

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Constitucional



**LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LA MOCIÓN DE CENSURA COMO
INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO**

Tesis presentada por el Bachiller:
Del Carpio Ugarte, César Alejandro

Para optar el Grado Académico de:
Maestro en Derecho Constitucional

Asesor:
Mg. Parada Gonzales José Luis

**Arequipa – Perú
2020**

Yo soy el Señor tu Dios, que sostiene tu diestra, que te dice: “No temas, yo te ayudare”
Isaías 41:13



A Dios.

Que permite todo en el vasto universo.



A Camila, Teresa y César.

Por tanto y por todo.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra casa de estudios, la Universidad Católica de Santa María, crisol de fe y ciencia.

A Adriana, Dora, Yenny y Carla, familia querida.

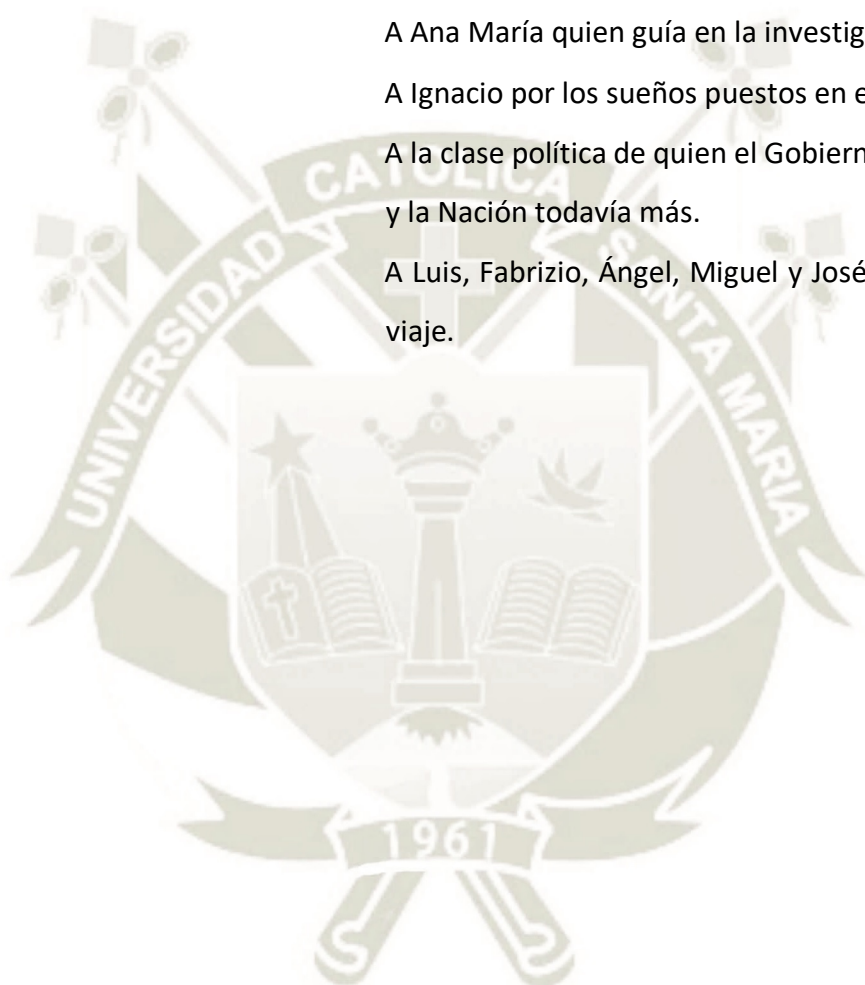
A Jorge quien siempre me guía, apoya y aconseja en lo fraternal y jurídico.

A Ana María quien guía en la investigación.

A Ignacio por los sueños puestos en el firmamento.

A la clase política de quien el Gobierno necesita tanto y la Nación todavía más.

A Luis, Fabrizio, Ángel, Miguel y José compañeros de viaje.



ÍNDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
HIPÓTESIS	4
OBJETIVOS	4
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO	5
1. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA DENTRO DE LA FORMA DE GOBIERNO PERUANA	5
2. FORMA DE GOBIERNO	5
2.1. REPÚBLICA	5
2.2. DEMOCRACIA	6
2.3. UNITARIO	7
2.4. REPRESENTATIVO	7
2.5. DESCENTRALIZADO	8
2.6. PRESIDENCIALISMO ATENUADO	9
3. RELEVANCIA DE LA FORMA DE GOBIERNO	10
4. INSTITUCIONES POLÍTICAS	11
4.1. MINISTRO, GABINETE Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS	11
5. MOCIÓN DE CENSURA O VOTO DE CONFIANZA	12
5.1. ORIGEN HISTÓRICO	12
5.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ	15
5.3. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO PERUANO	18
5.4. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL PERÚ	19
5.5. ¿MOCIÓN DE CENSURA O VOTO DE CONFIANZA?	22
5.6. OBSTRUCCIONISMO	23
6. CUESTIÓN DE CONFIANZA	24
6.1. ORIGEN HISTÓRICO	24
6.2. NATURALEZA JURÍDICA	25
6.3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ	26
6.4. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO PERUANO	30
6.5. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA	30
6.6. COMPLICACIONES	32

7. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL	32
7.1. ESPAÑA	32
7.1.1. ORIGEN HISTÓRICO	33
7.1.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	34
7.1.3. CASOS RELEVANTES	35
7.2. ALEMANIA.....	36
7.2.1. LA CENSURA Y CUESTIÓN DE CONFIANZA INTRODUCIDAS EN EL SISTEMA ALEMÁN.....	36
7.2.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	37
7.2.3. CASOS RELEVANTES	38
7.2.4. REFLEXIONES.....	39
7.3. FRANCIA	39
7.3.1. INTRODUCCIÓN EN LA FORMA DE GOBIERNO	41
7.3.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	41
7.3.3. CASUÍSTICA RELEVANTE	42
7.4. CHILE	42
7.4.1. ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL.....	43
7.4.2. CASUÍSTICA RELEVANTE	44
7.5. COLOMBIA.....	45
7.5.1. LA CENSURA DENTRO DE LA FORMA DE GOBIERNO COLOMBIANA.....	45
7.5.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	46
7.5.3. CASUÍSTICA RELEVANTE	47
7.6. ARGENTINA	47
7.6.1. INTRODUCCIÓN EN LA FORMA DE GOBIERNO ARGENTINA	48
7.6.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.....	49
7.6.3. CASUÍSTICA RELEVANTE	49
8. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA	49
8.1. INTRODUCCIÓN	49
8.2. EL CONTROL POLÍTICO ANTES DE LA CARTA DE 1856.	51
8.2.1. CONSTITUCIÓN DE 1823	51
8.2.2. CONSTITUCIÓN DE 1826	51
8.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1828	52
8.2.4. CONSTITUCIÓN DE 1834	53

8.2.5. CONSTITUCIÓN DE 1839	54
8.2.6. RESPECTO A LAS CARTAS DE 1823, 1823, 1828, 1834 Y 1839	55
8.3. LA CENSURA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA DURANTE EL PERÚ REPUBLICANO.....	55
CAPÍTULO II METODOLOGÍA.....	59
- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	59
- DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	59
- TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN	60
- JUSTIFICACIÓN.....	60
- VARIABLES	61
- OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	61
CAPÍTULO III RESULTADOS Y DISCUSIÓN	63
1. SOBRE EL CONTROL POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL ..	63
2. REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA “CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA Y CRISIS TOTAL DE GABINETE” 006-2018-PI/TC	63
3. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO.....	65
4. REFLEXIONES “CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA” 0006-2019-CC/TC.....	68
5. ¿CUESTIÓN DE CONFIANZA O VOTO DE CONFIANZA? OBJETIVO LA CENSURA CONSTRUCTIVA	73
6. A CERCA DEL DEBATE CONSTITUYENTE DE 1993	74
7. LA CENSURA DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL ATENUADO.....	76
8. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL ATENUADO	78
CONCLUSIONES	81
RECOMENDACIONES	83
REFERENCIAS	84
ANEXO N° 01 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	88
ANEXO N° 02 PROYECTO DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA	95

