

IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO

*Importance of the Question of Confidence as an
Instrument of Political Control*

ROCÍO MILAGROS PALMA CUEVA*

RESUMEN

La presente investigación aborda la cuestión de confianza, institución que tiene su origen en el modelo parlamentarista europeo y que ha sido incorporada en nuestra Constitución como un mecanismo de equilibrio y contrapeso en el ejercicio del poder, particularmente del Poder Ejecutivo frente a la moción de censura que el Congreso puede plantear contra el Gabinete o los Ministros. La cuestión de confianza, junto con la censura, constituye uno de los principales instrumentos de control político previstos en la Constitución. Asimismo, se emplea en el proceso de investidura del Primer Ministro, es decir, para otorgarle una legitimación activa derivada del Poder Legislativo.

PALABRAS CLAVE: *Cuestión de confianza, modelo parlamentarista, modelo presidencialista, Consejo de Ministros, separación de poderes*

ABSTRACT

This research examines the vote of confidence, an institution that originates from the European parliamentary model and has been incorporated into our Constitution as a mechanism for balancing and counterbalancing power, particularly of the Executive Branch in relation to

* Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, magíster en Derecho Empresarial por la Universidad Nacional Federico Villarreal y árbitro institucional. Actualmente se desempeña como catedrática en diversas universidades del país y es autora de artículos académicos orientados al desarrollo del derecho institucional y corporativo.
ORCID: 0000-0002-0221-397X

the motion of censure that Congress may bring against the Cabinet or Ministers. The vote of confidence, together with the motion of censure, constitutes one of the main instruments of political control established in the Constitution. It is also applied in the investiture of the Prime Minister, granting them active legitimacy derived from the Legislative Branch.

KEYWORDS: *Vote of confidence, parliamentary model, presidential model, Council of Ministers, separation of powers*

1. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo y tiene como objetivo demostrar que la institución de la cuestión de confianza, tal como se encuentra regulada en los artículos 132° y 133° de la Constitución, permite un tratamiento abierto respecto de las materias que pueden ser comprendidas en ella. En ese sentido, no se encuentra limitada a determinadas iniciativas, ya que ello alteraría el equilibrio de poderes, lo que implicaría una vulneración del principio de separación de poderes en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El presente estudio es descriptivo y correlacional, al establecer relaciones entre las principales variables que integran la institución de la cuestión de confianza. Asimismo, el diseño es no experimental, porque no se manipula la variable independiente con algún experimento.

2. ASPECTOS GENERALES

El absolutismo “es la primera forma de Estado –de organización del poder– conocida. Se sustenta en el derecho divino de los reyes, lo que implica la inexistencia de derechos para los súbditos y la ausencia del concepto de ciudadanía. La crisis del absolutismo y de esta concepción arcaica del poder dio lugar al triunfo de las ideas liberales” (Espinoza, 2020, p. 24), con lo cual se da paso al Estado moderno y, con él, a las primeras constituciones escritas.

En la segunda mitad del siglo XVIII surgen en Francia y Estados Unidos los pactos fundamentales, “fundados en las nociones filosóficas del derecho natural y del contrato social, que establecieron los principios de organización de la sociedad política y del Estado: la igualdad de los individuos, la primacía de la ley, entendida como expresión de la voluntad general, y la soberanía democrática” (Espinoza, 2020, p. 23). De este modo, “el triunfo del liberalismo en estos países permitió la consolidación del Estado de derecho, es decir, de un sistema jurídico sustentado en un texto solemne al que deben someterse gobernantes y gobernados, y que consagra, esencialmente, la existencia de los derechos del hombre, inalienables e intransferibles, como principios preexistentes al Estado y al derecho” (Espinoza, 2020, p. 24).

En este contexto surge la denominada norma fundamental: la Constitución Política, como base sobre la cual se estructuran los Estados liberales. Este cuerpo normativo dio “forma escrita a ciertas prácticas políticas que se

habían venido desarrollando, prácticas propiamente liberales orientadas a limitar el ámbito de competencias del rey” (Espinoza, 2020, p. 25), siendo uno de los desarrollos más relevantes el fortalecimiento del Parlamento y de sus facultades, hasta alcanzar dos atribuciones esenciales: la formulación de las leyes en sustitución del monarca y el control del ejercicio del poder.

