cuenta del Estado situacional del país en la fecha de la juramentación

Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.

Artículo 17-B. Cuestión de confianza

El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza respecto a políticas públicas, conforme el artículo 17-A, 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 que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.

El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.

No procede la interposición de una cuestión de confianza respecto a reformas constitucionales.

Tampoco procede cuestión de confianza respecto a

1. Los actos de control político a ministros que se encuentren:
 - a. Procesados o investigados por actos terroristas;
 - b. Vinculados a movimientos terroristas o;
 - c. Por actos de corrupción.
2. Iniciativas que afecten negativamente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

La Exposición de Motivos indica que su fin es desarrollar y “establecer ciertos parámetros a la investidura y a la cuestión de confianza”.

3.2.1.7. PROYECTO DE LEY 095/2021-CR.

El 27 de agosto, Edward Málaga, representante del Grupo Parlamentario “Somos Perú – Partido Morado”, presenta la ley de reforma constitucional donde no solo se encuentra la cuestión de confianza, sino también la vacancia presidencial⁹⁴.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROMUEVE LA GOBERNABILIDAD Y EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, para garantizar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y promover el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política

Modifíquense los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad mental o física, **debidamente comprobada a través de los exámenes correspondientes por una junta médica independiente y sin conflictos de interés, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso.**
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Artículo 130.- Exposición de la política general de gobierno

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.

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

Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

El Congreso hace 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. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

No procede la cuestión de confianza cuando verse sobre reforma constitucional o sobre convocatoria a referéndum.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros; o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

⁹⁴ Cabe señalar que, posteriormente, el 11 de febrero de 2022, la bancada del Partido Morado comunica el retiro de dicho proyecto de ley.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

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

Artículo 133.- Crisis total del gabinete

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 si es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

No procede la censura al Consejo de Ministros durante el último año del mandato presidencial.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única.- Modificación de los artículos 82 y 86 del Reglamento del Congreso

Modifíquense los artículos 82 y 86 del Reglamento del Congreso. En los siguientes términos:

“Exposición de la política general del gobierno

Artículo 82.- Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en periodo de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

- a) Exponer la política general del Gobierno;
- b) Debatir la política general del Gobierno; y,
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86.- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

- 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.

No procede la cuestión de confianza cuando verse sobre reforma constitucional o sobre convocatoria a referéndum.”

Según la Exposición de Motivos, su fin es garantizar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y promover el equilibrio de poderes. La iniciativa plantea dos modificaciones respecto a la cuestión de confianza:

- i) Eliminar el carácter obligatorio, debido a que ostenta “una inadecuada concepción de instituciones de regímenes parlamentaristas”. Añade que en escenarios donde exista una mayoría opositora en el Congreso

generaría no solo un mal uso, sino también que su posible rechazo resulta poco razonable, al no existir un criterio que evalúe el desempeño de los funcionarios del Ejecutivo. Su supresión no exime al Primer Ministro en acudir al Parlamento a sustentar la política general.

- ii) En el caso de la confianza facultativa, se plantea limitar únicamente cuando la propuesta involucra una reforma constitucional que incluya el referéndum. Esto en base a “que deberían surgir por el clamor generalizado de la sociedad y canalizado a través de sus representantes en el fuero parlamentario, y no por una eventual imposición del gobierno de turno, siguiendo intereses partidarios o ideológicos.

3.2.1.8. PROYECTO DE LEY 206/2021-CR.

El 16 de setiembre, el parlamentario de Fuerza Popular, David Jiménez, presenta la siguiente iniciativa⁹⁵:

FÓRMULA LEGAL

Artículo único.- Reforma constitucional de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú de 1993

Modifícanse los artículos 130, 132, 133 y el primer párrafo del artículo del 134 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

“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. **La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.**

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

Artículo 132.- El Congreso hace 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.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial, sobre:

- 1. Materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo.**

⁹⁵ Desde el 14 de setiembre de 2022, se encuentra en Agenda del Pleno para su deliberación, al contar un dictamen de la comisión al proponer una reforma constitucional con la supresión de la confianza obligatoria.

2. La permanencia de los miembros del gabinete ministerial.
3. Iniciativas legislativas sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo en las que la Constitución le reconoce el poder de observarlas y estén relacionadas directamente con la política general de gobierno expresada conforme al artículo 130.

El Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República ni sobre propuestas de referéndum.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión del Poder Ejecutivo.

La desaprobación de la cuestión de confianza obliga al ministro a dimitir, salvo que se trate de una vinculada a la aprobación de un proyecto de ley, caso en el que no está obligado a dimitir.

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, **previo acuerdo del gabinete registrado en acta**. 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.

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros **en los que por mandato constitucional esté obligado a dimitir (...)**.

Conforme a la Exposición de Motivos, el legislador reconoce que estos cambios propuestos poseen los mismos alcances que sostuvo el legislador Luis Valdez en el mes de junio de 2021. En otros términos, mediante este proyecto se busca: eliminar la confianza obligatoria; limitar la confianza facultativa al grado de que solo corresponda a la política general de gobierno; evitar que este mecanismo verse sobre competencias propias del Legislativo, reforma constitucional o referéndum; y que su aprobación es expresa, es decir, por votación en el fuero parlamentario.

3.2.1.9. PROYECTO DE LEY 306/2021-CR.

El 20 de setiembre, la parlamentaria de Perú Libre, Silvana Robles, propone la siguiente reforma constitucional⁹⁶:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 132 Y ADICIONA EL ARTÍCULO 132-A EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, A FIN DE PRECISAR LOS MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO POR PARTE DEL CONGRESO

Artículo 1. Modificación del artículo 132 de la Constitución

Modifícase el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, que quedan redactados con el siguiente texto:

⁹⁶ Al igual que el proyecto de ley 206/2021-CR, se encuentra en Agenda del Pleno en el mismo sentido del dictamen.

“Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, **luego de la interpelación**, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. **Esta última, a petición del Consejo de Ministros.**

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Procede el voto de censura, únicamente, por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo. En el caso del Consejo de Ministros, respecto de la política general de gobierno, y de los ministros, respecto a las políticas sectoriales.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes”.

Artículo 2. Adición del artículo 132-A en la Constitución

Adicionase el artículo 132-A en la Constitución Política del Perú, que queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 132-A. La desaprobación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo no obliga al Consejo de Ministros a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación”.

Si bien la mayor parte del proyecto de reforma se centra en la figura de la censura ministerial, en la Exposición de Motivos se encuentra una sección referente a la cuestión de confianza. En ella, se busca que con la modificación al artículo 132, se logre precisar el término “iniciativa ministerial” bajo los siguientes supuestos:

1. La “iniciativa ministerial” a que se refiere la norma glosada, es imprecisa, abstracta y sujeta a interpretación sobre su significación y alcances, **por cuanto las iniciativas del Poder Ejecutivo sujetas a aprobación del Congreso, son las iniciativas legislativas**, lo que debería ser precisado en el texto constitucional.
2. La “iniciativa ministerial” propiamente no la plantea un ministro sino el Consejo de Ministros, pues tratándose de una iniciativa legislativa, inclusive de interés sectorial, el Proyecto de Ley que se envía al Congreso debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.
3. En consecuencia, la cuestión de confianza sobre la aprobación de una iniciativa legislativa corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros, y no a un ministro en particular.

3.2.1.10. PROYECTO DE LEY 474/2021-CR.

Finalmente, el 19 de octubre, el Ejecutivo presenta una iniciativa cuya finalidad era equilibrar tanto el Ejecutivo y el Legislativo en aras de la gobernabilidad, bajo la siguiente fórmula:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA
GOBERNABILIDAD Y LA CONFIANZA ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente

Artículo 1.- Objeto

La presente propuesta tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, para fortalecer el equilibrio de poderes y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el propósito de lograr la gobernabilidad en el país.

Artículo 2.- Modificación del inciso 2 del artículo 113, del inciso 1 del artículo 114 y de los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú

Modifícanse el inciso 2 del artículo 113, el inciso 1 del artículo 114 y los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad **mental** o física **que sea incompatible con el ejercicio de su función, debidamente acreditada por una junta médica, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso.**
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución”.

“Artículo 114.- El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal **mental o física** del Presidente **que sea incompatible con el ejercicio de su función, debidamente acreditada por una junta médica y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso,** o
2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.”

“Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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. **La exposición no da lugar a voto de confianza.**

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

“Artículo 132.- El Congreso hace 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. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial,

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

La moción de censura únicamente procede por materias relacionadas con el ejercicio del cargo.

El Presidente del Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

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

“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 procede en asuntos de competencia del Poder Ejecutivo relacionados con la Política General del Gobierno, la iniciativa legislativa ordinaria del Poder Ejecutivo y la permanencia de los ministros de Estado.

No procede cuestión de confianza cuando verse sobre materias que afecte las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los otros organismos constitucionalmente autónomos.

Siguiendo su Exposición de Motivos respecto a la cuestión de confianza, notamos que también refiere a sus vertientes obligatoria y facultativa:

- Sobre la confianza obligatoria, se requiere su supresión. Ello debido a que solo basta su designación por el mandatario, lo que no es necesario alguna ratificación por el Congreso. Además, el ritual de la investidura por este último es propio de un modelo de gobierno parlamentarista, no presidencialista atenuado como es el caso peruano.

Otro argumento que justifica la supresión de la confianza obligatoria es que “no se puede emplear como un instrumento de sometimiento involuntario de la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso”. Incluso, puede generar una crisis de gobernabilidad ya que no se conocen los efectos del plan del gobierno ni el desempeño del gabinete, el cual es susceptible de control político parlamentario.

- Sobre la confianza facultativa, el Ejecutivo reafirma las propuestas presentadas por algunos legisladores; es decir, que la confianza se limite a las competencias exclusivas del Congreso o algún órgano constitucional autónomo. En cuanto a las iniciativas de reforma constitucional, sí se le estaría permitido.

3.2.2. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO.

El 7 de setiembre de 2021, se lleva a debate en la Comisión las iniciativas 003/2021-CR, 006/2021-CR, 019/2021-CR y 036/2021-CR que culminaron con la Ley 31355.

La Comisión considera que estos proyectos tienen por finalidad:

“[P]recisar que la cuestión de confianza facultativa no procede respecto de las iniciativas de reforma constitucional ni sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, y que la decisión que tome el Congreso sobre el otorgamiento o rechazo de esta debe ser comunicada al Poder Ejecutivo para que tenga efectos jurídicos, no pudiendo, como consecuencia, ser interpretada de forma distinta a lo que el Parlamento haya comunicado” (Dictamen recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política 2021: 46).

En su análisis, advierten que las anteriores sentencias ya emitidas por el Tribunal Constitucional tuvieron “distorsiones interpretativas” bajo estos puntos:

- Sobre la naturaleza y materias permitidas en una cuestión de confianza, la Comisión señala que no se ha delimitado algún parámetro al Poder Ejecutivo para formular la confianza; y que su uso sirvió en los últimos años como un arma “para deshacerse de un Parlamento con mayoría opositora que le pudiera resultar incómodo cuando lo fiscalice para asegurar la correcta administración del país”.
- Sobre la titularidad de quién decide el destino de la confianza, la Comisión refiere corregir el criterio del Tribunal Constitucional al admitir una modalidad no señalada por la propia Constitución.
- Sobre el planteamiento de cuestiones de confianza en casos de reforma constitucional, interpretan que lo señalado por el constituyente Ferrero Costa, es que el Presidente de la República no pueda pronunciarse de algún modo sobre esta materia. De este modo, buscan cerrar el criterio de la práctica parlamentaria, respetando la voluntad del constituyente y que sea el Congreso el único órgano quien participe en la aprobación de la reforma constitucional, sin intervención del Ejecutivo.

En cuanto a la modalidad legislativa que deben aprobar las modificaciones a la cuestión de confianza, presentan las siguientes opciones, el cual reproduciremos a continuación:

Opciones legislativas	Contenido	Limitaciones	Requisitos para su aprobación
Ley de reforma constitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Puede regular la cuestión de confianza con mayor amplitud, pudiendo abarcar aspectos esenciales, pero de forma general. - Mayor nivel de autonomía normativa y menos restricciones o control externo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Por su naturaleza no es posible desarrollar a detalle aspectos procedimentales necesarios para su mejor aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación por 2/3 del número legal de sus miembros, en dos legislaturas ordinarias sucesivas o mayoría absoluta y ratificación de referéndum.
Ley interpretativa	<ul style="list-style-type: none"> - Puede expresar el sentido de una disposición constitucional, sin alterar su esencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solo puede ser usada cuando haya más de una forma de interpretar una disposición 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayoría simple.

		constitucional. - La norma interpretativa no puede crear nuevos elementos. - No puede innovar sino evitar el error de aplicación. - Deja aspectos normativa y constitucionalmente críticos por cubrir.	
Resolución Legislativa	Puede abarcar aspectos del procedimiento parlamentario respecto de la presentación, votación y comunicación del pedido de cuestión de confianza. Permite llegar a detalles esencialmente nucleares y adyacentes a la cuestión de confianza.	- No puede delimitar el contenido esencial de la cuestión de confianza. - Debe limitarse al marco constitucional y las limitaciones expresamente fijadas por el TC en su STC 006-2018-AI y 006-2019-CC	- Mayoría absoluta de sus miembros.
Ley de naturaleza orgánica	Puede abarcar el desarrollo de su esencia de la cuestión de confianza y aspectos procedimentales.	- No puede alterar el contenido constitucional de la cuestión de confianza. - Puede ser vista como una ley de desarrollo constitucional y, por ende, sometida a mayor control.	- Mayoría absoluta de sus miembros.

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, p. 70.

Aunque la Comisión reconoce que la opción de la reforma constitucional es “la óptima”, prefieren retomarlo en un mediano plazo para regular en su totalidad a la cuestión de confianza y sus efectos (artículos 130 a 134 de la Constitución). Por ello, acogen la vía de la interpretación constitucional bajo el siguiente fundamento⁹⁷:

⁹⁷ Posteriormente, el 13 de octubre del 2021, el Congreso incorpora unos artículos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde disponen que el Presidente del Consejo de Ministros debe acudir al Parlamento dentro de 30 días de asumir sus funciones para exponer y debatir la política general del gobierno. Y ante una solicitud de confianza facultativa, debe existir previamente un acta ministerial y que la aprobación o rechazo será exclusivamente expresa.

De igual modo, se aprueba otro dictamen sobre el proyecto de ley 0046/2021-CR, el cual modifica la Resolución Legislativa del Congreso en relación a la cuestión de confianza facultativa, donde su apoyo o rechazo sea mediante votación parlamentaria.