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo reconocer, identificar e interpretar correctamente la cuestión de confianza y la moción de censura como instrumentos de control político. Es por ello que debimos revisar el origen de dichos instrumentos, resultado de la investigación identificamos que ambos nacen en Europa y que ambos son instrumentos de control político distintos con orígenes distintos y herramientas que se utilizan por distintos actores, vale decir son gatilladas por dos Poderes del Estado distintos; es así que se ha revisado la aplicación de la cuestión de confianza y la moción de censura en la actualidad, apreciando que la moción de censura se utiliza con el fin de hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y apartar del cargo al funcionario censurado, mientras la cuestión de confianza se utiliza para medir el respaldo con el que cuenta el Gobierno en el seno del Parlamento, sin dejar de lado la facultad de disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo.

Posteriormente se ha revisado la práctica política en nuestro país, identificando que en la forma de Gobierno peruana coexisten distintos elementos del parlamentarismo en un sistema eminentemente presidencialista, un “presidencialismo atenuado”; y que respecto a la “cuestión de confianza” y “moción de censura” estas existen y se han aplicado desde mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX respectivamente, junto con la figura actuación del Presidente del Consejo de Ministros. A diferencia de las naciones europeas y otras naciones latinoamericanas, su uso en el Perú no consiste en la separación del Cargo del Jefe de Gobierno, sino que es una herramienta que permite al Congreso manifestar su descontento con las Políticas de Gobierno y apartar al Gabinete o a los Ministros.

Ante la incertidumbre que existe frente al cómputo de mociones de censura o cuestiones de confianza aprobadas que son requeridas para ejercer la facultad del Presidente de la República a la disolución del parlamento, es que consideramos que se deben computar únicamente las mociones de censura al Gabinete y no el “rechazo a la cuestión de confianza” para ejercer dicha prerrogativa.

Palabras clave: moción de censura, cuestión de confianza, disolución, voto de confianza.

ABSTRACT

This research work aims to recognize, identify and correctly interpret the issue of trust and the motion of censure as instruments of political control. That is why we had to review the origin of these instruments, as a result of the investigation we identified that both are born in Europe and that both are instruments of different political control with different origins and tools that are used by different actors, that is, they are triggered by two Powers of the different State; Thus, the application of the question of trust and the motion of censure have been reviewed at present, appreciating that the motion of censure is used in order to enforce the Government's responsibility before Parliament and remove the censored official from office. , while the confidence question is used to measure the support with the government account in the Parliament, without neglecting the power of dissolution of Parliament by the Executive.

Subsequently, political practice in our country has been reviewed, identifying that different elements of parliamentarism coexist in the Peruvian form of government in an eminently presidential system, an "attenuated presidentialism"; and that regarding the "question of confidence" and "motion of censure" these exist and have been applied since the mid-nineteenth century and the beginning of the twentieth century, respectively, together with the performance of the President of the Council of Ministers. Unlike the European and other Latin American nations, its use in Peru does not consist of separating the post from the Head of Government, but rather a tool that allows Congress to express its discontent with Government Policies and to separate the Cabinet or The ministers.

Given the uncertainty that exists regarding the computation of censorship motions or approved confidence issues that are required to exercise the power of the President of the Republic to the contamination of parliament, it is that he considers that censorship motions to the Cabinet should be computed and not the "rejection of the question of trust" to exercise this prerogative.