Al mismo tiempo, emergen tres principios liberales de organización del poder político que se consolidan como pilares de la democracia: 1) el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales, como el derecho a la vida y a la propiedad; 2) el gobierno representativo, que se materializa a través de instituciones representativas y actúa como garante de la libertad; y 3) el principio de división de poderes del Estado, estructurado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Espinoza, 2020, p. 26).

3. EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARLAMENTARISMO

3.1.El presidencialismo

En las sociedades contemporáneas predominan dos grandes modelos o regímenes de gobierno: el presidencialismo y el parlamentarismo. El régimen presidencialista tiene su origen en los Estados Unidos de América, a partir de la Constitución de 1787; en dicho contexto, los constitucionalistas norteamericanos se apartaron del modelo francés con la finalidad de favorecer la coordinación y la colaboración entre los titulares del poder. Por su parte, en el parlamentarismo, las asambleas no solo dictan las leyes, sino que también gobiernan, existiendo en ambos sistemas diversas variantes.

“La Real Academia de la Lengua Española define al presidencialismo como un sistema de organización política en el que el Presidente de la República es, a su vez, Jefe de Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras” (Castillo, 1997, p. 67).

El presidencialismo hace referencia a “un sistema de gobierno que presenta cuatro características básicas: 1) el presidente, titular del Poder Ejecutivo, 2) es elegido por los ciudadanos mediante un proceso electoral que puede ser directo o indirecto, 3) ejerce el cargo por un período de tiempo previamente establecido en la Constitución, y 4) actúa con independencia del respaldo legislativo que pueda obtener para impulsar sus iniciativas” (Ruiz, 2008, p. 116).

Carpizo (2006) señala que las principales características del sistema presidencial son las siguientes:

a) El Poder Ejecutivo es unitario, encontrándose concentrado en un presidente que es, simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno; b) el presidente es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le otorga independencia frente a este; c) el presidente, por lo general, nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; d) ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso; e) ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso; f) el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría parlamentaria; g) el presidente no puede disolver el Congreso, así como este no puede imponerle un voto de censura. (p. 60)

Se puede afirmar que estas constituyen las notas características del presidencialismo; sin embargo, no siempre se presentan en estado puro, pues existen variantes y formas mixtas que incorporan elementos del parlamentarismo. En síntesis, Garrido (2007) sostiene que el presidencialismo responde a tres requisitos fundamentales:

- El jefe de Estado (Presidente) es elegido mediante sufragio popular;
- No puede ser removido mediante un voto parlamentario;
- Dirige el gabinete que él mismo designa. (p. 3)

En el caso peruano, esta forma de gobierno presidencialista se origina con la Constitución de 1828; no obstante, comienza a experimentar modificaciones a partir de la Constitución de 1856, cuando, por influencia del modelo francés, se introduce el Consejo de Ministros como órgano colegiado. Asimismo, “la ley reglamentaria del mismo año incorporó el voto de censura y la interpelación parlamentaria” (García, 2008, p. 99).

3.2.Parlamentarismo

El parlamentarismo es la forma de gobierno que institucionaliza la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en la cual el gobierno surge a partir de la aprobación del Parlamento. En un sentido amplio, el parlamentarismo puede comprender diversos modelos que, si bien compar-

ten rasgos comunes, presentan diferencias relevantes en su dinámica política, en las relaciones entre los órganos del Estado y en el centro de gravedad del sistema (Pedro, 1983, p. 146).

En términos generales, el parlamentarismo adopta dos formas básicas: “el gobierno de gabinete de Gran Bretaña, que ha influido en los Estados que fueron dominios británicos, donde se observa un predominio del gobierno sobre el Parlamento; y el gobierno parlamentario de origen francés, extendido a diversos países de Europa continental, caracterizado por el predominio del Parlamento sobre el gobierno o gabinete” (Pedro, 1983, p. 146).

La esencia del Parlamento radica en “la deliberación pública de argumentos y contraargumentos, el debate abierto y la discusión pública”, desarrollados dentro de un proceso dinámico y dialéctico de controversia (Schmitt, 1990, p. 43).

Existen corrientes que defienden el parlamentarismo sobre la base de tres premisas: “a) garantiza la publicidad de las actuaciones de la clase política, lo que permite una fiscalización efectiva; b) asegura la búsqueda de la verdad a través de la discusión, permitiendo sintetizar posiciones opuestas e integrar la diversidad; y c) cuando la cámara surge del sufragio popular, representa la voluntad general y, por ende, es titular de la soberanía” (De Bufala, 1990, p. 576).