“En ese sentido, la posibilidad de abordar el problema a través de la aprobación de una ley de interpretación permitiría atender los aspectos nucleares urgentes para recuperar el principio de equilibrio de poderes, pues permitiría señalar que no se encuentran dentro de lo constitucionalmente permitido la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; con ello, no solo se corregiría el error cometido por el anterior Congreso, sino que establecería una línea interpretativa acorde con la Constitución Política, recuperando, además, las funciones que de forma exclusiva y excluyente corresponden al Parlamento, como es la decisión de aprobar o rehusar un pedido de cuestión de confianza” (Dictamen recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política 2021: 71).

En consecuencia, la Comisión aprueba la siguiente fórmula legal, el mismo que fue objeto de debate en el fuero parlamentario⁹⁸:

**LEY QUE INTERPRETA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN EL ÚLTIMO
PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 Y EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL PERÚ**

Artículo único. Interpretación de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú

Se interpreta que la cuestión de confianza que puede plantear un ministro de Estado o el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Comunicación de la decisión del Congreso de la República

La decisión adoptada por el Congreso de la República respecto a la aprobación o no de la cuestión de confianza es comunicada expresamente al Poder Ejecutivo para que surta efecto. Sólo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

SEGUNDA. Vigencia de la presente ley

Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

Pero lo más importante es que se señala que el Congreso rechazará de plano la propuesta del Ejecutivo si suprime alguna cláusula de intangibilidad de la Norma Fundamental, presente iniciativas de reforma constitucional, interfiera competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o un órgano constitucional autónomo, o condicione una decisión final del Parlamento. De presentarse esa situación, se emitirá una resolución legislativa, el cual contará la venia de la Comisión de Constitución y Reglamento declarando su improcedencia, el mismo que no equivaldría a un rechazo de la confianza.

⁹⁸ El 9 de setiembre de 2021 se presenta un dictamen en minoría el cual concluye con el rechazo de los proyectos de ley abordados (003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR). Señalan que no existe algún límite para presentar la cuestión de confianza facultativa. En cuanto a los casos de reforma constitucional, será válido cuando sea materia del Ejecutivo y no irroque competencias de otro poder del Estado u órgano constitucional autónomo. Consideran que la votación no necesariamente es expresa, puesto que puede tergiversarse al momento de su votación y que, de haber una controversia, será el Tribunal Constitucional quien lo resuelva. Por ello, el proyecto formulado bajo la figura de interpretación constitucional afecta al Ejecutivo.

3.2.3. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO.

El 16 de setiembre de 2021 se llevó a cabo la discusión sobre dicho proyecto. Según la presidenta de la comisión, Patricia Juárez, este proyecto de ley busca otorgar un sentido a los artículos 132 y 133 de la Norma Fundamental. Para ello, usa los argumentos aprobados en el dictamen de la Comisión, los cuales ya fueron desarrollados en el punto anterior (Diario de Debates del Congreso 2021: 40-45). De igual modo, Edgard Reymundo expone el dictamen en minoría (Diario de Debates del Congreso 2021: 46-49).

Entre los parlamentarios que se encuentran a favor del proyecto tenemos, por ejemplo, a Luis Aragón y a Adriana Tudela quienes sostienen que permite “afianzar el principio de equilibrio de poderes” (2021: 49-51 y 58). Por su parte, Alejandro Muñante resaltó que el hecho de que este mecanismo no tenga límites “significa una lectura aislada de la Constitución, afectando los principios de unidad y concordancia práctica”; además de que no se considera fuente de derecho la práctica parlamentaria en aprobar este mecanismo sobre reforma constitucional (Diario de Debates del Congreso 2021: 51).

Entre los opositores al proyecto de ley tenemos a Nivardo Tello y Ruth Luque quienes manifestaron que la norma es inconstitucional (Diario de Debates del Congreso 2021: 55 y 77-78), ya que se busca modificar la Constitución (sostenido por Víctor Cutipa y Susel Paredes, Diario de Debates del Congreso 2021: 56 y 61-62, respectivamente)⁹⁹, y que el propio Tribunal Constitucional estableció que la confianza no tiene límites materiales (expresados por Fernando Herrera y Alex Flores, Diario de Debates del Congreso 2021: 57 y 67-68, respectivamente).

Concluida la ronda de oradores, se procede con la primera votación, el cual alcanzó 74 votos aprobatorios. De igual modo, se solicita la exoneración de la segunda votación del proyecto aprobado y remitir al Ejecutivo para su autógrafa de ley. Esta alcanza consenso con 80 votos a favor, 40 votos en contra y 0 abstenciones.

3.2.4. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY.

El 6 de octubre de 2021, el Ejecutivo remite la observación a la autógrafa de ley. A continuación, sus fundamentos:

- Consideran que la autógrafa atenta el equilibrio de poderes, por limitar la confianza, a diferencia de la censura ministerial, el cual viene a ser su contrapeso.
- Señalan que el proyecto es en realidad una reforma constitucional encubierta, debido a la modificación afecta el núcleo duro de la Constitución. En ese orden, concluyen que el Congreso puede

⁹⁹ De hecho, Paredes propuso una cuestión previa, puesto que considera que el proyecto debe volver a la comisión debido a que solo tomaron en cuenta las opiniones de constitucionalistas al proyecto y no a quienes difieren de la misma. No obstante, la cuestión previa obtuvo 70 votos desaprobatarios, siendo rechazada la moción.

interpretar la Norma Fundamental, solo si la ley no modifica por forma o fondo la naturaleza de la confianza. De intentar cambiar una disposición constitucional, no puede realizarse por medio de una interpretación auténtica, por lo que quedan dos vías: reforma constitucional o que el órgano que hizo la Constitución ejecute esa tarea (Asamblea Constituyente).

- Enfatizan que la autógrafa de ley contradicen las resoluciones del Tribunal, en cuanto a ello sobre la proscripción de solicitar la confianza facultativa en materia de reforma constitucional, y aquellas que se relacionen con la política general de gobierno y que involucren a otros poderes del Estado o un órgano constitucional autónomo. Del mismo modo, señalan que la forma expresa del Parlamento para aprobar o rechazar la confianza no se condice a lo señalado por el Alto Tribunal, ya que deja, en casos excepcionales, la viabilidad de una forma tácita.

3.2.5. FRAUDE EN LA APROBACIÓN POR INSISTENCIA Y PROMULGACIÓN DE LA LEY 31355.

Ante la observación de la autógrafa de ley del Poder Ejecutivo, la comisión aprueba con 11 votos el dictamen de insistencia a fin de que el Pleno ratifique su votación respecto a las modificaciones a la cuestión de confianza. Las razones son las siguientes:

- Respecto al artículo 132 de la Carta, señalan que la cuestión de confianza no sufre modificación con este proyecto.

- En cuanto al uso de dicha figura para la aprobación de normas que implican reforma constitucional, aclaran que únicamente se permite al Ejecutivo proponerlo como iniciativa de acuerdo al artículo 206, siendo inviable lo demás.

- Señalan que la ley de desarrollo constitucional solo precisa determinados derechos o instituciones previstas en la Carta. Por lo que la autógrafa de ley no altera, modifica o trasgreda este mecanismo.

- Enfatizan que es el Congreso, en aras de su autonomía puede otorgar de forma expresa el destino de la confianza, rechazando la posición presidencial de que una jurisprudencia tenga una jerarquía similar a la ley.

- Finalmente, reafirman su posición de que es el Congreso quien tiene la potestad de interpretar la Norma Fundamental. Rechazan la premisa del rol del TC en controlar las acciones de los poderes del Estado. Señalan que su función se reduce a la interpretación y control de la constitucionalidad de actos que quiebren algún parámetro de la Norma Fundamental, así como conocer de los procesos constitucionales que refiere el artículo 202 de la Carta.

Ante ello, el 19 de octubre de 2021 se reúne el Pleno para discutir el dictamen de insistencia. A lo largo del debate, notamos que los discursos son muy similares a lo esbozado en la sesión del 16 de setiembre. Conforme al Diario de Debates del Congreso de la fecha (2021: 19-54), notamos que

quienes apoyan la autógrafa de ley consideran que es relevante ya que equilibra el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, busca evitar los hechos acontecidos durante la legislatura 2016-2020, y que trata de enmendar las observaciones que hizo mención el Tribunal Constitucional sobre el amplio catálogo de posibilidades para que el Presidente del Consejo de Ministros formule la cuestión de confianza, así como el método que indique su aprobación o rechazo. Mientras que, aquellos parlamentarios opositores al proyecto de la norma, se excusan que es inconstitucional ya que el Parlamento toma facultades interpretativas que le corresponde en realidad, a la Asamblea Constituyente, y que, si buscaban modificar esta figura, debieron ir por la reforma constitucional.

Culminado el debate, se procede con la votación obteniendo el apoyo de 78 parlamentarios, siendo aprobada la norma y publicado el 21 de octubre de 2021:

LEY N° 31355

LA PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DESARROLLA EL EJERCICIO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 Y EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo único. Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú

La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

SEGUNDA. Vigencia de la presente ley

Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día dieciséis de setiembre de dos mil veintiuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los diecinueve días del mes de octubre de dos mil veintiuno.

MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

3.3.EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: REVISIÓN DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00032- 2021-PI/TC.

3.3.1. DEMANDA.

El 22 de octubre de 2021, el Ejecutivo presenta ante el TC la demanda de inconstitucionalidad. Considera que la Ley 31355 presenta vicios de forma y fondo, vulnerando principalmente los artículos 43, 102.1, 118.3, 132, 133, 201 y 206 de la Constitución.

Respecto a la forma, cuestiona que la ley, al regular los límites de la confianza, tuvo un procedimiento que corresponde en realidad, a una reforma constitucional mas no con lo previsto para las normas ordinarias. Asegura que, si bien la Norma Fundamental atribuye al Legislativo emita leyes de interpretación, éstas solo se enfocan a las leyes y resoluciones legislativas que ellos mismos producen, mas no incluye disposiciones de la misma Carta (artículo 102.2). Así, el actuar del Parlamento en interpretar los artículos 132 y 133, implica desconocer las potestades del poder constituyente y el poder constituido en el marco de interpretación de normas.

En cuanto al fondo, fundamenta que se vulnera los artículos 132 y 133 de la Carta, al contravenir lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en los Casos Crisis total de gabinete y Disolución del Congreso, puesto que definió que para garantizar la política general de gobierno del Poder Ejecutivo, se otorgó un catálogo abierto de materias para la interposición de la confianza. Eso incluye a los proyectos de reforma constitucional, los cuales no son incompatibles con la Carta, y que ahora el legislador intenta regular por una ley, mas no a través del procedimiento adecuado. De igual modo, como la Ley 31355 al establecer restricciones a la confianza, también quebranta el artículo 118.3 de la Norma Fundamental sobre las distintas competencias del Ejecutivo en la dirección y ejecución de la política general del Gobierno.

También señala que al regularse la votación expresa sobre la confianza, y su posterior comunicación al mandatario, contradice lo dicho por el Tribunal Constitucional, pues se indicó que su manifestación puede darse de varias formas por medio de su conducta, como la tácita; aparte que evita una valoración política del Ejecutivo esta decisión.

Añade que la norma en cuestión vulnera la relación Ejecutivo-Legislativo como se desprende de la Norma Fundamental (artículo 43) y lo señalado por la jurisprudencia del órgano constitucional.

3.3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Una vez admitida a trámite la demanda mediante auto de fecha 28 de octubre de 2021, el Legislativo contesta la misma el 16 de diciembre de ese año.

Sobre la inconstitucionalidad por la forma, se responde que esta norma precisa los alcances de una disposición de la Constitución, en el marco del carácter declarativo o programático de una concreta norma. Por lo que limitar la confianza evita un uso abusivo por parte del Ejecutivo.

Manifiesta que el Congreso tiene competencia para aprobar leyes orgánicas conforme al artículo 106 de la Carta en dos rubros: la organización y funcionamiento de los órganos estatales; y otras materias asignadas por la Constitución.

En relación a la inconstitucionalidad por el fondo, señala que no se faculta expresamente la potestad al Ejecutivo plantear la confianza sobre la aprobación de normas de índole constitucional. Si se asumiera lo contrario, se desconoce la autonomía del Congreso para cumplir su labor legislativa encaminada a regular diversas materias que asigna la propia Carta a los únicos poderes constituidos: el Parlamento y el pueblo.

Se alega que la Ley 31355 salvaguarda el equilibrio de poderes. En base a la crisis política reciente, se reveló la presencia de vacíos constitucionales que impiden desarrollar los frenos y contrapesos de los poderes. Por eso, se buscó desarrollar los artículos 132 y 133 de la Constitución, para evitar una afectación de las competencias de los otros poderes del Estado a través del planteamiento de cuestiones de confianza que impliquen la modificación de normas constitucionales sin ningún límite material y que se le permita, inclusive, determinar a su criterio cuando se rechazan tales cuestiones de confianza para efectos del uso de la atribución presidencial de disolver el Parlamento, lo cual sí vulnera el equilibrio de poderes al dejar al arbitrio del Poder Ejecutivo la determinación del momento en que puede hacer uso del mecanismo de control político más grave que la Constitución le confiere.

3.3.3. AUDIENCIA PÚBLICA.

Bajo este acto,¹⁰⁰ se advierte que los argumentos de ambas partes han sido similares a lo alegado tanto en la demanda como en su contestación.

Resaltamos el énfasis del demandante en donde el Congreso intentó corregir el tratamiento de la confianza, pese a que el propio Tribunal había establecido sus límites.

¹⁰⁰ Véase: “Audiencia Pública Remota de Pleno, Lima 26 de enero de 2022”. En: Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=SJ91yOciRUK>

Por su parte, el Parlamento señaló que la ley de desarrollo es la interpretación de una norma constitucional, ello no solo ante la existencia de una duda, sino para extender las trascendencias de este mecanismo. Considera que la jurisprudencia del TC debe enfocarse en sus consecuencias, por ello dicta una curiosa afirmación al relacionar la ley con la pandemia ocasionada por la enfermedad del Covid-19 y cuyo origen lo tuvo la cuestión de confianza del 2019: *“cierre del Congreso, regulación por decreto de urgencia, nuevo Congreso, pandemia, mala administración pública, mala relación con el Congreso, mala administración de la salubridad, el mayor número de muertos en el mundo (...), el peor índice económico en el mundo y finalmente una vacancia presidencial”*.

En la estación de preguntas, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera cuestiona a la parte demandante cuáles serían los límites materiales de la cuestión de confianza; y porqué debería resolverse este tema por medio de una reforma constitucional.

Ante la primera pregunta, la parte alega que los proyectos de ley deben relacionarse con la política general de gobierno y si hubiera alguna controversia, debe resolverse ante el órgano competente, puesto que el catálogo es amplio, conforme a la jurisprudencia del Tribunal. Y con respecto a la segunda pregunta, responde que debe tenerse en cuenta el principio de equilibrio y separación de poderes. Siendo la confianza un contrarresto a la censura, el medio idóneo para aclarar o modificar su alcance es a través de una reforma constitucional; no por una ley, al carecer de rigidez constitucional, conllevando a vulnerar el principio invocado.