Keywords: motion of censure, question of confidence, contamination, vote of confidence.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad el análisis y correcta interpretación de algunos instrumentos de control político dentro de la forma de gobierno peruana, siendo el caso concreto la moción de censura y la cuestión de confianza mediante los cuales se desencadena uno de los más graves efectos de control político en el marco del sistema constitucional de derecho, nos referimos a la disolución del Parlamento la misma que se produjo en el Perú al amparo del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.

En el marco de nuestra investigación se han estudiado elementos característicos del “presidencialismo atenuado” como son la democracia, el carácter unitario, entre otros, los cuales nos permiten concebir el correcto funcionamiento de los Poderes del Estado, así como de los organismos autónomos. Posteriormente se han analizado el origen, funcionamiento y regulación constitucional de la moción de censura, asimismo se ha revidado el origen, funcionamiento y regulación constitucional de la cuestión de confianza, lo que nos permite obtener un conjunto de conocimientos para una correcta interpretación de estos instrumentos de control político. Seguidamente se ha procedido al análisis y explicación de la aplicación de la censura y la cuestión de confianza en seis naciones como lo son el Reino de España, la Republica Federal Alemana, la República de Francia, La República Argentina, la República de Colombia y la República de Chile, pudiendo así analizar el funcionamiento de los instrumentos de control político dentro de sistemas parlamentarios distantes por un espacio geográfico pero cercanos en un espacio histórico, así como sistemas presidencialistas cercanos histórica y geográficamente. Por último, en el marco de la discusión, enfrentamos los conocimientos adquiridos con los hechos facticos de como se han llevado a cabo la aplicación de la moción de censura y la cuestión de confianza en el Perú.

De lo concluido luego de la discusión y la exposición de resultados es la necesidad de contar con un desarrollo legislativo sobre la aplicación de la censura y la cuestión de confianza, así como la madurez con la que la clase política debe tener presente en caso de hacer efectiva la responsabilidad política de los integrantes de otro Poder del Estado.

HIPÓTESIS

Dado que nuestra Constitución contiene como instrumentos de control político al voto de confianza y la moción de censura, ES probable que el origen doctrinario del voto de confianza y moción de censura no se encuentre correctamente determinado y se haya generado una distorsión de los posibles efectos en caso de su planteamiento.

OBJETIVOS

- Determinar el origen y el contenido doctrinario del voto de confianza.
- Determinar el origen y el contenido doctrinario de la moción de censura.
- Definir la interpretación de las fuerzas políticas sobre el voto de confianza y la moción de censura.
- Establecer el efecto jurídico - político del planteamiento del voto de confianza y la moción de censura de acuerdo a la forma de gobierno.
- Definir los correctos efectos jurídicos dentro del sistema jurídico peruano, sobre el planteamiento del voto de confianza y la moción de censura.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA DENTRO DE LA FORMA DE GOBIERNO PERUANA

Con el objetivo de interpretar adecuadamente los instrumentos de control político en el Perú, debemos conocer las características propias de la forma de gobierno peruana, las que enmarcan un sistema que es resultado del desarrollo histórico, social y político.

2. FORMA DE GOBIERNO

La Constitución Política del Perú en su artículo 43 señala a la letra: *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”*¹. Damos inicio al presente trabajo de investigación, señalando lo que el Congreso Constituyente Democrático señaló, y como es que conceptualizo pilares sobre los cuales, el Estado, en su conjunto deberá seguir para su correcto funcionamiento.

2.1. REPÚBLICA

Nuestra Carta Magna en su artículo 43, Capítulo I, Título II, define en 1 párrafo las directrices básicas de nuestra forma de gobierno, siendo el primer concepto con el que nos encontramos, el de república, por lo que debemos preguntarnos ¿En estos días del siglo XXI?, es cuestionable siquiera que un estado se constituya de forma distinta a una república.

Pues en los albores de la república, el libertador San Martín, pretendía que nuestro Estado sea constituido como una Monarquía. Si bien es cierto no es posible determinar si fue él libertador quien origino la idea de una Monarquía constitucional, es cierto que fue él quien realizo esfuerzos para asentar la idea de una Monarquía constitucional como forma de gobierno, en gran medida sustentada por lo vario pinto de la conformación de la población y el amplio territorio que se debía gobernar (Contreras & Cueto, 2018, pág. 72).