No obstante, el parlamentarismo también presenta diversas anomalías. En ese sentido, De Bufala señala: a) su carácter vertical influye en las decisiones del Presidente, quien puede verse condicionado por la disciplina partidaria; b) el Parlamento deja de ser propiamente legislador, ya que su intervención en el proceso normativo se vuelve subordinada, convirtiéndose en un órgano más procesal; y c) la creciente intervención del Estado en la economía provoca que ciertas decisiones, debido a su complejidad, no emanen del Parlamento, sino del Ejecutivo, evidenciando así limitaciones en su capacidad de gobierno (1990, p. 6-7).

4. INFLUENCIA DEL PARLAMENTARISMO EN NUESTRA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA

Como consecuencia de la experiencia autoritaria del gobierno de Leguía, que se prolongó durante once años (desde mediados de 1919 hasta agosto de 1930), y ante el temor de que un régimen de esa naturaleza volviera a

instaurarse, la Constitución Política del Perú de 1930 introdujo una reducción normativa del poder presidencial. En contrapartida, se fortalecieron las atribuciones del Parlamento, configurándose un sistema con las siguientes características:

- Se mantuvieron instituciones como el Consejo de Ministros con su respectivo Presidente, así como los mecanismos de control parlamentario, tales como la moción de censura, la interpelación, las comisiones parlamentarias y la iniciativa de gasto por parte del Congreso.
- El Presidente de la República quedó sometido a un doble sistema de control: por un lado, el ejercido por el Consejo de Ministros, y por otro, el control político del Congreso.
- La aprobación de los gastos públicos, el presupuesto y las leyes requería necesariamente la intervención de ambas cámaras del Parlamento.
- Se incorporó el voto de confianza para el Consejo de Ministros recientemente designado, sin el cual no podía mantenerse en funciones.
- Se dispuso que, si ningún candidato presidencial alcanzaba más de un tercio de los votos válidos, el Congreso tenía la facultad de elegir al Presidente entre los tres candidatos más votados.
- A pesar de estas limitaciones, el Presidente de la República continuó ostentando simultáneamente la condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (García, 2008, p. 100).

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1933 instauró un sistema bicameral y reguló expresamente la cuestión de confianza en su artículo 174°, estableciendo lo siguiente:

Artículo 174.- La desaprobación de una iniciativa ministerial no genera la obligación de renuncia del Ministro, salvo que este haya condicionado su permanencia a la aprobación de dicha iniciativa mediante una cuestión de confianza.

Más adelante, con la Constitución Política del Perú de 1979, se consolidó el carácter de un presidencialismo atenuado. Aunque se restableció el sistema bicameral (Cámara de Diputados y Senado), la facultad de ejercer control político sobre el Poder Ejecutivo –mediante mecanismos como la censura o la interpelación– quedó reservada exclusivamente a la Cámara de

Diputados. Como contrapeso frente al uso excesivo de estos mecanismos, se introdujo la figura de la disolución parlamentaria, aplicable únicamente a dicha cámara, la cual procedía cuando esta hubiera censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros (García, 2008, p. 101).

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993 mantuvo, en términos generales, la estructura establecida en la Constitución de 1979, pero incorporó un elemento adicional: la exigencia del voto de confianza para todo nuevo Consejo de Ministros.

En el contexto peruano, este modelo de presidencialismo atenuado ha venido operando en función de la correlación de fuerzas políticas existente en el Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo. En efecto, cuando el Gobierno dispone de una mayoría parlamentaria favorable –ya sea propia o construida mediante alianzas–, predominan los rasgos propios del presidencialismo, lo que se traduce en estabilidad para el Ejecutivo, aunque con el riesgo de excesos derivados de un control político debilitado por parte de un Congreso alineado (Eguiguren, 2018, p. 191).

En cambio, cuando el Congreso se encuentra dominado por una mayoría opositora, emergen con mayor intensidad los elementos propios del parlamentarismo, manifestándose en un uso más frecuente de herramientas como la interpelación, la censura ministerial o el bloqueo de iniciativas legislativas promovidas por el Ejecutivo (Eguiguren, 2018, p. 191).