3.3.4. SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE 00032-2021-PI/TC.

A diferencia de las dos sentencias anteriores en giro a la cuestión de confianza, en esta ocasión se emite una razón de relatoría (sin una resolución de sentencia sólida) indicando que el 3 de febrero de 2022, los magistrados emitieron unos votos que, en su mayoría declara infundada la demanda; y, por lo tanto, la Ley 31355 conserva su constitucionalidad. Votaron a favor de la ley los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Blume Fortini (manifestado en un voto conjunto, además de que este último emitió un fundamento de voto) y Miranda Canales. Mientras que los tribunales Espinosa-Saldaña Barrera (ponente de la causa) y Ledesma Narváez (quien también emite si fundamento de voto) optaron por declarar su inconstitucionalidad.

Los rasgos esenciales de la posición mayoritaria fueron los siguientes:

- Aclaran que el pedido de confianza es de carácter abierto solo si refiere a leyes propiamente dichas, descartándose aquellas de reforma constitucional. De lo contrario, implica someter el principio de separación de poderes.
- Parten que si el Ejecutivo no puede observar una ley de reforma constitucional, mucho menos podrá solicitar la confianza sobre su

proyecto de origen. Aunque la Norma Fundamental le faculta proponer este tipo de iniciativas de ley, no puede obligar su aprobación, ni mucho menos interpretarlas como una denegación fáctica.

- Por su parte, el fundamento de voto de Blume Fortini es un poco más preciso que el voto conjunto. Primero, considera que la Ley 31355 es compatible con la Carta al ser una de desarrollo constitucional y estableció precisiones y límites razonables respecto del ejercicio de la cuestión de confianza sin transgredir la voluntad del constituyente.
- Enfatiza que el legislador precisó que la cuestión de confianza se enmarca a materias del Ejecutivo en cuanto a su política general de gobierno, no encontrándose lo relacionado a las reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros órganos constitucionalmente autónomos.
- Señala que este mecanismo no puede ejercerse de forma abusiva para alterar el equilibrio de poderes; sino más bien debe actuarse con prudencia, razonabilidad y solo para casos excepcionales, sin enervar o desequilibrar el contrapeso entre poderes; siempre con la intención de que el Ejecutivo encuentre algún respaldo político del Legislativo sobre algún aspecto de su gestión.
- Y sobre la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 valida su constitucionalidad, porque es competencia del Congreso aprobar o denegar la confianza, por lo que establece su procedimiento, para que con la votación se manifieste su voluntad sin que hubiera algún supuesto de denegatoria fáctica.
- En cuanto al voto del magistrado Miranda Canales, destaca que no es inconstitucional restringir la cuestión de confianza, puesto que la jurisprudencia del Tribunal señaló que las materias no son del todo amplias y por lo tanto, se puede limitar tal como se señaló en el Caso de la Disolución.
- Así, ratifica lo expuesto en su fundamento de voto en el caso citado en el sentido de que la cuestión de confianza puede ser configurado, ya sea mediante reforma constitucional o legislativa; en consecuencia, su modificación no se encuentra dentro de lo constitucionalmente prohibido.

Por otro lado, la posición minoritaria señala los siguientes argumentos para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31355:

- Se enfatiza que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional tienen calidad de cosa juzgada y son vinculantes para todos los poderes públicos, conforme a la Carta y los artículos 81 y 112 del nuevo Código Procesal Constitucional. Por ello reafirma que la cuestión de confianza tiene un carácter amplio de materias para que el Ejecutivo efectúe la política general de gobierno. De igual modo, contempla la posibilidad de

una denegación tácita de la cuestión de confianza, siendo la excepción a la regla; puesto que lo idóneo es el acto de votación por el Parlamento.

- Sobre el tratamiento expeditivo de leyes, se indica que, si bien su desarrollo contempla un nivel discrecional, no significa que se deje de lado las reglas fijas tanto en la Constitución como en el propio Reglamento del Legislativo, puesto que ingresarían al campo de lo constitucionalmente prohibido.
- Aclara que el término “ley de desarrollo constitucional” lo define expresamente el constituyente en su Octava Disposición Final y Transitoria. Ella incluye tanto a las leyes orgánicas como a las leyes ordinarias.
- Así, advierte que la norma en cuestión dicta qué puede o no puede hacer el Ejecutivo a través de la confianza facultativa, estableciendo límites y supeditando lo decidido con la votación parlamentaria. Así, la finalidad de la ley es contradecir la jurisprudencia del órgano constitucional.
- Refiere que el fin de la norma interpretativa es suprimir vacíos legales y si la labor de intérprete es el legislador, su competencia se ciñe únicamente a las normas que expide.
- En consecuencia, la norma 31355 contraviene la Carta por afectar la atribución del Ejecutivo en promover reformas constitucionales que pertenezcan a su política general. Dichas políticas, además de adaptar nuevas realidades al marco jurídico-político, buscan lograr el bienestar ciudadano.
- Bajo esa dirección, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 cuestionada es inconstitucional ya que el mismo Tribunal señaló la posibilidad de que la manifestación de la confianza, aunque puede manifestarse mediante la votación parlamentaria, existen excepciones donde la conducta del legislador también implica su decisión de apoyar o no al Ejecutivo.

3.3.5. ANÁLISIS DEL CASO.

A efectos de analizar si la Ley 31355 que regula la cuestión de confianza, se condice o no a la Norma Fundamental, dividiremos este acápite en dos puntos: desde una perspectiva formal, en donde se expondrá si la cuestión de confianza debió limitarse o no a través de una ley de desarrollo constitucional; y desde una perspectiva material, si la ley vulneró el principio de separación de poderes al impedir al Ejecutivo plantear cuestiones de confianza sobre materias específicas.

a) Desde la perspectiva formal.

Dentro del proceso legislativo de la Ley 31355, se ha visto que el Congreso buscó una vía para limitar esta cuestión de confianza facultativa: i) por reforma constitucional (como lo planteó el proyecto de ley 0003/2021-CR); ii) por ley interpretativa (formulado en los proyectos de ley 0006/2021-CR, 0019/2021-CR y 36/2021-CR); iii) por resolución legislativa; o iv) por ley ordinaria.

Como fue demostrado en su oportunidad, la modalidad de una ley de desarrollo constitucional no formó parte de la voluntad del legislador, sino más bien una ley de interpretación. Entonces, ¿podría afirmarse que la Ley 31355 es, en realidad, una ley de interpretación?

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional define a una norma interpretativa como:

“[a]quellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el Legislador, generalmente, utiliza palabras como “interpretése”, “aclárese”, o “precísese”. El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así, ambas normas -la interpretada y la interpretativa- están referidas a la misma regulación; por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada.” (sentencia emitida en el Expediente 00002-2006-PI/TC, fundamento 20)

De igual modo, debe poseer un determinado conjunto de características para ser considerada norma interpretativa y no una innovativa (expediente 00002-2006-PI/TC, fundamento 23):

- “- Debe referirse expresamente a una norma legal anterior.
- Debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior.
- No debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material.”

Ahora bien, ¿quién es el autor legitimado para realizar una norma interpretativa? Dicha labor es realizada por el órgano quien elaboró la norma del cual se va a interpretar o de quien la misma norma haya delegado la facultad de ejercerla (García Toma 2010: 601-602; Torres 2011: 539; Rubio 1996: 274). Tal es el caso del Poder Ejecutivo, quien puede interpretar los decretos supremos, decretos de urgencia o decretos legislativos (este último siempre y cuando se ciña a su ley autoritativa); o en el caso del Poder Legislativo, quien puede emitir interpretaciones sobre leyes ordinarias, leyes orgánicas o resoluciones legislativas.

En el caso concreto, se aprecia que la Ley 31355 evita al Ejecutivo solicitar la confianza en materias vinculadas a la reforma constitucional o afecte competencias de otras entidades estatales. Si bien esta ley buscó precisar las implicancias de la confianza; no obstante, al adoptar un criterio interpretativo que la misma Carta no lo contempla, hace que la ley cuestionada no cumpla

con las características señaladas por el Tribunal, siendo más bien una norma innovativa.

Respecto a la legitimidad de su autoría, la constitucionalidad de la norma se mantendría firme si y solo si el Parlamento fuese el órgano facultado para ejercer tal actividad. Ello no se cumple, pues éste intenta suplir el rol interpretativo que le compete a la Asamblea Constituyente. Es más, dicha Asamblea no le otorgó atribuciones para interpretar los mecanismos de control político en general (sea censura ministerial, vacancia por incapacidad moral, antejuicio política y cuestión de confianza). En consecuencia, y conforme a lo expuesto, desde la perspectiva formal, afirmamos que la Ley 31355 es inconstitucional.

Por otro lado, si la excusa del Parlamento es que dicha norma tiene el carácter de ley de desarrollo constitucional, ¿en realidad se ajusta a sus parámetros? La Octava Disposición Final y Transitoria de la Carta refiere:

“Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional.

Tiene prioridad:

1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. Y
2. Las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos.”

Como apuntó el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en la causa 05-2003-AI/TC (fundamento 38), las leyes de desarrollo constitucional no es otro tipo de categoría especial con rango legal. De hecho:

“Tal expresión no alude a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de ellas, que tienen como elemento común **constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador. Forman parte de su contenido “natural” las denominadas leyes orgánicas**, en tanto que mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y de otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución; **así como las leyes ordinarias** como las que demandan los artículos 7° y 27° de la Constitución, por poner dos ejemplos, a las que se les ha encomendado la tarea de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas.

Ello significa, desde luego, que la condición de “leyes de desarrollo constitucional” no se agotan en aquellas cuyas materias se ha previsto en la Octavada Disposición Final y Transitoria de la Constitución, esto es, a lo que allí se alude como leyes en materia de descentralización y las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos; dado que sobre estas últimas, la Constitución sólo ha exigido del legislador cierto grado de diligencia (“prioridad”) en su dictado”. (el resaltado es nuestro)

Es decir, y como atinó el voto minoritario de la sentencia, la Ley 31355 no sería en realidad un tipo de norma de carácter de desarrollo constitucional. No es una ley ordinaria debido a que la cuestión de confianza no ostenta rango legal, sino constitucional. Ahora, aunque parecería que fuese una ley orgánica, porque regularía el funcionamiento del Ejecutivo para la interposición de la

confianza, hay un inconveniente. Y este sería que el constituyente no le encomendó expresamente tal labor al legislador para regular este mecanismo. Reiteramos: no existe alguna disposición constitucional que faculte al legislador modificar, aclarar o interpretar un mecanismo de control por medio de una ley. Por lo que el único camino que permita realizar tal acto es mediante una reforma constitucional y con la participación de la ciudadanía a través de un referéndum (artículo 206), salvo la excepción de los dos tercios en dos legislaturas ordinarias consecutivas.

Vistos estos fundamentos, consideramos a nivel formal que la Ley 31355 contraviene la Carta.

b) Desde la perspectiva material.

En esta última sentencia, se intenta justificar al Parlamento para evitar que el Ejecutivo solicite la cuestión de confianza facultativa sobre iniciativas de reforma constitucional. Es más, establece la primacía del Legislativo frente al Ejecutivo como poderes del Estado. Por tal motivo, el colegiado constitucional considera que bajo la interpretación o “desarrollo” de esta figura, se restablece el principio de separación y equilibrio de poderes, que aparentemente habría sido roto con los hechos posteriores a la disolución parlamentaria en el 2019.

De forma conexas, advertimos la absurda e incoherente relación de dicho suceso con la situación sanitaria a nivel mundial causada por el Covid-19 y que afectó nuestro país. La excusa de aplicar el principio de previsión y afirmar que el Ejecutivo no tuvo el contrapeso del Legislativo es falso. En realidad, asumieron un rol de competencia para emitir una serie de normas con el objetivo de apaciguar la crisis económica que sufría la ciudadanía¹⁰¹. Además, pese a la crisis económica y sanitaria, el conflicto entre estos poderes continuó; puesto que, como sabemos, no fue impedimento para el Parlamento promover y votar a favor de la vacancia presidencial por incapacidad moral de Martín Vizcarra.

Con relación al contenido de la Ley 31355, debemos tener en cuenta previamente que no hay dudas de que el órgano facultado para aprobar reformas constitucionales es el Congreso, según el artículo 206 de nuestra Carta. Por otro lado, vemos que el artículo 107 de la Constitución atribuye no solo a los parlamentarios, sino también al mandatario presentar iniciativas legislativas. Al respecto, ya habíamos afirmado que las iniciativas del mandatario deben encontrarse relacionados con la política general de gobierno, y éstos pueden ser desde leyes ordinarias hasta iniciativas de reforma constitucional. Y para tener un compromiso del Parlamento para la aprobación

¹⁰¹ Lamentablemente esta competencia, en lugar de demostrar un trabajo conjunto ambos poderes, promovió la gesta de normas populistas, los mismos que posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Ejemplo de ellos tenemos: el caso que suspende el pago de peajes (Expediente 00006-2020-PI/TC), el caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud (Expediente 00011-2020-PI/TC) y el caso que permita devolver los aportes a quienes se encuentren en el Sistema Nacional de Pensiones (Expediente 00016-2020-PI/TC).

de estas iniciativas, es que se requiere hacer uso (en el peor de los casos) de la cuestión de confianza.

Para entrar en terreno sobre la “ratificación de la constitucionalidad” de la Ley 31355, recogemos la preocupación de Naupari (2021: 191-192), al señalar dos aspectos: que la norma “no desarrolla cuáles son aquellos procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos, respecto de los cuales no podría plantearse cuestión de confianza facultativa”; así como también que en ella “no se establece qué ocurre en el supuesto en el cual, pese a haberse votado a favor de una cuestión de confianza, el Congreso de la República actúa en forma contraria al sentido de la decisión”.

Sobre el primer punto podría presentarse los siguientes casos: i) el proceso de selección del Contralor General, cuyo artículo 82 de la Constitución atribuye al Congreso su designación, previa propuesta del Ejecutivo; ii) la ratificación del Parlamento al Director del Banco Central de Reserva, quien es nombrado por el mandatario, (artículo 86); iii) la ratificación del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el Congreso, quien es designado también por el Ejecutivo, de acuerdo al artículo 87 de la Carta.

Ante este supuesto, notamos que estas competencias son compartidas tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo; es decir, no puede afirmarse una competencia exclusiva del primero. De hecho, ambos necesitan cooperar para que estos organismos autónomos tengan sus autoridades y así consolidar su institucionalidad. Bajo estas circunstancias, es razonable que se presente una cuestión de confianza facultativa.