¹ Art. 43, Constitución Política Del Perú de 1993.

Pero, así como encontramos la propuesta de una forma de gobierno monárquica, también encontramos quienes flameaban la bandera de la república como forma de gobierno, representados por Manuel Pérez de Tudela y Jose Faustino Sanchez Carreón, quienes esgrimían el argumento que, desde la invención del sistema representativo, no tenía asidero el argumento de la amplitud del territorio como impedimento para una república, vale decir que la representatividad de los ciudadanos mediante la elección, trae a los órganos encargados del Gobierno, la toma de decisiones y los clamores de los más recónditos lugares del país. Fue resultado de tensiones militares y políticas entre San Martín y Bolívar las que primaron por este último, dando como resultado, la adopción, casi natural del sistema republicano.

2.2. DEMOCRACIA

La democracia como principio de gobierno, cautela y garantiza las libertades de los ciudadanos, en sintonía con la opinión de las mayorías, siempre respetando los derechos fundamentales y constitucionales de toda la población. Como describe el profesor Jorge Cáceres Arce en su artículo titulado Democracia y Sistemas de Gobierno,

La democracia se concibe por un conjunto de acciones realizadas en libertad y por personas que son capaces de ser libres, para el logro de mejores niveles de vida y para la satisfacción de las necesidades humanas, tal sistema ha de tener por meta posible a vivir de acuerdo con ciertos parámetros de dignidad personal y social. De ello se percibe que la ecuación de la democracia no se concibe sin el respeto al estado de derecho, al ordenamiento jurídico y a nuestros derechos fundamentales. (Cáceres Arce, 2007, pág. 65)

Por otro lado, encontramos una breve pero concisa frase, que ha marcado un hito en la historia, la democracia es “el gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo” célebre frase pronunciada por Abraham Lincoln en su discurso en la ciudad de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863, es tal la transcendencia de

dicho discurso que la Constitución de la V República Francesa recoge dicha aseveración en su artículo 2, como un principio de la República Francesa.

Al respecto y luego de encontrar algunas descripciones de lo que comprende la democracia, nosotros señalamos que es una característica fundamental de un sistema de gobierno que asegura la participación ciudadana y decisión de las mayorías, garantizando el respeto del estado constitucional de derecho, y las libertades de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, nuestro Estado cimenta sus bases en la forma democrática y republicana de gobierno.

2.3. UNITARIO

En consecución de ideas, encontramos que el estado se organiza de forma unitaria, para ello debemos retroceder nuevamente a los albores de la República, donde, los padres de la independencia debían distinguir la forma de gobierno, recordemos que la corriente libertadora del sur, liderada por Don José de San Martín que había liberado los países de Argentina y Chile, estableciendo formas de gobierno distintas entre ellos, por un lado encontramos Argentina, un gobierno federal, donde las provincias mantienen autonomía e independencia frente al gobierno federal, sin embargo, encontramos también la forma de gobierno de Chile, donde al igual que en el Perú, se instaura un gobierno unitario. Entendiendo un Gobierno unitario aquel donde el poder es ejercido a través del Jefe de Gobierno y este es aplicado a lo largo del territorio de la República, sin autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo central con capacidad de contradicción.