Un ejemplo del primer escenario se observa en el gobierno de Ollanta Humala, mientras que, desde el gobierno de PPK en adelante, se evidencia el segundo supuesto, caracterizado por la existencia de un Congreso con mayoría opositora frente a un Ejecutivo en minoría, lo que ha obligado a la formación de alianzas para garantizar la gobernabilidad.

5. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

5.1. Concepto

La cuestión de confianza, según Pedro, puede entenderse como aquel asunto que el Gobierno califica expresamente como tal ante el Parlamento antes de la votación, anticipando –de manera expresa o implícita– que presentará su renuncia si el resultado le es adverso. Cuando la votación resulta favorable, se denomina “voto de confianza”; en cambio, si el resultado es

negativo, se configura un “voto de desconfianza”, cuya consecuencia es la dimisión del gabinete (1983, p. 149).

Por su parte, Hakansson, sostiene que la cuestión de confianza constituye un mecanismo orientado a la investidura del Primer Ministro; es decir, el Pleno del Congreso tiene la facultad de confirmar o rechazar la designación del gabinete dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento por el Jefe de Estado (2023, p. 164).

5.2. Antecedentes

Desde una perspectiva histórica, la cuestión de confianza tiene su origen en el modelo parlamentario francés. En ese sentido, el artículo 49° de la Constitución francesa de 1958 dispone que el Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno respecto de su programa o, en su caso, sobre una declaración de política general (Hakansson, 2023, p. 164).

En el Perú, esta institución aparece inicialmente en la Constitución Política de 1920, aunque de manera general y sin el desarrollo que adquiriría posteriormente. Así, el artículo 133° establecía que los Ministros no podían continuar en el ejercicio de sus funciones si alguna de las Cámaras les había retirado la confianza. Posteriormente, en la Constitución Política de 1933, se introdujo una formulación más precisa en el artículo 174°, al señalar que la desaprobación de una iniciativa ministerial no obligaba al Ministro a renunciar, salvo que este hubiese condicionado su permanencia a la aprobación de dicha iniciativa mediante una cuestión de confianza (Eguiguren, 2018, p. 192).

No obstante, es en la Constitución Política del Perú de 1979 donde esta institución adquiere una configuración más definida. En ella se estableció la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de presentarse ante ambas Cámaras reunidas en Congreso, junto con todos los Ministros, con la finalidad de exponer y debatir el programa general del Gobierno, así como las principales medidas políticas y legislativas necesarias para su gestión. Sin embargo, dicha exposición no generaba un voto de confianza, descartándose que este acto constituyera un mecanismo de control político parlamentario.

Asimismo, la Constitución de 1979 atribuyó exclusivamente a la Cámara de Diputados la facultad de interpelar, censurar u otorgar confianza a los

Ministros, ya sea de manera individual o colectiva (artículos 225° y 226°). En este contexto, la desaprobación de una iniciativa ministerial no obligaba a la renuncia del Ministro, salvo que este hubiera planteado cuestión de confianza sobre su aprobación (artículo 226°).

Una innovación relevante de este texto constitucional fue la facultad conferida al Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados cuando esta hubiera censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227°) (Eguiguren, 2018, p. 192).

5.3. Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica de la cuestión de confianza se encuentra vinculada a su concepción originaria como un mecanismo de control político. A diferencia de otras formas de responsabilidad, el funcionario sometido a este tipo de control no responde a una sanción penal ni a un procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Por el contrario, es la propia Constitución y las normas que integran el sistema jurídico las que establecen los procedimientos y plazos aplicables, garantizando el respeto al debido proceso.

En este marco, la responsabilidad política del Ministro o del Consejo de Ministros se fundamenta en la función fiscalizadora del Parlamento, la cual deriva de la representación ciudadana obtenida mediante el proceso democrático. Dicha responsabilidad se concreta en la separación del cargo.

Cabe precisar que el Parlamento no requiere la existencia de una causal de carácter judicial ni de responsabilidad administrativa para expresar su disconformidad con la actuación del Gabinete. En ese sentido, tanto la censura como la cuestión de confianza operan en nuestro sistema jurídico en función de la valoración política de la Cámara de Diputados respecto al desempeño de los Ministros o del Gabinete. Si se considera que no están cumpliendo adecuadamente sus funciones, procede su separación del cargo.