En cuanto al segundo punto, consideramos que el Congreso sí puede comunicar mediante oficio al Ejecutivo el resultado de la votación de la cuestión de confianza facultativa. Sin embargo, no olvidemos que la discusión en el caso de la disolución parlamentaria del 2019 fue la existencia de una denegación tácita de la cuestión de confianza por la actividad del Congreso que fue contraria al pedido del Ejecutivo. Para evitar una manipulación política por parte del Parlamento, es que consideramos la modificación de su Reglamento donde se establezca la obligatoriedad de tramitar el pedido del Ejecutivo con carácter de urgencia y máxima prioridad, dejando de lado toda actividad agendada por el Pleno.

Consideramos que la Ley N° 31355 es inconstitucional por el fondo, ya que quiebra el principio de separación y equilibrio de poderes. El limitar la confianza facultativa a determinadas materias propias del Ejecutivo sin intromisión alguna a otros poderes del Estado u organismos constitucionalmente autónomos, contraría el artículo 45 de la Carta. No olvidemos que este principio no implica la concreción estricta de sus atribuciones, sino más bien involucra que se relacionen entre ellos; es decir, busca la cooperación entre poderes por medio del diálogo.

Podemos idear el escenario en donde tanto el Presidente de la República y la bancada mayoritaria del Parlamentario pertenecen al mismo partido político. Entonces, las iniciativas de reforma constitucional tendrían éxito, prefiriendo el bien común en favor de la ciudadanía, cumpliéndose así este principio.

El problema surge cuando nos encontramos a un Congreso totalmente opositor, dado que, al fracasar el diálogo entre estos poderes, no podría efectivizarse el principio de solución democrática; y, por ende, quien resulta perjudicado es la lucha por el bien común en favor de la sociedad. Ahora bien, ante el temor de que se use la cuestión de confianza sobre una reforma constitucional como un arma para una eventual disolución parlamentaria, el Congreso puede cuestionar esta iniciativa aprobada ante el Tribunal Constitucional, solo si va en contra del núcleo duro de la Norma Fundamental; o de lo contrario, aprobarlo por mayoría simple para forzar la convocatoria a un referéndum y así, exponer ante la ciudadanía sus argumentos con el fin de que dirimieran rechazando la propuesta del Ejecutivo. Este es un perfecto escenario donde se respeta el principio de separación y equilibrio de poderes, al usar mecanismos democráticos cumpliendo con la Constitución y promoviendo la participación de la población.

Situación similar ocurre cuando la norma impide al Ejecutivo presentar cuestión de confianza facultativa cuando afecte procedimiento o competencias exclusivas ya sea del Congreso como de los organismos constitucionalmente autónomos. Ya habíamos descrito que la política general de gobierno puede abarcar diversas temáticas, como lo es la lucha contra la corrupción, velar que las instituciones del Estado sean transparentes y que sus funcionarios sean idóneos en asumir un cargo de dirección o representación. Por lo tanto, el actuar del Congreso sí afectó la atribución del Ejecutivo, razón por la cual la Ley 31355 es inconstitucional por el fondo.

3.4. APLICACIÓN DE LA LEY N° 31355: ¿ES VÁLIDO EL “RECHAZO DE PLANO” DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA AL GABINETE TORRES?

Luego de que el Tribunal Constitucional “validara” la Ley 31355, se apreció que el Ejecutivo, bajo el gobierno de Castillo, se encontraba demasiado limitado para interponer cuestiones de confianza facultativas; en especial lo referente a la reforma constitucional para la convocatoria a una Asamblea Constituyente a fin de que redacte una nueva Carta Magna, el cual se convirtió en su principal promesa de campaña electoral. Sin embargo, y pese a que Castillo se haya librado de un segundo proceso de vacancia presidencial acontecido el 28 de marzo de 2022; con el pasar de los meses, se fueron presentando una serie de acusaciones de actos de corrupción que lo comprometían directamente y a su entorno familiar.

Es bajo este contexto y a fin de contrarrestar los ataques del Legislativo que, el entonces Premier Aníbal Torres presenta el 8 de noviembre, un Oficio al Presidente de la Mesa Directiva, José Williams, a fin de plantear una cuestión de confianza “a la primera oportunidad que sesione el Pleno”. El objetivo del mismo refiere que el Parlamento no solo discuta la iniciativa 1704/2021-PE

(presentado el 8 de abril del 2022), que busca derogar la Ley N° 31355; sino que además, “sea exonerado del trámite en comisiones, siendo práctica parlamentaria cuando la situación lo amerita”. Justifica que el proyecto presentado forma parte de la política del gobierno relacionado al fortalecimiento del régimen democrático (Eje N° 6 del Decreto Supremo N° 164-2021-PCM).

No obstante, el 9 de noviembre, el titular del Parlamento señala que lo solicitado por Torres “no resulta atendible”; en atención a que el manejo del procedimiento de una iniciativa legislativa es exclusiva y excluyente de ese poder del Estado. Así como también que es el Congreso y no el Ejecutivo quien interprete la decisión de la confianza.

Por otro lado, el 11 de noviembre la Comisión de Constitución y Reglamento aprueba el dictamen que archiva el proyecto del Ejecutivo. Dicha Comisión (2022: 7-9) ratifica que la norma cuestionada “se limita a desarrollar el contenido implícito que la Constitución ha regulado” en torno a la confianza; y que el Ejecutivo “no puede bajo ningún escenario vía interpretación, irrogarse facultades que la Constitución no le asigna expresamente”. En otros términos, se le prohíbe interpretar la voluntad del legislador sobre este mecanismo. En este dictamen llama poderosamente la atención al reconocer que es el Tribunal Constitucional el máximo intérprete y al validar la Ley 31355, “adquiere el estatus de cosa juzgada interpretada” (2022: 10). Como hemos visto en un acápite anterior, fue el propio Parlamento quien boicoteó la interpretación de dicho órgano constitucionalmente autónomo sobre la confianza en cuanto a la libertad de materias y la posibilidad de un rechazo tácito, para dar lugar a la Ley N° 31355.

En reacción a ello, el 17 de noviembre, Torres se presenta ante el Parlamento para plantear la confianza facultativa. Esta vez para la derogación de la Ley N° 31399 (relacionado a la forma de aprobación de normas de reforma constitucional que dicta la ley de derechos de participación y control ciudadanos), a través de la iniciativa 3570/2022-PE.

Días después, el 24 de noviembre, la Mesa Directiva del Congreso emite un acuerdo que, en aplicación de la Ley N° 31355, rechaza de plano la confianza planteada. Los argumentos son los siguientes:

- El Ejecutivo, al mencionar que de no atenderse el proyecto de ley 3570/2022-PE, lo entenderá como rehusada; desconoce la facultad exclusiva y excluyente del Parlamento como señala la Ley N° 31355.
- El referido proyecto colisiona con el artículo 206 de la Carta, en relación a la aprobación de una reforma constitucional, el cual es competencia del Legislativo.

Bajo este pronunciamiento, y en esa misma fecha, el Consejo de Ministros acordó presentar su renuncia al producirse una crisis total de gabinete¹⁰². Sostienen que:

¹⁰² Importa señalar que los efectos de esta crisis total de gabinete se encuentran suspendidas, a raíz de la medida cautelar otorgada por el Tribunal Constitucional mediante Auto de fecha 1

- El actuar legislativo constituye un abuso de derecho “y un flagrante fraude (...), toda vez que burla procedimientos y competencias propias de la forma de gobierno constitucionalmente reconocida, amparándose, falsamente, en procedimientos ordinarios”.
- El acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR tomado por la Mesa Directiva impide el debate de la confianza en el Pleno, conforme indica el artículo 133 de la Constitución. Dicha decisión “desnaturaliza los procedimientos y competencias” atribuidas a los poderes estatales; además que es catalogado como “antidemocrática”.
- Que la Norma Fundamental al tratar como sinónimos los términos “rechazo”, “rehusamiento” o “negación” de la confianza, se encuentra configurada con los mecanismos de inadmisibilidad, rechazo de plano, improcedencia o negación. En ese sentido, el Consejo de Ministros entienden que este rechazo de plano, implica la negación de la confianza, trayendo como consecuencia la aplicación del artículo 133 de la Carta.
- Se debe ajustar a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el caso de la disolución parlamentaria, donde se pueden presentar escenarios excepcionales que denote una forma manifiesta de rechazar la confianza, más allá de la votación; como es el acuerdo de la Mesa Directiva del Parlamento.

Ante este escenario se presentaron las siguientes cuestiones, los mismos que intentaremos responder:

1. Si la cuestión de confianza versa sobre la aprobación de un proyecto de ley, ¿requiere omitir algunos procedimientos parlamentarios?

En el primer intento de la solicitud de confianza, respecto a la derogatoria de la Ley N° 31355, el Ejecutivo señaló que la iniciativa 1704/2021-PE “*sea exonerado del trámite en comisiones*”. Ello denota el siguiente escenario: si el Congreso daba la venia, implicaba que el proyecto no tenga un dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino que, sea exonerado de dicho trámite y sea aprobado en el Pleno, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, como dicta el artículo 31-A de su Reglamento.

Como se ha podido apreciar, el proyecto 1704/2021-PE simplemente propone la derogación de la ley que limita la cuestión de confianza; sin embargo, no ofrece alguna fórmula alternativa que restablezca el equilibrio de poderes. Tal como fue advertido en su oportunidad, si bien el Ejecutivo tiene un amplio catálogo de materias para solicitar la confianza, ésta requiere de restricciones, no necesariamente lo que instaló el Congreso con la Ley N° 31355. En consecuencia, no se condice al principio de cooperación y de

de diciembre del 2022. Ello en el marco del proceso competencial interpuesto por el Parlamento respecto a quién es el poder encargado de interpretar el rechazo de la confianza (Expediente 004-2022-CC/TC).

solución democrática, al no conceder medidas deliberadas que mitiguen la tensión política.

Por otro lado, no olvidemos que el Tribunal Constitucional, cuando discutió por primera vez la cuestión de confianza, reflexionó sobre las exoneraciones de los dictámenes dentro del Parlamento. Señaló que estas exoneraciones deben tratarse como excepción y no como regla (fundamento 23). Esto en cuanto se trate sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, al ser un asunto complejo y que marca relevancia dentro de nuestro régimen político sobre los mecanismos de control de poder (fundamento 24).

En consecuencia, consideramos que si bien es viable omitir los procedimientos para la gesta de una ley, tienen límites que lo impiden, como viene a ser aquellas que afecten el régimen de gobierno. En ese sentido, la propuesta lanzada por el Ejecutivo carecía de solidez en el planteamiento de la confianza.

2. ¿La Mesa Directiva del Congreso tiene potestad tramitadora o decisoria sobre la cuestión de confianza?

El artículo 33 del reglamento legislativo dota a la Mesa Directiva potestades administrativas y financieras, como dirigir el debate en el Pleno, Comisión Permanente y Consejo Directivo, así como ser la representación oficial de tal poder en materia protocolar. Los acuerdos que tomen estarán relacionados precisamente a la autonomía y manejo administrativo parlamentario.

Por su parte, el artículo 86.d de dicho reglamento, confiere a este órgano rechazar de plano propuestas que:

“[T]enga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.”

Tal como se explicó en el capítulo II de la presente investigación, en el derecho comparado, la cuestión de confianza bajo el régimen parlamentarista no abarca la intervención de un órgano quien evaluará su procedencia. Incluso, en el caso español, siendo lo más próximo a nuestro caso, su Mesa Directiva simplemente recibe el oficio del Gobierno y comunica a la Junta de Portavoces para su posterior convocatoria al Pleno; es decir, solo posee facultad tramitadora.

Por tal motivo, reiteramos la inconstitucionalidad del artículo 86.d) del reglamento parlamentario, puesto que se aprecia una vulneración al principio de separación de poderes. No olvidemos que la naturaleza del mecanismo de la cuestión de confianza exige que sea el Pleno, en su conjunto, quien previo debate y votación, decida el apoyo o rechazo a la propuesta del Ejecutivo.

3. ¿La renuncia del gabinete Torres es producto de una denegatoria de la confianza o por decisión propia?

Antes de pronunciarnos a esta interrogante, debemos tener en cuenta que tanto la Ley N° 31355 como el artículo 86.d del reglamento legislativo son inconstitucionales, al vulnerar los principios de separación y equilibrio de poderes; así como también distorsiona la figura de la cuestión de confianza, conforme se ha explicado a lo largo de este capítulo.

Por ello, sostenemos que, al ser la Mesa Directiva un órgano que no le compete evaluar la admisibilidad de la confianza (de igual modo aplica con el informe que realice la Comisión de Constitución y Reglamento), no habría rechazo alguno por parte de este poder del Estado. En consecuencia, no es un factor que origine la crisis total de gabinete. Y por ende, no contaría como el primer aviso que desencadene a futuro, la disolución parlamentaria.

No obstante, y dada la validez de la Ley N° 31355 por el máximo ente constitucional, exponemos lo siguiente:

- Si nos atenemos a lo esgrimido por el Tribunal Constitucional en el caso de la disolución, es viable que existan otros métodos que puedan reemplazar el acto de votación de la confianza que decida, principalmente, el rechazo de la misma (fundamento 212).
- Estos métodos serían: i) el comportamiento del legislador al dilatar el debate de la confianza; o de tratarse de iniciativas de ley, altere la esencia propuesta por el Ejecutivo; ii) el rechazo de plano sostenido por la Mesa Directiva; y iii) la declaratoria de la improcedencia por el Pleno previo informe de la Comisión de Constitución y Reglamento.
- Ahora bien, tenemos dos momentos donde la confianza fue solicitada: la del 9 de noviembre y la del 24 de noviembre del 2022. En el primer escenario, la sola declaración del titular de la Mesa Directiva, no implica un “rechazo” en absoluto, ya que requiere el acuerdo de todos los miembros de este órgano del Parlamento. Eso sí, no significa que su actuación fue de obstrucción a una prerrogativa concedida al Ejecutivo, deviniendo en un abuso de derecho. Mientras que, en el segundo escenario, sí se denota un acuerdo en conjunto de la Mesa Directiva; lo que se condice al método ii) referido en el párrafo anterior.
- A partir de esta complejidad producto del revanchismo parlamentario, sí resulta factible un rechazo de la confianza a manos del Legislativo. En consecuencia, devino en la crisis total de gabinete.

4. ¿Qué poder del Estado tiene la potestad de interpretar el rechazo de la cuestión de confianza?

La justificación de la caída del gabinete Torres ante una denegatoria “de plano” de la confianza, tuvo el rechazo del Parlamento; puesto que, en atención

a la Primera Disposición Complementaria Final, es este poder, y no el Ejecutivo quien interpretar las decisiones sobre la confianza planteada.

No compartimos las aseveraciones del Legislativo. Recordemos que la naturaleza de la aprobación o denegatoria de la confianza, implica la siguiente dinámica:

- Luego de la sustentación del representante del Ejecutivo, el Pleno discute la política presentada y posteriormente pasa a votación.
- El resultado de la votación es comunicado al Ejecutivo.
- Si el resultado es adverso, dicho poder estatal deberá cumplir lo dispuesto en la Constitución. Es decir, dimite el gabinete; y en caso se cumplan determinados requisitos, queda facultado a disolver el Parlamento.