2.4. REPRESENTATIVO

Una característica de nuestra forma de gobierno es la representatividad, entendiendo que, un grupo de ciudadanos DEMOCRÁTICAMENTE electos, ejercen funciones de representación ante los poderes del Estado y entidades de Gobierno, en instancias previamente determinadas. Esto se ve materializado mediante los distintos Órganos de Gobierno y sus colegiados, los que representan a una determina población, y en distintos casos esta representación en colegiado

aumenta de acuerdo con la población que representan; a más población, mayor cantidad de representantes. Esta forma de representación la podemos encontrar desde el cuerpo de regidores que integra el Consejo Municipal de una Municipalidad Rural, hasta el Consejo Regional de un Gobierno Regional; pero de lo descrito líneas atrás se describe la representación en torno a los distintos niveles de Gobierno del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el Poder Legislativo, de igual forma se rige a los pilares que señala la Constitución. Por lo que encontramos que nuestro Poder Legislativo, desde 1993 cuenta con 120 congresistas, los mismos que representan en proporcionalidad a los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente mediante Ley de reforma constitucional N° 29402 la Constitución fue reformada y se adiciono la cantidad de 10 congresistas, siendo estos en total 130, distribuidos de acuerdo con la población que posee cada uno de los territorios que representan.

2.5. DESCENTRALIZADO

Podemos señalar que un elemento fundamental de nuestra democracia es la descentralización, en tanto, no afecta la forma unitaria de nuestro Gobierno, siendo un único país, una única nación con un único poder legislativo, pero que el Estado a través de normas procede a descentralizar funciones del poder ejecutivo. Al respecto es oportuno señalar que el Poder Ejecutivo, se organiza en distintos niveles de Gobierno, siendo el Gobierno Nacional encabezado por el Presidente de la República, quien, por mandato constitucional, personifica a la Nación y representa al Estado, un segundo nivel de Gobierno, los Gobiernos Regionales, dichos gobiernos encuentran sus cimientos en los anteriores departamentos; un tercer nivel de Gobierno, los Gobiernos locales (provinciales y locales propiamente dicho).

Al respecto podemos identificar que de forma repetitiva los distintos niveles de gobierno aparentemente ejercen las mismas funciones de administración del ejecutivo, sobre el mismo terreno superficial, sin embargo, ahí radica la importancia de la descentralización, siendo que existen funciones que serán ejecutadas por el gobierno nacional, funciones que integren al país, mientras que

los gobiernos regionales desarrollaran funciones que integren a la región en su conjunto, y por ultimo encontramos funciones que el gobierno local desarrollara a fin de integrar a una determinada localidad. Este proceso, de descentralización no es nuevo en nuestro país, pues de acuerdo a lo que nos señala el profesor Jorge Cáceres, fue Manuel Prado -el primer Presidente civil- quien fue un impulsor de la descentralización, planteando la primera reforma presupuestal otorgando mayor presupuesto a los consejos departamentales.

2.6. PRESIDENCIALISMO ATENUADO

De acuerdo a lo que nos plantea el profesor Domingo García Belaunde, considera que la forma de Gobierno del Perú, se asemeja al modelo presidencialista, por las razones que nos señala en “El presidencialismo Atenuado y su funcionamiento”, en tanto el momento en que se dio la independencia de la Nación los únicos modelos o formas de gobierno que se identificaban en el mundo occidental, eran el presidencialismo, con su reciente declaración de independencia y las Monarquías europeas, asumiendo entonces la forma del presidencialismo, (García Belaunde, 2006) y fruto del desarrollo social y político se da un proceso de parlamentarización del presidencialismo, proceso que concluye con la carta de 1933 y que incluye figuras como el refrendo ministerial, la censura, la interpelación la cuestión de confianza, el Gabinete, el Presidente del Consejo de Ministros, entre otras, todas con el objetivo de fijar límites al poder del Presidente de la República.

En suma, contamos con un sistema mayoritariamente presidencial, donde se han impuesto mecanismos para limitar el poder del Presidente de la República, sin embargo, este último, cuenta con un elemento que legitima sus actos y origina que no pueda ser depuesto del cargo por razones políticas -como sucede en el parlamentarismo- sino que depende de la elección popular directa e inclusive, con la figura de la doble vuelta o ballottage si no se alcanza la mayoría requerida.