5.4. Finalidad

La finalidad de la cuestión de confianza, dentro del modelo de gobierno previsto en la Constitución peruana, consiste en ofrecer una vía de solución frente a situaciones de crisis de gobernabilidad que se producen cuando el Poder Ejecutivo entra en conflicto directo con el Congreso, particularmente con la Cámara de Diputados.

Como señala Hakansson, se trata de un remedio que presenta ciertos problemas en su aplicación, ya que, si el Ejecutivo cuenta con mayoría en el Congreso, resulta poco probable que se plantee una cuestión de confianza; mientras que, en sentido contrario, si el Jefe de Estado no dispone de mayoría parlamentaria, el Primer Ministro queda expuesto a la decisión de la Cámara de Diputados (2023, p. 164).

5.5.Regulación de la Cuestión de Confianza

En la Constitución Política del Perú de 1993, la institución de la cuestión de confianza se encuentra prevista en los artículos 130°, 132°, 133° y 134°. En relación con el artículo 130°, se dispone lo siguiente:

Artículo 130°.- Exposición de la política general del Gobierno. Cuestión de Confianza

“Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre a la Cámara de Diputados, 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 la Cámara de Diputados no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria”.

El reglamento del Congreso denomina a este acto como la **investidura del Presidente del Consejo de Ministros**, la cual culmina con el planteamiento de una cuestión de confianza ante el Parlamento. La investidura es una institución de origen parlamentario que permite consolidar un vínculo estrecho entre el Parlamento y el Gobierno, contribuyendo así tanto a la estabilidad del Gabinete como al fortalecimiento de la autoridad del Poder Ejecutivo. En esa línea, Vintró (2017) sostiene que su importancia radica en que “sirve para controlar la adecuación de la propuesta o nombramiento efectuados por el Jefe del Estado a la voluntad parlamentaria, para realzar el postulado del monopolio de la legitimación democrática del Parlamento” (p. 344), lo que supone una legitimación que deriva del Poder Legislativo.

La cuestión de confianza debe plantearse obligatoriamente para la investidura del Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete. En el derecho comparado, pueden identificarse tres modelos de investidura: “a) la elección

parlamentaria del Primer Ministro (Irlanda y Japón), b) la investidura individual del Primer Ministro a propuesta del Jefe de Estado (Alemania y España), y c) la investidura colectiva del Gobierno (IV República francesa desde 1954, Israel, Bélgica, Italia y Grecia)” (Duarte, 2018, p. 6).

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 224°, establecía –a diferencia del texto vigente– que la exposición del Presidente del Consejo de Ministros no generaba un voto del Parlamento. Contrariamente, bajo la Constitución de 1993, si el gabinete no obtiene la confianza de la Cámara de Diputados, la consecuencia inmediata es su caída.

Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

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 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 miembros de la Cámara de Diputados. Se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.

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.

El artículo 1° de la Ley 31988 (20-03-2024) modificó los dos primeros párrafos del artículo 132° de la Constitución con la finalidad de adecuarlo al retorno de la bicameralidad, reforma que entrará en vigencia a partir de las elecciones generales de 2026.

En este artículo se regula la forma en que se hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de un ministro en particular, a través de la aprobación de un voto de censura o del rechazo de la cuestión

de confianza planteada. Asimismo, se precisa que esta última solo puede ser formulada por iniciativa ministerial.

A su vez, mediante la Ley 31355 (21-10-2021), se estableció que la facultad que tiene un Ministro y el Presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza –conforme al último párrafo del artículo 132°– está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo directamente vinculadas con la concreción de su política general de gobierno, excluyéndose aquellas relativas a la aprobación de reformas constitucionales o aquellas que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República u otros organismos constitucionalmente autónomos. La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego del debate y la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo mediante oficio para que produzca efectos. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

Artículo 133.- Crisis total del gabinete

El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante la Cámara de Diputados 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.

Este artículo también fue modificado por la Ley 31988 (20-03-2024) con el propósito de adecuarlo a la bicameralidad, entrando en vigencia desde las elecciones generales de 2026. En este contexto, se reconoce expresamente la facultad del Presidente del Consejo de Ministros para plantear una cuestión de confianza en nombre de todo el Gabinete, estableciendo que, si esta es rechazada, se genera la crisis total del mismo.