Los problemas que se generan al destinar hacia el Parlamento como ente interpretativo es, en primer lugar, evitar su disolución. Desde un plano teórico, se resquebraja la separación y equilibrio de poderes; incluso, se vulnera nuestro modelo de gobierno de presidencialista atenuado a uno parlamentarista atenuado, por el enorme poder que obtendría. Mientras que, desde un plano práctico, se dificulta la concreción de determinadas políticas gubernamentales o la gesta de iniciativas de ley, más aún si existiese una crisis política entre ambos poderes.

Un segundo problema es que se pierde una causal de la crisis total de gabinete, contraviniendo el artículo 133 de nuestra Carta. Ante un escenario en donde el Pleno vote por el rechazo de la confianza, pueden aducir una lectura que implique la permanencia del gabinete (o del ministro que lo hubiese solicitado). Evidentemente, carece de sentido que un gabinete que persigue un determinado objetivo siga en su puesto pese a que el Congreso lo haya denegado.

Como apunta Landa (2023: 100), ya sería inviable un escenario de una denegatoria fáctica. Puesto que, si el Legislativo en caso apruebe la confianza, solo tendría carácter fraudulento, sin algún contrapeso; lo que devendría en un abuso.

Por estas consideraciones estimamos que quien interpreta los efectos de la cuestión de confianza es el Poder Ejecutivo; en específico, el gabinete ministerial (Rubio 2022: 74).

4. REFLEXIONES FINALES: DESAFÍOS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PARA UNA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA.

El uso frecuente de la cuestión de confianza en estos últimos años, así como la aplicación por primera vez de la disolución parlamentaria por una segunda denegatoria de la confianza, motivó a que reflexionemos sobre esta

institución y generar algún aporte que permita solucionar el conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso.

Al ser un mecanismo propio del régimen parlamentarista, la cuestión de confianza tuvo que adaptarse al modelo presidencialista peruano. Aun así, necesita una serie de ajustes para garantizar el principio de cooperación entre los poderes del Estado; especialmente, cuando el mandatario ostenta un débil apoyo desde el Congreso.

Ya habíamos observado que la cuestión de confianza posee dos vertientes: uno obligatorio, el cual actúa como una suerte de ratificación de la investidura ministerial; y otro, de carácter facultativo, cuyo fin es lograr el compromiso del Congreso para aprobar un proyecto de ley, una reforma constitucional o una ley autoritativa concediendo facultades legislativas al Ejecutivo. En estas situaciones deben sujetarse a la política general del gobierno, los mismos que contemplan un amplio catálogo temático.

Sin embargo, se han presentado una serie de iniciativas legislativas para que este mecanismo tenga alguna limitación. En el caso de la confianza obligatoria, se busca más bien, eliminar el voto de aprobación o rechazo del Congreso, con la excusa de que no pueden ratificar una prerrogativa del mandatario en nombrar al gabinete en su conjunto. Nosotros apoyamos la idea de suprimir no solo la votación, sino también el debate en sí, siendo únicamente aceptado la sustentación del Primer Ministro. Esto para evitar que el mandatario nombre a un personaje controvertido con el afán de disolver lo más pronto posible el Parlamento, especialmente si éste no tiene una mayoría congresal. Bajo esta última situación se contraviene el equilibrio de poderes.

Por su parte, en la confianza facultativa, es en donde el Congreso tuvo una mayor preocupación para regularlo, aunque eso implique el rechazo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para proteger sus intereses y su permanencia en el cargo. Si bien el escenario idóneo para limitar la cuestión de confianza es mediante una reforma constitucional ratificada por referéndum (conforme lo advierte Portugal 2020: 263-264), lamentablemente se ha buscado una manera más rápida para conseguir su objetivo, tal como es el caso de la Ley N° 31355. Como explicamos en su oportunidad, no solo adolece de vicios de forma, sino también de contenido al afectar el principio de separación y equilibrio de poderes.

De forma conexas, el artículo 86 inciso d) del reglamento legislativo desnaturaliza la figura de la cuestión de confianza del modelo de gobierno parlamentarista. Esto es, que es a criterio de la Mesa Directiva del Congreso (quienes asumen el rol de juez) decide si admite o no la confianza sustentada por el Ejecutivo. Si contraviene la Ley N° 31355, la Mesa Directiva se subroga en el poder de decisión de todos los miembros del Congreso, sin debate alguno, para rechazar la confianza. No olvidemos que el apoyo del Parlamento al Ejecutivo es en su integridad y eso es percibido a nivel del derecho comparado. Motivo por el cual se sobrepone a las competencias del Poder Ejecutivo, alterando sus relaciones.

Ante la ratificación de la “constitucionalidad” de la Ley N° 31355, conviene interpretar que la declaración de la “improcedencia” de la cuestión de confianza le debe competir al Pleno, sin algún dictamen previo. La garantía de que todos los parlamentarios debatan y voten si lo planteado por el Ejecutivo se condice a su ley, respondería a mantener de algún modo la naturaleza originaria de la cuestión de confianza. De ocasionar un rechazo de plano, las consecuencias inmediatas son previstas por el artículo 133 de la Carta (crisis total de gabinete).

Desde un plano procedimental, notamos que, luego del planteamiento y sustentación de la confianza, el Congreso debe deliberarlo en esa sesión o en la siguiente, dependiendo del acuerdo de su Junta Directiva o de la Junta de Portavoces para ponerlo en agenda, tal como dicta su reglamento. No obstante, estimamos que lo ideal es que dicho debate tenga que ser sometida en ese mismo instante urgentemente y no prolongarlo, así implique la postergación de un acto parlamentario.

Ello ante la posibilidad de que durante toda la sesión no se logre debatir por completo el planeamiento de la cuestión de confianza, significará que se continúe al día siguiente que se reúna el Pleno. Por lo tanto, no estará permitido la interrupción del debate para insertar un tema propiamente parlamentario que había sido suspendido. Esto se debe a que el Ejecutivo necesita una respuesta rápida por parte del Parlamento y su evidente respaldo para la consecución de algún eje de su programa general. Si la cuestión de confianza tratase sobre la aprobación de un proyecto de ley, el Congreso (luego de debatir y decidir un posible apoyo al mismo) tendría que ejecutar el procedimiento conforme a los lineamientos de su Reglamento; es decir, derivar el proyecto ante la comisión respectiva para que luego de una adecuada deliberación, se emita un dictamen y con ello, sea sometida ante el Pleno, quien decidirá si aprobarla o no.

Sobre la crisis total de gabinete, ya habíamos expresado nuestra preocupación en primer lugar, sobre cuánto debe demorar el Presidente de la República en nombrar a otro Presidente del Consejo de Ministros, pues la norma estipula que la renuncia debe aceptarse después de setenta y dos horas. Por ello es razonable que también durante ese tiempo le permita al mandatario designar a su reemplazo.

Por su parte, otra reflexión es que la disposición constitucional no responde a la interrogante si al producirse la crisis total de gabinete, todos los ministros dejan su cargo o pueden ser incluidos en el próximo Consejo de Ministros. Aunque el Tribunal Constitucional dejó por sentado que es libertad del mandatario en escoger a personal de su confianza, sí requeriría reforzar esta atribución cristalizándola en la Norma Fundamental. En consecuencia, consideramos que la renuncia del jefe de Gabinete en aplicación del artículo 133 implica no volver a formar parte del equipo del Ejecutivo; a diferencia del resto del gabinete quien pueden continuar o no en su puesto con un nuevo Primer Ministro.

Si bien somos partícipes de que la cuestión de confianza puede aprobarse o denegarse tácitamente por la actitud del Parlamento, consideramos que la interpretación que suele dar el Presidente de la República es demasiado subjetivo, puesto que podría usar como excusa para gobernar autoritariamente, afectando la estabilidad democrática. En ese sentido, consideramos la viabilidad del rechazo expreso de la cuestión de confianza, siempre y cuando, se debata y se vote con carácter inmediato y urgente, dejando de lado todo acto parlamentario como fue explicado en un punto anterior. Esta salida democrática permite un equilibrio entre poderes, puesto que el Congreso tendrá que revisar y votar ni bien se formule la cuestión de confianza; y el Ejecutivo no podrá aducir una actitud tardía u obstruccionista de aquel para considerar un rechazo tácito.

Ahora bien, si el Ejecutivo formula una cuestión de confianza que afecte el núcleo duro de la Constitución o no se encuentre dentro de su política general de gobierno (los cuales pueden sostenerse en iniciativas de ley), el Congreso tiene dos opciones:

- La primera es aprobar la confianza, así como su iniciativa legislativa y posteriormente presentar una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (artículo 203 de la Constitución).
- La segunda opción es rechazar la confianza, luego de debatir deliberadamente y celerar la propuesta. De encontrarnos ante un escenario donde dicho supuesto pueda ocasionar la disolución del Parlamento (entiéndase que previamente se rechazó un gabinete), éste debe mantenerse firme en su denegatoria.

Ante un Congreso disuelto por una cuestión de confianza proscrita en los límites que proponemos, el Presidente de la Comisión Permanente, previo acuerdo de sus integrantes, puede interponer el proceso competencial ante el Tribunal Constitucional, quien evaluará esta controversia ante la solicitud ilícita del citado mecanismo.

Por ser un caso de alta importancia, es que consideramos que el plazo para la resolución del caso, esté sujeto a la mitad, permitiendo así su celeridad; y especialmente para influir de algún modo a la ciudadanía al momento de elegir a sus representantes. De este modo, podría establecerse que la demanda podría interponerse dentro de quince días luego de la declaración de la disolución del Parlamento; que el Tribunal Constitucional tenga cinco días en declarar su admisibilidad; o de lo contrario, otorgar un plazo de tres días para la subsanación. Acto seguido, notificará a la contraparte para que responda la demanda en un periodo de quince días, y la convocatoria de audiencia será realizada dentro de los cinco días siguientes, para finalmente, obtener una resolución quince días después.

Ya que el órgano constitucional estableció en su jurisprudencia que un proceso electoral debe continuar con su cronograma sin importar el estado del trámite de un proceso constitucional, implicaría que, en caso se declare fundada la demanda del Congreso, no ordene dejar sin efecto el decreto de

disolución y restituya a los parlamentarios en sus funciones. De hecho, el artículo 136 de la Norma Fundamental establece la única causal para reponer el Congreso disuelto, como es el no efectuar las elecciones en el plazo debido.

Únicamente su fallo promoverá a que la ciudadanía pueda “castigar” al Presidente de la República designando una mayoría parlamentaria opositora. De esta manera, se podrá declarar su responsabilidad política por los actos arbitrarios cometidos, conllevando a su destitución del cargo y acto seguido, designar a su sucesor, conforme lo dicta el artículo 117 de la Carta, dando por concluida la crisis política.

A continuación, ofreceremos una serie de propuestas de reforma constitucional y legales que garanticen un adecuado uso de la cuestión de confianza, así como la relación con los poderes del Estado y otras figuras constitucionales como son la crisis total de gabinete y la disolución parlamentaria. Para una mayor facilidad de lectura, el lado izquierdo se ubica la norma actual, mientras que en el lado derecho y resaltado es aquella donde hemos formulado nuestros cambios normativos.

Cuadro N. ° 13
Propuestas de reforma constitucional a la Constitución de 1993

ARTÍCULO 130	
<p>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.</p> <p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>	<p>Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, únicamente para exponer la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.</p> <p>La política general de gobierno se encuentra prevista en un Decreto Supremo.</p> <p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>
ARTÍCULO 132	
<p>El Congreso hace 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. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.</p> <p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p> <p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.</p>	<p>El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo expreso de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial, previo debate y votación inmediata, dejando de lado cualquier acto parlamentario previsto.</p> <p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p> <p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p> <p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. Durante ese lapso, deberá nombrar a su sucesor.</p> <p>La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.</p>
ARTÍCULO 133	
<p>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.</p>	<p>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.</p>

	<p>La crisis total de gabinete implica el cambio primordial del Presidente del Consejo de Ministros; y de forma facultativa, a los demás miembros del cesado gabinete.</p> <p>Es viable 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.</p> <p>La cuestión de confianza procede en asuntos relacionados a la política general de gobierno y puedan ser materializados en propuestas de leyes o de reforma constitucional.</p>
ARTÍCULO 134	
<p>El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>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.</p> <p>No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.</p> <p>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.</p> <p>Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.</p>	<p>El Presidente de la República está facultado por única vez durante el periodo presidencial para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>El decreto de disolución debe estar refrendado por el Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros entrante, sin necesidad de que se llegue a nombrar a los integrantes de su gabinete.</p> <p>Dicho decreto 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.</p> <p>No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.</p> <p>De haber controversia respecto a la disolución del Congreso de la República, el Presidente de la Comisión Permanente, previo acuerdo de sus integrantes, puede someter un proceso competencial ante el Tribunal Constitucional.</p> <p>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.</p> <p>Bajo estado de sitio o emergencia, el Congreso no puede ser disuelto.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N.º 14
Propuesta de modificación al Reglamento del Congreso de la República

ARTÍCULO 82	
<p>Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión. <p>Si el Congreso se encontrará en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.</p> <p>Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.</p> <p>La cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.</p> <p>El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.</p>	<p>Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión. <p>La cuestión de confianza procede en asuntos relacionados a la política general de gobierno y puedan ser materializados en propuestas de leyes o de reforma constitucional.</p> <p>Si el Congreso se encontrará en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.</p> <p>Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.</p> <p>La cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente de forma inmediata. De no alcanzar el tiempo suficiente para el debate, éste será continuado en la siguiente sesión.</p> <p>Es viable 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.</p> <p>El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.</p>
ARTÍCULO 86	
<p>El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de</p>	<p>El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de</p>

<p>censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>a) La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.</p> <p>b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plante o en la siguiente. La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente. El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.</p> <p>d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.</p> <p>Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la</p>	<p>censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>a) La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.</p> <p>b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión y elegir a su sucesor dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p> <p>c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantee o en la siguiente de forma inmediata, así interrumpa un acto parlamentario agendado por la Junta Directiva del Congreso o por acuerdo de la Junta de Portavoces. La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.</p> <p>Si la cuestión de confianza es aprobada y verse sobre una iniciativa legislativa cuya materia estaba siendo evaluada por el Congreso, dicha actividad será suspendida hasta que culmine con el procedimiento legislativo del proyecto de ley propuesto por el Presidente del Consejo de</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.</p> <p>El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.</p> <p>e) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.</p>	<p>Ministros o del ministro quien lo solicitó.</p> <p>d) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N.º 15
Propuesta de modificación al Nuevo Código Procesal Constitucional