El artículo 133° contempla cuatro supuestos en los que se configura la crisis total del Gabinete: a) cuando la cuestión de confianza es denegada, ya sea en su modalidad obligatoria o facultativa; b) cuando el Gabinete es censurado; c) cuando presenta su renuncia; y d) cuando es removido por el Presidente de la República. De estos supuestos, únicamente los señalados en los literales a) y b), en los que interviene el Parlamento, son relevantes para efectos de la disolución del Congreso, que, tras la reforma, correspondería a la Cámara de Diputados.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional (Expediente 0006-2018-PI/TC) señaló que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, mediante la cual el Congreso modificó el literal e) del artículo 86° de su Reglamento —estableciendo que, si en un nuevo gabinete se designa nuevamente a ministros que habían renunciado como consecuencia de una censura o del rechazo de la cuestión de confianza, no se consideraría que existe una crisis total del gabinete—, resulta problemática, pues limita la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso. Ello, debido a que la Constitución (artículo 133°) establece claramente los supuestos de crisis total del gabinete, mientras que el artículo 134° dispone que el Presidente puede disolver el Congreso cuando la Cámara de Diputados ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros (Eguiguren, 2018, p. 195).

Artículo 134.- Disolución de la Cámara de Diputados

*El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a **dos Consejos de Ministros**.*

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.

No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta.

Este artículo también fue modificado por la Ley 31988 (20-03-2024), en el marco del restablecimiento de la bicameralidad, entrando en vigor desde las elecciones generales de 2026.

Al igual que en la Constitución de 1979, la facultad de interpelar, censurar y otorgar confianza a los ministros corresponde exclusivamente a la

Cámara de Diputados. Como contrapeso, el Presidente de la República puede disolver dicha cámara si esta ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros. En ese supuesto, se convoca a elecciones para una nueva Cámara dentro de los cuatro meses siguientes. Asimismo, se establece que la Cámara no puede ser disuelta en el último año de su mandato y que, una vez disuelta, el Senado permanece en funciones.

La cuestión de confianza puede plantearse en dos supuestos generales: a) de manera obligatoria por el Presidente del Consejo de Ministros, en representación de todo el Gabinete, al presentarse ante el Congreso dentro de los treinta días de haber asumido funciones para exponer la política general del gobierno; y b) de forma voluntaria, en cualquier momento, ya sea por el Presidente del Consejo de Ministros en nombre del Gabinete o por un Ministro individualmente, respecto del otorgamiento de confianza a su gestión o a la aprobación de una medida o iniciativa sometida al Congreso (Eguiguren, 2018, p. 192).

En ese sentido, el artículo 132° habilita a los ministros, de manera individual, a plantear cuestiones de confianza, cuya denegatoria implica su renuncia. Por su parte, el artículo 133° faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantearla en nombre de todo el Gabinete, siendo su rechazo causal de crisis total del mismo. Según el Tribunal Constitucional (Expediente 0006-2018-PI/TC), en este último caso –relativo a la cuestión de confianza facultativa– no se establecen supuestos específicos para su planteamiento, a diferencia de la obligatoria (artículo 130°), que sí debe referirse a la política general del gobierno y a las medidas necesarias para su gestión (párr. 72).

5.6. Posición del TC ante la modificación de la Constitución por Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR

En el ámbito del modelo parlamentario europeo, la cuestión de confianza se utiliza respecto de un programa específico o de una declaración de política general. En el caso peruano, a propósito de la cuestión de confianza planteada ante el Congreso en setiembre de 2018 por el Presidente del Consejo de Ministros, surgieron posiciones que sostenían que la Constitución no permitía el planteamiento de una cuestión de confianza de carácter voluntario vinculada a la aprobación de proyectos de ley, al considerar que

dicha materia no correspondía propiamente a su ámbito competencial, sino únicamente a la aprobación de políticas generales de gobierno (Cairo, 2018, p. 43).

No obstante, también se manifestaron posturas en sentido contrario, las cuales afirmaban que la Constitución Política del Perú de 1993 sí admite que el Presidente del Consejo de Ministros pueda plantear válidamente una cuestión de confianza con el objeto de respaldar la aprobación de un proyecto de ley. Esta posibilidad no resulta ajena al parlamentarismo comparado, toda vez que la Constitución de la V República Francesa, en el tercer párrafo de su artículo 49°, contempla que el Primer Ministro puede comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional respecto de la votación de un proyecto de ley (Cairo, 2018, p. 44).