ARTÍCULO 111	
<p>Si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda y dispone los emplazamientos correspondientes. Se requiere del voto conforme de cinco (5) magistrados para declarar su inadmisibilidad.</p> <p>El procedimiento se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad.</p> <p>El Tribunal puede solicitar a las partes, las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión. En todo caso, debe resolver dentro de los sesenta días hábiles desde que se interpuso la demanda.</p>	<p>Si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda y dispone los emplazamientos correspondientes. Se requiere del voto conforme de cinco (5) magistrados para declarar su inadmisibilidad.</p> <p>El procedimiento se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad.</p> <p>El Tribunal puede solicitar a las partes, las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión. En todo caso, debe resolver dentro de los sesenta días hábiles desde que se interpuso la demanda.</p> <p>Para la resolución de controversias que cuestione la competencia que establece el artículo 134 de la Constitución, el recurrente tendrá quince días para interponer la demanda, mientras que los plazos procedimentales previstas en el Código se sujetarán a la mitad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

1. La Historia ha demostrado el peligro de que una persona gobierne sin límite alguno, razón por el cual diversos filósofos idearon, en un inicio, los tipos de gobierno; y posteriormente, dividir el poder centralizado en otros órganos. Así, llegamos a la teoría de la separación de poderes cuyo objetivo es precisamente demarcar el poder a fin de preservar el bienestar general de la ciudadanía, e incluso con participación de ella. Tenemos, por ello, la clásica división: el Legislativo, cuyo rol es emanar leyes, siendo representante del pueblo; el Ejecutivo, cuyo rol es someterse al poder soberano del pueblo y ejecutar dichas normas; y finalmente, el Judicial, cuyo rol es hacer justicia conforme a las disposiciones dictadas. Por otro lado, tenemos la teoría de equilibrio entre poderes, quien además de ser complementaria al anterior, permite que estos órganos tengan una serie de competencias en conjunto, lo que significará un actuar cooperativo, sin amenazar su autonomía e independencia. Bajo estos parámetros se consolida la democracia en el Estado, ya sea si su régimen de gobierno sea de carácter parlamentarista o presidencialista.
2. Advertimos que el funcionamiento del sistema parlamentarista se debe a la poca presencia de partidos políticos quien reduce la posibilidad de una eventual crisis política entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esto se debe a que el Jefe de Gobierno, al ser el líder de la mayoría del Congreso, tendrá un mayor respaldo para ejecutar su política general. Ello no significa una carencia de control político; al contrario, el Parlamento puede interponer una serie de mecanismos como la interpelación y la censura en contra del representante del gobierno, así como a algún miembro de su gabinete. De igual modo, el Jefe de Gobierno, en caso encuentra la obstrucción de los parlamentarios, puede solicitar mediante la cuestión de confianza, el apoyo político para consolidar su política general. Si el escenario es gravoso, puede recomendar al Jefe de Estado la disolución parlamentaria y que la ciudadanía elija a sus nuevos representantes.
3. En cuanto al sistema presidencialista, si bien los cargos de Jefe de Estado y de Gobierno están concentradas bajo un solo sujeto, no significa que esté exenta de control por parte del Congreso, y viceversa. Así, hallamos que los principios de separación y equilibrio de poderes bajo este régimen de gobierno es manifestada con la destitución del mandatario (*impeachment*); o contra su gabinete por medio de la censura. Mientras que aquel puede presentar iniciativas legislativas o incluso solicitar facultades para emanar leyes, siempre y cuando se circunscriba a su política general de gobierno; así como también observar proyectos de ley para que sean nuevamente revisados por el Congreso, quien este último puede aprobarlos por insistencia.
4. A través de la historia constitucional peruana, no solo se adoptan estos principios democráticos, sino también el régimen de gobierno presidencialista. Sin embargo, la presencia de caudillos a partir de la

segunda mitad del siglo XIX, motivó al legislador reflexionar e iniciar la importación de mecanismos propios del modelo parlamentarista (como el Consejo de Ministros, la interpelación y la censura, tanto en la Ley de 1856 como en la Carta de 1860), con el objetivo de restringir el poder absoluto del Presidente de la República. El continuismo del autoritarismo presidencial en la primera parte del siglo XX generó el debate para implementar el modelo de gobierno parlamentario. Aunque el resultado no fue fructífero, sí permitió que se introduzca la cuestión de confianza en la Carta de 1933; y con la Constitución de 1979, la disolución del Congreso. En consecuencia, nuestro particular modelo de gobierno, aunque conserva el rasgo presidencial, adquiere rasgos atenuantes parlamentarizados.

5. Definimos a la cuestión de confianza como aquel mecanismo constitucional en el cual, tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se interrelacionan con el objetivo de tener un respaldo político para la ejecución de las políticas públicas conforme al programa general del gobierno. Bajo esta dinámica, la confianza es solicitada por el Jefe del Gobierno (Presidente del Consejo), o un ministro; y es dirigida hacia el Congreso, quien tiene el deber de escuchar la propuesta presentada y votar para su aprobación o rechazo. La consecuencia directa en el primer escenario es la aplicación del programa general del gobierno defendido por el Primer Ministro, quien permanece en su cargo; mientras que, de producirse el segundo supuesto, desencadenará su inmediata renuncia.
6. Consideramos que la política o programa general del gobierno es el lineamiento del Poder Ejecutivo que permitirá lograr el bienestar de la población. Ahora bien, esta política incluso puede ser concretada en la presentación de iniciativas legislativas para que el Congreso lo debata y apruebe. Pese a ello, hallamos que esta política o programa del gobierno, está sujeto a control constitucional; motivo por el cual deberá respetar la autonomía de los otros poderes estatales, garantice el respeto de los derechos fundamentales, y no altere el orden democrático y/o el régimen de gobierno instaurado.
7. Desde una perspectiva del Derecho comparado, apreciamos que la dinámica de la cuestión de confianza en Francia, España, Alemania e Italia son muy similares. Es decir, el Jefe de Gobierno solicita el apoyo del Parlamento para ejecutar el programa del gobierno, e incluso, una iniciativa legislativa. No obstante, el rechazo de la confianza no tiene relación alguna con la disolución parlamentaria; simplemente ocasiona la renuncia del Primer Ministro.
8. La cuestión de confianza en el constitucionalismo peruano pasó por diversas transformaciones diferenciándolo del modelo europeo. En el caso de la Carta de 1933, si bien permitía al Primer Ministro sustentar la política general de gobierno (artículo 167), no involucra una confianza de carácter obligatorio; es decir, una deliberación y votación del Parlamento. Ello a diferencia del artículo 174, que contemplaba la

modalidad facultativa, cuyo rechazo a su iniciativa ministerial desencadenaba la renuncia del ministro solicitante.

9. En cuanto a la Constitución de 1979, se añadió la modalidad obligatoria; es decir, ni bien juramente el Primer Ministro, debe acudir al Parlamento para sustentar la política general de gobierno, sin estar sujeto a una posible renuncia, dado que no habrá votación. Esto se debe a que los constituyentes no definieron qué Cámara es competente para realizar dicho acto. Mientras que, bajo la modalidad facultativa, será la Cámara de Diputados el encargado de votar la aprobación o rechazo de la confianza del Ejecutivo, el cual puede incluirse iniciativas legislativas. La novedad de la Carta es que relaciona tanto la cuestión de confianza como la disolución parlamentaria. Esto último se producirá siempre y cuando se deniegue la confianza a tres Gabinetes, convocándose a elecciones complementarias. El consenso entre Ejecutivo y Legislativo no desató alguna crisis política durante la vigencia de esta Carta, debido principalmente a que ambos pertenecen en su mayoría, al mismo partido político.
10. Al redactarse la actual Constitución de 1993, los constituyentes modificaron tres elementos: i) el Congreso pasa de ser bicameral a unicameral, siendo la única cámara facultada para debatir y votar la confianza; ii) la cuestión de confianza obligatoria tendrá que ser votado para su aprobación o rechazo, validando la investidura del Presidente del Consejo de Ministros; y iii) la disolución parlamentaria se produce ante la denegación de dos Consejos de Ministros. Mientras que la confianza facultativa mantiene lo señalado por la Carta predecesora.
11. Consideramos que, para delimitar los alcances de la política general de gobierno, ésta debe regirse bajo el Reglamento de Políticas Nacionales (Decreto Supremo 029-2018-PCM) a fin de que el Presidente de la República de turno materialice los lineamientos principales de su plan en un decreto supremo y sobre ellas podrá interponer la cuestión de confianza. Ejemplo de ello tenemos el DS 056-2018-PCM, el DS 164-2021-PCM, y el DS 042-2023-PCM, correspondientes a los gobiernos de Vizcarra, Castillo y Boluarte, respectivamente. De igual modo, el Ejecutivo puede acudir a dicho mecanismo y conseguir la aprobación de iniciativas legislativas (incluyendo el de reforma constitucional), así como la delegación de facultades. En consecuencia, el catálogo temático para interponer la cuestión de confianza es sumamente amplio. No olvidemos que esta política general se encuentra sujeto a control constitucional, de tal manera que sus límites son aquellos referidos en el fundamento 6 *supra*, al que añadiremos para el caso local, el respeto de la autonomía e independencia de los organismos constitucionalmente autónomos.
12. Hallamos que el procedimiento en el Congreso sobre la solicitud de la cuestión de confianza, merece algún ajuste, debido principalmente ante los acontecimientos políticos vividos en los últimos años. No solo para efectivizar los principios de separación y equilibrio de poderes, sino concretizar los preceptos de coordinación y solución democrática,

señalados oportunamente por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, afirmamos que el trámite de la confianza solicitada debe tener el carácter de urgencia y celeridad; debiendo suspenderse toda actividad programada por el Pleno y escuchar la propuesta del Primer Ministro, para posteriormente, deliberar y votar en la misma sesión; o en la siguiente, en caso no alcance el tiempo necesario.

13. Manifestamos que la cuestión de confianza de carácter obligatorio no debe encontrarse regulada en la Constitución. Ello para evitar que se convierta en un arma que impulse al Congreso en denegar la confianza generando además de una crisis total de gabinete, un motivo para disolver lo más pronto posible este poder del Estado. Especialmente si tenemos un escenario en donde el Presidente de la República no tiene una mayoría parlamentaria, sea por pertenecer al mismo partido o alianza política, tal como hemos visto en esta crisis política. Por estas razones consideramos que el Presidente del Consejo de Ministros solamente exponga ante el Congreso la política general de gobierno y las medidas que requiera su gestión.
14. Con relación a la confianza facultativa hemos identificado que se ha generado mayor polémica que su par obligatorio. Ello debido al afán del Congreso en limitar la política general de gobierno propuesto por el Presidente del Consejo de Ministros, trasgrediendo el principio de separación y equilibrio de poderes. Una muestra de ello es la Ley N° 31355. Si bien el programa del gobierno es sumamente amplio como reconoció el Tribunal Constitucional; requiere tomarse en cuenta los parámetros ya expuestos en los fundamentos 6 y 11 *supra*. Como advertimos, la política general puede manifestarse en cualquier tipo de iniciativas legislativas (sea un proyecto de ley o de reforma constitucional), característica del régimen de gobierno presidencialista. Bajo estas razones, manifestamos nuestra disconformidad con la “constitucionalidad” de la Ley N° 31355, al contravenir estos principios democráticos. Similar situación ocurre con el artículo 86, inciso d) del Reglamento del Congreso cuando la Mesa Directiva asume un rol de juez al evaluar la admisibilidad de la confianza planteada; de lo contrario, lo rechaza de plano, sin debate ni votación al Pleno legislativo. Ello rompe la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza. En vez de introducir límites a la Ley N° 31355, como son los fundamentos precedentes ya expuestos, resulta más viable su derogación y plantear una reforma constitucional.
15. La crisis total de gabinete producto de un rechazo de la confianza, no solo ocasiona la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros. Si bien la propia Carta no aclara si un ministro renunciante por esta circunstancia, pueda volver a formar parte de un nuevo gabinete, estimamos que ello sí es posible. Esto a raíz de que la propia Constitución garantiza el libre criterio del Presidente de la República en seleccionar a las personas idóneas para ocupar tales cargos.

16. Si bien es válida la interpretación de una denegatoria de la cuestión de confianza a raíz de los comportamientos del Congreso, como ocurrió en setiembre del 2019, somos conscientes de que este criterio es sumamente subjetivo y arriesgado, dado que el Presidente gobierne de forma autoritaria sin alguna restricción. Por este motivo es que reafirmamos en plantear que el procedimiento de la cuestión de confianza en el Legislativo sea célere, suspendiendo toda actividad agendada para dar prioridad a la exposición, deliberación y votación, tal como lo explicamos en el fundamento 12 *supra*.
17. Es discutible si el Congreso debe apoyar o no la cuestión de confianza consistente en la aprobación de una iniciativa legislativa que no forma parte de los límites señalados en los puntos 6 y 11 *supra*. Bajo ese supuesto, y teniendo en consideración la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza, el Legislativo puede: i) aprobarla, así como su proyecto de ley y presentar una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (artículo 203 de la Constitución); ii) denegarla por contravenir el núcleo duro de la Carta o no se encuentra previsto en el decreto supremo que dicta los lineamientos de su política general. En el caso peruano, al estar vinculado esta figura con la disolución parlamentaria, permite al Ejecutivo usarlo como un arma coactiva. Sin embargo, desde la vigencia de nuestra Constitución no se han presentado muchos pedidos de confianza, sino más bien este se intensificó recientemente por la falta de cooperación de poderes y por la poca presencia de congresistas pertenecientes al partido de gobierno, sin siquiera contar con alianzas.
18. Ante una cuestionada disolución legislativa, consideramos que el representante legal correspondería al Presidente de la Comisión Permanente, previa aprobación de sus miembros, quien interpondrá una demanda de conflicto competencial. Dado que el cronograma electoral no será suspendido mientras dure el proceso ante el Tribunal Constitucional, es que manifestamos que los plazos procesales dictados en el nuevo Código Procesal Constitucional se reduzcan a la mitad. Esto con el fin de que la sentencia se publique antes de las elecciones complementarias del Congreso; y en caso la demanda se declare fundada, influya a la ciudadanía en elegir como nuevos representantes a miembros de la oposición del Ejecutivo. Al probarse la mala fe del Presidente de la República en disolver el Congreso, sus nuevos miembros podrán hacer uso del artículo 117, destituyéndolo de su cargo, por alterar la estabilidad y principios democráticos.
19. Finalmente, consideramos que el enorme desafío que afronta la cuestión de confianza en el constitucionalismo peruano es una eventual crisis política desatada por la falta de cooperación y solución democrática entre el Congreso y el Ejecutivo. Por tal motivo es que se debe buscar prioritariamente, una reforma constitucional ratificada mediante referéndum que modifique las reglas de juego. Conforme a lo propuesto, el eje central no solo es limitar las repercusiones que presenta la política general del Presidente de la República, sino también buscar una

actuación célere del Parlamento para garantizar su compromiso en búsqueda del bien común. Bajo estos preceptos se perfeccionan los principios de separación y equilibrio de poderes en este particular régimen de gobierno, salvaguardando la estabilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Libros.

ARISTÓTELES

s/f *La Política*. Madrid: Ediciones Nuestra Raza.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro

2015 *El sistema político salvadoreño*. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

BOBBIO, Norberto

2001 *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*. 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.

CARBONELL, Miguel

2010 *Para comprender los derechos. Breve historia de sus momentos clave*. Lima: Palestra Editores.

CHIRINOS SOTO, Enrique y Francisco CHIRINOS SOTO

2006 *La Constitución: Lectura y comentario*. Lima: Editorial Rhodas.

DELGADO-GUEMBES, César

2020 *Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú. Apuntes para la comprensión de su perfil constitucional desde la teoría del acto parlamentario*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú.

2012 *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Congreso de la República – Oficialía Mayor.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

2021 *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra Editores.

2007 *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo

2016 *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. México D.F.: Instituto Nacional Electoral.

FUENTES DELGADO, Manuel Atanasio

2018 *Derecho político filosófico*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

2022 *El constitucionalismo peruano en perspectiva. Reflexiones en el Bicentenario*. Lima: Palestra Editores.

GARCÍA-PELAYO, Manuel

1987 *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

GARCÍA TOMA, Víctor

2022 *Democracia, organizaciones políticas y control parlamentario*. Lima: Palestra Editores.

2011 *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Arequipa: Editorial Adrus.

2010 *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Tercera edición. Arequipa: Editorial Adrus.

GUASTINI, Riccardo

2019 *Lecciones de Teoría del Derecho y del Estado*. Puno: Editorial Zela.

HAMILTON, Alexander, James MADISON Y John Jay

1868 *El Federalista*. Buenos Aires: Imprenta del Soto.

HAKANSSON NIETO, Carlos

2012 *Curso de Derecho Constitucional*. Segunda edición. Lima: Palestra Editores.

HESSE, Konrad

2012 *Escritos de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

HIDALGO, Martín

2021 *Congresopedia. Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Segunda edición. Lima: Planeta.

JAMANCA VEGA, Marco Antonio

2015 *La Constitución inacabada. Ideas y modelos constitucionales en el momento fundacional del Perú. Primera mitad del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

LANDA ARROYO, César

2023 *La posición constitucional del Poder Ejecutivo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2022 *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Cuarta edición. Lima: Palestra Editores.

2006 *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra Editores.

LOCKE, John

2006 *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno civil*. Madrid: Tecnos.

LOEWENSTEIN, Karl.

1976 *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.

MAQUIAVELO, Nicolás

2018 *El príncipe*. Caracas: Universidad Militar Bolivariana de Venezuela. Fondo Editorial Hormiguero.

1987 *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial SA.

MASÍAS, Felipe

2019 *Breves nociones de la ciencia constitucional*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

MONTESQUIEU

2000 *Del espíritu de las leyes*. 5° edición. Madrid: Tecnos.

PACHECO Y RIVERO, Toribio

2015 *Cuestiones Constitucionales*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

PLATÓN

1986 *República*. Madrid: Editorial Gredos SA.

RAMOS NÚÑEZ, Carlos

2019 *Historia del derecho peruano*. Lima: Palestra Editores.

2018 *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú.

RUBIO CORREA, Marcial

2022 *La primera disolución constitucional del Congreso de la República*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2017 *Ideas de la Roma republicana para modernizar las constituciones de hoy*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1996 *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Sétima edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomos IV y VI. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel

1991 *La moción de censura (Un estudio comparado)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

SARDÓN DE TABOADA, José Luis

2021 *La Constitución incompleta. Reforma institucional para la estabilidad democrática*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

SARTORI, Giovanni

2016 *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SCHMITT, Carl

1982 *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro

1997 *Tratado de Derecho constitucional*. Tomo I: Principios. Estado y Gobierno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

SILVA SANTISTEBAN BRINGAS, José

2015 *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

TOMÁS DE AQUINO, Santo

2001 *Suma Teológica*. 4º edición. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

TORRES VÁSQUEZ, Aníbal

2011 *Introducción al derecho. Teoría General del Derecho*. 4º edición. Lima: Idemsa.

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente

1978 *Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina SA.

VILLARÁN, Luis Felipe

2016 *La Constitución peruana comentada*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1998 *Lecciones de derecho constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Artículos.

AFONSO DA SILVA, Virgilio

2009 "Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y Derecho". En: Ellis, Andrew; Orozco Hernández, J. Jesús y Daniel Zovatto (Coordinadores). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México D.F.: Universidad Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, pp. 291-310.

ARAGÓN REYES, Manuel

2018 "Artículo 1" En: Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y María Emilia Casas Baamonde (Directores). *Comentarios a la Constitución española*. Tomo I. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 29-60.

ARAÚJO, Hugo

2011 “El sistema constitucional de Irlanda”. En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, N° 15, pp. 261-284.

BAR CENDÓN, Antonio

1982 “El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931”. En: *Revista de Derecho Político*. N.º 12., pp. 85-103.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

1996 “El Poder Ejecutivo presidencial”. En: *Pensamiento Constitucional*, N.º 3. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 85-102.

CAIRO ROLDÁN, Omar

2018a “La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano”. En: *Pensamiento Constitucional*, N.º 23, pp. 37-49.

2018b “La cuestión de confianza en la actualidad peruana”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 130, pp. 165-169.

2016 “La disolución parlamentaria en el Perú”. En: *Pensamiento Constitucional*. N.º 21, pp. 27-40.

CASTILLO CÓRDOVA, Luis

2019 “La inconstitucional disolución del Congreso de la República”. En: La Ley. El ángulo legal de la noticia. Fecha: 4 de octubre de 2019. <https://laley.pe/art/8650/la-inconstitucional-disolucion-del-congreso-de-la-republica>

CAVERO CÁRDENAS, Jans Erik

2005 “Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Perú. Reflexiones en torno a la posibilidad de instaurar un Régimen Parlamentario”. En: *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, N.º 11, pp. 132-144.

CHASQUETTI, Daniel, Daniel BUQUET y Antonio CARDARELLO

2013 “La designación de Gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. En: *América Latina hoy*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 64. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 15-40.

COLLIARD, Jean-Claude

2009 “El poder en el semipresidencialismo”. En: *Cuestiones Constitucionales*. N.º 20. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 85-102.

COLOMER, Josep M. y Gabriel L. NEGRETTO

2002 “La gobernanza de la democracia presidencial”. En: Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 79-124.

DELGADO-GUEMBES, César

2020 “La STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC y el constructo hechizo de la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza. Once variaciones agobiantes sobre los dislates políticos y los desplazamientos sémicos del Gobierno y del Tribunal Constitucional”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 146, pp. 113-164.

DÍAZ COLCHADO, Juan Carlos

2019 “Frente a la disolución del Congreso de la República, ¿pueden los ex congresistas, cuyo mandato representativo ha sido revocado, interponer una demanda de amparo?”. En: Palestra Extramuros. Fecha: 7 de octubre de 2019. <http://palestraextramuros.blogspot.com/2019/10/frente-la-disolucion-del-congreso-de-la.html>

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

2018 “La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, N.º 57. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 190-197.

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina

2018 “Cuestión de confianza y moción de censura. Análisis de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno en el cuarenta aniversario de la Constitución.” En: Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y María Emilia Casas Baamonde (Directores). *Comentarios a la Constitución española*. Tomo II. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 602-621.

EMMERICH, Gustavo

2005 “La política en Canadá durante el gobierno de Chrétien y después (1993-2004).” En: *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, Vol. 1, N° 1, México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, pp. 135-180.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy

2002 “Presidencialismo Latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”. En: Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 183-203.

FAGGIANI, Valentina

2010 “Los ordenamientos constitucionales de Dinamarca, Suecia y Finlandia”. En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 7, N° 14, pp. 225-262.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel

2001 “Origen, legitimidad y consolidación de la Constitución”. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 22, pp. 321-340.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

1994 “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993”. En: *Revista de Estudios Políticos*, N.º 84, pp. 27-68.

1990 “Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo”. En: *Revista Derecho PUCP*, N.º 43-44, pp. 161-190.

1987 “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 7, N.º 21, pp. 37-98.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

2019 “La cuestión de confianza en el ordenamiento peruano (orígenes, desarrollo y jurisprudencia constitucional)”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 136, pp. 53-61.

2018 “Más sobre la cuestión de confianza”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 129, pp. 181-189.

1991 “Forma de Gobierno en la Constitución peruana”. En: *Revista de Estudios Políticos*, N.º 74. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 615-632.

GARRIDO MAYOL, Vicente

2010 “La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento”. En: *Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 24, pp. 157-183.

GROS ESPIELL, Héctor

2002 “Uruguay: ¿Presidencialismo o parlamentarismo?”. En: *Cuestiones Constitucionales*, N° 7, México D.F.: Universidad Autónoma de México, pp. 87-108.

HERNÁNDEZ, Antonio María

2012 “Presidencialismo y Federalismo en Argentina”. En: Häberle, Peter y Domingo García Belaúnde (Coordinadores). *El control del poder. Libro-homenaje a Diego Valadés*, Tomo II, Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, pp. 831-864.

JIMENEZ MAYOR, Juan

2019 “La disolución es constitucional”. En: La Ley. El ángulo legal de la noticia. Fecha: 9 de octubre de 2019. <https://laley.pe/art/8657/la-disolucion-es-constitucional>

LAGO CARBALLO, Antonio

1995 "Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada". En: *Ius et Veritas*. Año V, N.º 10. Lima: Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 21-29.

LANDA ARROYO, César

2020 "*La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano*". En: *Parlamento y Constitución*. Anuario, N.º 21, La Mancha, España: Ediciones Parlamentarias de Castilla – La Mancha, pp. 41-82.

LE, Frank M. Q.

2005 "La Constitución y el federalismo". En: Hristoulas, Athanasios; Denis, Cluade; Wood, Duncan R. (coords.). *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*. México D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 17-39.

MATAMOROS PINEDA, Anny Lineth

2019 "Replanteamiento del presidencialismo en Honduras: desafíos para el buen ejercicio del poder estatal y la estabilidad democrática." En: *Revista Derecho*, Vol. 40, N.º 1, Tegucigalpa, pp. 65-78.

MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe

2019 "La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado". En: *Revista Republicana*, N.º 26, Bogotá: Corporación Universitaria Republicana, pp. 21-42.

MUÑOZ LEDO, Porfirio

2002 "La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido". En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 439-443.

MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso

1974 "El régimen presidencial costarricense". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, N.º 24, San José: Universidad de Costa Rica, pp. 271-287.

NAUPARI WONG, José Rodolfo

2021 "Cuestión de confianza facultativa, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y leyes de "desarrollo constitucional". A propósito de la Ley N.º 31355". En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 167, pp. 183-196.

2020 "Los límites de la cuestión de confianza y la tarea pendiente para el futuro. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional". En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 146, pp. 165-188.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto

2017 "La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa". En: *Estudios*

Constitucionales. Año 15. N.º 2. Santiago: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, pp. 15-82.

2015 “Los presidencialismos latinoamericanos”. En: Carbonell Sánchez, Miguel y otros (Coordinadores). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Tomo IV, Volumen 2. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 403-441.

1992 “Los regímenes presidencialistas de América Latina, tipología y análisis crítico”. En: AAVV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 455-494.

NOHLEN, Dieter

2011 “El Presidencialismo: análisis y diseños institucional en su contenido”. En: *Revista de Derecho Público*, N.º 74. Madrid, pp. 87-111.

PORTUGAL PIZARRO, Luis Andrés

2020 “Leyes de reforma constitucional y cuestión de confianza. Reflexiones a partir de la sentencia sobre la disolución del Congreso de la República.” En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 146, pp. 252-265.

RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio

2009 “Análisis de la nueva Constitución Política del Estado”. En: Serna de la Garza, José María (coordinador). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, pp. 91-163.

RODRÍGUEZ GREZ, Pablo

2001 “La Constitución de 1980, hija de su tiempo”. En: *Revista Actualidad Jurídica*, Año 2, N° 4, Santiago, pp. 11-29.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

2018 “Comentarios al artículo 115”. En: Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y María Emilia Casas Baamonde (Directores). *Comentarios a la Constitución española*. Tomo II. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 622-629.

SCHILLACI, Angelo

2010 “El sistema constitucional de Italia”. En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 7, N° 14, pp. 75-115.

SERRAFERO, Mario

1999 “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?”. En: *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 1, N° 2, pp. 121-154.

SERVÍN AGUILLÓN, Gerardo

2020 “Presidencialismo y gubernalismo en México”. En: *Revista Misión Jurídica*, Vol. 13, N° 19, pp. 188-203.

URBINA LOVÓN, Erick

2018 “La cuestión de confianza en la encrucijada”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 130, pp. 170-178.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín

2017 “La Constitución española de 1931 (fuentes, rasgos, influencias)”. En: FIX-ZAMUDIO, Héctor y Eduardo FERRER MAC-GREGOR (Coordinadores). *Influencia extranjera y trascendencia internacional*. Primera parte. México: Secretaría de Cultura, Inehrm, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, pp. 355-378.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 “Posición constitucional de los ministros en el Perú.” En: *Páginas Escogidas*. Lima: P.L. Villanueva, pp. 188-189.

VILCAPOMA IGNACIO, Miguel P.

2019 “La cuestión de confianza vs. moción de censura en el sistema semipresidencial peruano”. En: Landa Arroyo, César (Editor). *Derechos Fundamentales. Actas de las IV Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Palestra, pp. 319-334.

VITÓN BURGA, Eder

2018 “La cuestión de confianza en la Constitución y el nuevo pronunciamiento del TC sobre la materia”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 132, pp. 65-81.

Tesis.

DE CARO GUERRA, Jonathan Alfonso

2016 *El Presidencialismo en el Ecuador (1998-2008)*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Consulta: 30 de noviembre de 2021. <http://hdl.handle.net/10469/9650>

Normas nacionales.

Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución Política del Perú de 1823.

Constitución Política del Perú de 1826.

Constitución Política del Perú de 1828.

Constitución Política del Perú de 1834.

Constitución Política del Perú de 1839.

Constitución Política del Perú de 1856.

Constitución Política del Perú de 1860.

Constitución Política del Perú de 1867.

Constitución Política del Perú de 1920.

Constitución Política del Perú de 1933.

Constitución Política del Perú de 1979.

Constitución Política del Perú de 1993.

Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* con fecha 30 de setiembre de 2019.

Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2021, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* con fecha 24 de mayo de 2018.

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que regula las Políticas Nacionales, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* con fecha 20 de marzo de 2018.

Estatuto Provisional de 8 de octubre de 1821.

Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.

Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica de 4 de diciembre de 1856 que establece el Consejo de Ministros según el artículo 23 de la Constitución Política de la República.

Reglamento del Congreso de la República.

Reglamento de la Cámara de Senadores del Congreso de la República. 1988.