Como consecuencia de este debate, mediante la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR (2018), el Congreso modificó el literal e) del artículo 86° de su Reglamento, estableciendo que no procedía la interposición de una cuestión de confianza cuando esta tuviera por finalidad promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma, o un procedimiento legislativo o de control político. Frente a dicha Resolución Legislativa, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de fecha 06 de noviembre de 2018, recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC, precisó que la cuestión de confianza opera como un mecanismo de contrapeso del Poder Ejecutivo frente a la facultad del Congreso de exigir responsabilidad política a los Ministros mediante la moción de censura. Asimismo, señaló que en el ordenamiento constitucional peruano esta institución se encuentra configurada de manera abierta, con el propósito de otorgar al Poder Ejecutivo un margen amplio de actuación para obtener respaldo político del Congreso en la implementación de las políticas que su gestión requiera. En ese sentido, el Tribunal Constitucional concluyó que:

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 Con-

greso 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 alternando la separación de poderes (párr. 76).

6. CONCLUSIONES

La cuestión de confianza constituye una institución que proviene del parlamentarismo europeo y que se emplea como un mecanismo de control político.

Los antecedentes de la cuestión de confianza en el Perú se remontan a la Constitución Política del Perú de 1933, siendo posteriormente recogida en la Constitución de 1979 y también en la actual Constitución de 1993, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros.

La Constitución Política del Perú de 1993 contempla dos modalidades de cuestión de confianza: la obligatoria y la facultativa.

La regulación de la cuestión de confianza en la Constitución Política del Perú de 1993 establece un tratamiento abierto respecto de las materias que pueden ser comprendidas dentro de ella, sin limitarse a iniciativas específicas, ya que una restricción de este tipo implicaría alterar el equilibrio de poderes y, en consecuencia, vulnerar el principio de separación de poderes en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

7. REFERENCIAS

- Cairo, O. (2018). La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 23(23). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/20946>
- Carpizo, J. (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 39(115), 57-91. <https://doi.org/10.22201/iii.24484873e.2006.115.3868>
- Castillo, M. (1997). *Todos los poderes del presidente (ética y derecho en el ejercicio de la Presidencia)*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9972421007>

- Constitución Política del Perú. (1979). Asamblea Constituyente de 1978.
- Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.
- De Bufala, P. (1990). *El parlamentarismo: algunas consideraciones sobre el tema* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio Institucional UNAM. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/TES01000143152>
- Duarte, G. (2018). *Informe de Investigación 10/2017-2018. Investidura del Consejo de Ministros: Aspectos conceptuales, análisis normativo y antecedentes parlamentarios*. Congreso de la República del Perú.
- Eguiguren, F. (2018). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *IUS ET VERITAS*, (57), 190–197. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.011>
- Espinoza, R. (2020). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Instituto Nacional Electoral.
- Expediente 0006-2018-PI/TC. (2018). Sentencia: caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete. Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>
- García, D. (2008). Evolución y características del presidencialismo peruano. *Pensamiento Constitucional*, 13(13). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/1962>
- Garrido, A. (2007). *La arquitectura de la democracia: ¿presidencialismo o semi-presidencialismo?* Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.
- Hakansson, C. (2023). La cuestión de confianza en la Constitución peruana. *Athina*, (15), 163-179. <https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6490>
- Ley 31355 (2021). Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza. Congreso de la República del Perú.
- Ley 31988 (2024). Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Congreso de la República del Perú.

- Pedro, F. (1983). La organización del poder en el parlamentarismo clásico. *Lecciones y Ensayos*, 46(4), 145-161. https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub_lye_numeros_46_04.php
- Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR (2018). Modificación del artículo 86 del Reglamento. Congreso de la República del Perú.
- Ruiz, J. (2008). Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: una aproximación a la experiencia latinoamericana. *Espacios Públicos*, 11(21), 114-141. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/20192>
- Schmitt, C. (1990). *Sobre el parlamentarismo* (T. Nelsson y R. Grueso, Trad.). Tecnos. (Trabajo original publicado en 1923).
- Vintró, J. (2017). *La investidura parlamentaria del gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*. Congreso de los Diputados.