Resolución Legislativa del Congreso 004-2021-2022-CR, que optimiza el procedimiento de la Ley de Presupuesto y leyes conexas, así como de la cuestión de confianza facultativa, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* con fecha 16 de noviembre de 2021.

Resolución Legislativa del Congreso 007-2017-2018-CR, que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* con fecha 10 de marzo de 2018.

Normas extranjeras.

Constitución de Argentina de 1994.

Constitución de Bolivia de 2009.

Constitución de Brasil de 1988.

Constitución de Chile de 1980.

Constitución de Costa Rica de 1949.

Constitución de Dinamarca de 1953.

Constitución de Ecuador de 2008.

Constitución de El Salvador de 1983.

Constitución de Finlandia de 2000.

Constitución de Francia de 1940.

Constitución de Francia de 1946.

Constitución de Francia de 1958.

Constitución de Haití de 1964.

Constitución de la Monarquía española de 18 de junio de 1837.

Constitución de la Monarquía española de 23 de mayo de 1845.

Constitución de la Monarquía española de 6 de junio de 1869.

Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876.

Constitución de la República española de 9 de diciembre de 1931.

Constitución de España de 1978.

Constitución de Honduras de 1982.

Constitución de Irlanda de 1937.

Constitución de Italia de 1947.

Constitución de México de 1917.

Constitución de Noruega de 1814.

Constitución de Paraguay de 1967.

Constitución de Suecia de 1974.

Constitución de Uruguay de 1967.

Constitución de la República de Weimar de 1919.

Ley 51/1977 de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza.

Ley constitucional francesa de 25 de febrero de 1875.

Ley Fundamental de Bonn de 1949

Reglamento del Bundestag alemán y Reglamento de la Comisión Mixta de 2 de julio de 1980.

Reglamento español para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes del 15 de julio de 1834.

Reglamento del Congreso de los Diputados de España de 10 de febrero de 1982.

Reglamento del Senado de la República Italiana de 17 de febrero de 1971.

Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Italiana de 18 de febrero de 1971.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.

ATC 0004-2022-CC/TC, de fecha 1 de diciembre de 2022 (medida cautelar).

STC 0032-2021-PI/TC, de fecha 3 de febrero de 2022.

ATC 0006-2019-CC/TC, de fecha 28 de mayo de 2020 (auto de aclaración).

STC 0006-2019-CC/TC, de fecha 14 de enero de 2020.

ATC 0006-2019-CC/TC, de fecha 29 de octubre de 2019 (autos de admisibilidad de la demanda y solicitud de la medida cautelar).

STC 0006-2018-PI/TC, de fecha 8 de noviembre de 2018.

ATC 0006-2018-PI/TC, de fecha 9 de mayo de 2018 (auto de admisibilidad).

STC 0013-2015-PI/TC, de fecha 6 de junio de 2019. Fundamento de voto del magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.

STC 0005-2007-PI/TC, de fecha 26 de agosto de 2008.

STC 0002-2006-PI/TC, de fecha 16 de mayo de 2007.

STC 05854-2005-PA/TC, de fecha 8 de noviembre de 2005.

STC 0004-2004-CC/TC, de fecha 31 de diciembre de 2004.

STC 0023-2003-AI/TC, de fecha 9 de junio de 2004.

STC 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003.

STC 0005-2003-AI/TC, de fecha 3 de octubre de 2003.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania.

BVerfG, Sentencia del Segundo Senado del 25 de agosto de 2005, 2 BvE 4/05, párr. 1-243. Consulta: 15 de julio de 2020. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/08/es20050825_2bve000405.html

BVerfG, Sentencia del Segundo Senado del 16 de febrero de 1983, 2 BvE 1/83, párr. 1-365. Consulta: 15 de julio de 2020. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1983/02/es19830216_2bve000183.html

Documentos.

ASAMBLEA NACIONAL 1919

2017 *Proyecto de Reforma de la Constitución del Perú presentado por la Comisión de Constitución*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

COMISIÓN DE ESTUDIO DE BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2002 En: *Pensamiento Constitucional*. Vol. 8. N.º 8. Lima: Revista de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 731-829.

COMISIÓN PRESIDIDA POR MANUEL VICENTE VILLARÁN

2017 *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

Documentos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Acuerdo N° 061-2022-2023/MESA-CR, Acta de la 25 Sesión de la Mesa Directiva del Congreso de la República, de 24 de noviembre de 2022.

Oficio N° D000433-2022-PCM-DPCM del Despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros de fecha 8 de noviembre de 2022.

Diario de Debates del Congreso de la República del Perú.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Primera Legislatura Ordinaria de 2021. 14° Sesión (Vespertina). Martes 19 de octubre de 2021.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Primer Legislatura Ordinaria de 2021. 9° Sesión (Vespertina). Jueves 16 de setiembre de 2021.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Cuarta Legislatura Ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021. 2° Sesión (Matinal). Miércoles 30 de junio de 2021.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Tercera Legislatura Ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021. 25° Sesión (Matinal). Viernes 21 de mayo de 2021.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Primera Legislatura Ordinaria de 2019. 12° Sesión (Matinal). Lunes 30 de setiembre de 2019.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Segunda Legislatura Ordinaria de 2018. 11° Sesión (Matinal). Martes 4 de junio de 2019.

Diario de los Debates del Congreso de la República del Perú. Segunda Legislatura Ordinaria de 2017. 1° Sesión (Matinal). Jueves 8 de marzo de 2018.

Diario de los Debates del Congreso de la República, Periodo Parlamentario 1993-1994, Periodo Anual 1994, Legislatura Extraordinaria, Sesión del 17 de marzo de 1994.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático de 1993. Tomo II.

Diario de los Debates de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático de 1993, Tomos II, III y IV.

Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomos V y VII.

Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente, 1978-1979, Tomos IV, V y VII.

Documentos del Congreso de la República del Perú.

Acta de la 3° Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, celebra el martes 7 de setiembre de 2021. Congreso de la República, período anual de sesiones 2021-2022.

Acta de la 10ª Sesión de la Junta de Portavoces, celebrada el lunes 30 de setiembre de 2019. Congreso de la República, período anual de sesiones 2019-2020.

Acuerdo de Junta de Portavoces, periodo anual de sesiones 2017-2018, presidencia del señor Luis Galarreta Velarde, de fecha 08 de marzo de 2018.

Decreto de Archivo 01-2022-2023-CCR-CR, Decreto de archivo recaído en el Proyecto de Ley 1704/2021-PE, por el que deroga la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. 11 de noviembre de 2022.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento en minoría, recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política, correspondiente a los proyectos de ley 003, 005, 0019 y 0036/2021-CR, de fecha 19 de octubre de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en el proyecto 0046/2021-CR, Resolución Legislativa del Congreso que optimiza la tramitación de la cuestión de confianza facultativa, de fecha 13 de octubre de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de insistencia recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, correspondiente a los proyectos de ley 003, 005, 0019 y 0036/2021-CR, de fecha 10 de octubre de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, negativo en minoría recaído en los proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, de fecha 13 de setiembre de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, de fecha 8 de setiembre de 2021.

Dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de Ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR, Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política, sobre la cuestión de confianza, de fecha 25 de junio de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el proyecto de ley 7624/2020-CR, Ley de reforma constitucional para fortalecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la cuestión de confianza, de fecha 13 de mayo de 2021.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales, de fecha 26 de setiembre de 2019.

Oficio N° 032-2022-2023-P-CR de la Presidencia del Congreso de la República de fecha 9 de noviembre de 2022.

Oficio N° 594-2021-PR autógrafa de ley por parte del Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros dirigida a la Presidenta del Congreso de la República, de fecha 6 de octubre de 2021.

Oficio N° 92-2019-2020-PEDR/CR por parte de la congresista Patricia Donayre dirigida al Presidente del Congreso de la República, de fecha 30 de setiembre de 2019.

Oficio N° 231-2019-PCM/DM por parte del Despacho Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros al Presidente del Congreso de la República, de fecha 27 de setiembre de 2019

Oficio N° 204-2019-PR dirigida al Presidente del Congreso de la República que incluye el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, Ley de reforma constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales, de fecha 31 de julio de 2019.

Oficio N° 125-2019-PCM/DM por parte del Despacho Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros al Presidente del Congreso de la República, de fecha 30 de mayo de 2019

Texto sustitutorio emitido por la Comisión de Constitución y Reglamento respecto al proyecto de Ley 2084/2017-CR, de fecha 08 de marzo de 2018.

Proyectos de Ley.

Proyecto de Ley N° 1704/2021-PE, Ley que deroga la Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, de fecha 8 de abril del 2022.

Proyecto de Ley N° 0474/2021-PE, proyecto de Ley de reforma constitucional que fortalece la gobernabilidad y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, de fecha 19 de octubre de 2021.

Proyecto de Ley N° 0306/2021-CR, proyecto de Ley de reforma del artículo 132 y adiciona el artículo 132-A en la Constitución Política del Perú, de fecha 20 de setiembre de 2021.

Proyecto de Ley N° 0206/2021-CR, proyecto de Ley de reforma de la Constitución, de fecha 16 de setiembre de 2021.

Proyecto de Ley N° 095/2021-CR, proyecto de Ley de reforma constitucional que promueve la gobernabilidad y el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de fecha 27 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0055/2021-CR, proyecto de Ley que desarrolla la investidura y la cuestión de confianza, de fecha 25 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0046/2021-CR, proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso, de fecha 23 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0036/2021-CR, proyecto de Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú, de fecha 18 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0019/2021-CR, proyecto de Ley que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza, de fecha 12 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0006-/2021-CR, proyecto de Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú, de fecha 10 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 0003/2021-CR, proyecto de Ley de reforma constitucional del artículo 133 sobre la cuestión de confianza, de fecha 5 de agosto de 2021.

Proyecto de Ley N° 7888/2020-CR, proyecto de Ley que precisa el uso de la cuestión de confianza contemplada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, de fecha 14 de junio de 2021.

Proyecto de Ley N° 7881/2020-CR, proyecto de Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú, de fecha 14 de junio de 2021.

Proyecto de Ley N° 7624/2020-CR, proyecto de Ley de reforma constitucional que mejora las relaciones Ejecutivo-Legislativo a través de una cuestión de confianza equilibrada, de fecha 4 de mayo de 2021.

Proyecto de Ley N° 4847/2019-PE, proyecto de Ley que modifica el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de fecha 30 de setiembre de 2019.

Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, proyecto de Ley de reforma constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales, de fecha 31 de julio de 2019.

Proyecto de Ley N° 2084/2017-CR, proyecto de Resolución Legislativa del Congreso que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, de fecha 03 de noviembre de 2017.

Proyecto de Ley N° 1924/2017-CR, Ley que reforma los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú, de fecha 02 de octubre de 2017.

Diario de Debates del Congreso del Reino de España.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL REINO DE ESPAÑA

1990 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación permanente, 5 de abril, N.º 28, pp. 1045-1121.

1980 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión Plenaria, 16 de setiembre, N.º 109, pp. 7069-7082.

1836 *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, 3 de enero, N.º 25, pp. 245-263.

1835a *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, 31 de diciembre, N.º 22, pp. 201-216.

1835b *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, 30 de diciembre, N.º 21, pp. 181-199.

1835c *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, 28 de diciembre, N.º 19, pp. 137-161.

1835d *Diario de las Sesiones de Cortes*. Estamento de Procuradores, 21 de diciembre, N.º 17, pp. 113-121.

Boletín Oficial del Estado Español.

Real Decreto 551/2019, de 24 de setiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

Real Decreto 3073/1978, de 29 de diciembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales.

Entrevista.

CRISPÍN, Arturo

2019 “Entrevista a César Landa Arroyo. Crisis política, cuestión de confianza y proyecto de reforma constitucional de adelanto de Elecciones Generales 2020”. En: *Gaceta Constitucional*, Tomo 141, pp. 13-20.

LOVÓN, Claudia y Adrián LENGUA

2014 “Entrevista a Cesar Landa Arroyo”. En: *Enfoque Derecho*. Consulta: 2 de enero de 2020.

www.enfoquederecho.com/2014/09/02/cesar-landa-tenemos-un-regimen-presidencial-formalmente-atenuado

PEREDA, David

2019 “César Landa Arroyo: “Todos pueden interpretar, pero el presidente debe gobernar y la decisión es constitucional”. En: *La República*. Consulta: 2 de enero de 2020.

<https://larepublica.pe/politica/2019/10/01/cierre-del-congreso-cesar-landa-arroyo-todos-pueden-interpretar-pero-el-presidente-debe-gobernar-y-la-decision-es-constitucional-martin-vizcarra>

Videos.

AMERICA NOTICIAS

2019 “Cuarto Poder: Martín Vizcarra sobre el TC (Entrevista completa)”. Fecha: 29 de setiembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=w7NPn-vV5VE>

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

2019 “¿Es constitucional el cierre del Congreso?”. En: *IUS360*. Fecha: 1 de octubre de 2019. https://www.youtube.com/watch?v=d_-Cd_gCaA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2018 “Juramentación del señor Martín Vizcarra como Presidente Constitucional de la República”. Fecha 23 de marzo de 2018. https://www.youtube.com/watch?v=YJ3Me_CyClw

LANDA ARROYO, César

2019 “Crisis política del 2019: negación de confianza y la disolución del Congreso”. En: *IUS360*. Fecha: 2 de octubre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=Nwrz6RTc1ZA>

MORALES HERVIAS, Rómulo

2019 “¿Hay posibilidad de una negación tácita de la cuestión de confianza?”. En: *IUS360*. Fecha: 4 de octubre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=dMLk3yDrFaQ>

PRESIDENCIA PERÚ

2019a “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. Fecha: 30 de setiembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=ReOHfs-7sMg>

2019b “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. Fecha: 27 de setiembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=b4l9g81e5KE>

2019c “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. Fecha: 28 de julio de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=HbnTFIMePVs>

2019d “Mensaje a la Nación del Presidente Martín Vizcarra”. Fecha: 29 de mayo de 2019. https://www.youtube.com/watch?v=i0LjP7rf_fc

2019e “Mensaje del Presidente Martín Vizcarra”. Fecha: 11 de abril de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=dowQMIGAP8M>

RPP NOTICIAS

2019 “Cuestión de confianza. Sesión en Pleno del Congreso para elección del Tribunal Constitucional”. Fecha: 30 de setiembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=Qk67YceqxpE>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2022 “Audiencia Pública Remota de Pleno, Lima 26 de enero de 2022”. Fecha: 26 de enero de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=SJ91yOciRUk>

2019 “Audiencia pública de Pleno, Lima, 4 de diciembre de 2019.” Fecha: 4 de diciembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=CDj8NyoL5m8&t=4296s>

2018 “Audiencia pública de Pleno, Arequipa, 28 de setiembre de 2018.” Fecha: 28 de setiembre de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=1Etgql4bvjM>