Situémonos en el sistema parlamentario, donde el Jefe de Gobierno es elegido por el Congreso, entonces este podrá ser depuesto por hacer efectiva su responsabilidad política mediante la censura, y este cuenta con una

herramienta como es la confianza u otra como la disolución de las Cámaras, haciendo mérito a la tesis de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder.

3. RELEVANCIA DE LA FORMA DE GOBIERNO

Es importante para el objeto del presente trabajo de investigación determinar los pilares fundamentales sobre los que la República peruana encuentra sus cimientos. Y más relevante aún, determinar que estas características no se encuentran aisladas de las demás características, sino que, dichas características amalgamadas entre sí dan como resultado una forma de gobierno única.

Tal como es nuestra forma de gobierno. Por mencionar un caso, si tan solo una de estas características estructurales, fuera distinta, el resultado sería que estriamos frente a una forma de gobierno diametralmente distinta, por ejemplo si fuéramos un gobierno donde se ejerza la democracia directa, como en distintas localidades de Suiza, la participación ciudadana no requeriría de la representación en órganos colegiados, pues serían los ciudadanos quienes en una asamblea, tomarían la decisiones de gobierno; o por otro lado, encontramos que si fuéramos una República Federal de igual forma, la autonomía de los departamentos sería diametralmente distinta, encontraríamos probablemente una Constitución por cada Departamento o Región con una forma de gobierno distinta entre sí, evidentemente encontraríamos una forma de gobierno donde algunas facultades del Poder Ejecutivo, le habrían sido cedidas al Gobierno Federal, es decir, aquel que agrupa a la federación completa. O por otro lado encontramos que, de no ser una República, podríamos adoptar otra forma de gobierno, como es una Monarquía, como por ejemplo en el Reino de España, donde su Constitución establece que España es un Estado Monárquico, donde el Rey ejerce funciones de Jefe de Estado, representa al Estado y Personifica la Nación, empero, las funciones de Gobierno las ejerce un Jefe de Gobierno que es el Presidente de Gobierno del Reino de España.

En los distintos estados, encontramos que la adopción de las formas de gobierno son el resultado de un proceso histórico, en el cual, se establecieron

principios que muchas veces responden a una lucha social, un conflicto interno o como en nuestro caso a un proceso de independización, resultado del cambio de paradigma entre ser la colonia de una Monarquía, a ser un Estado independiente.

En suma, es mediante esta comparación que establecemos las diferencias que puede implicar una forma de Gobierno de otra, teniendo en cuenta que los pilares de un Estado se cimentan en los principios que lo rigen, por lo que las leyes y demás instrumentos legales deberán adecuarse a lo que la Constitución dispone. Recordando que la Constitución es fruto de acuerdos y consensos de los legisladores constituyentes, los mismos que en atención del principio de representatividad ejercen su función constituyente en representación del pueblo.

4. INSTITUCIONES POLÍTICAS

4.1. MINISTRO, GABINETE Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

Desde el inicio de la República durante los debates si debía ser nuestra nación una república o una monarquía, si se debía acoger el modelo federal o el modelo unitario, es que se opta por limitar las facultades del Presidente a través de la figura del referendo ministerial, vale decir que los actos del Presidente de la República carecen de validez si no cuenta con la firma del Ministro y por su puesto la firma implica la responsabilidad del Ministro firmante².

Posteriormente con la carta de 1856, se dispone la creación del Gabinete de Ministros como tal aunque los ministros se reunían a tomar decisiones en acuerdo, se introduce la institución del Gabinete de Ministros donde se reúnen los ministros de Estado con el Presidente y con el Presidente del Consejo de Ministros, esta última institución surge en el Congreso Constituyente que dio origen a la carta de 1856, como una iniciativa de los liberales con el objetivo de limitar el poder del Presidente de la

² Artículo 73 Constitución peruana de 1823.

República (Gálvez Montero & García Vega , Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 72).

Debemos precisar que la Constitución de 1856 en su artículo 91 disponía que la regulación del Gabinete se debía realizar mediante una ley, la cual fue promulgada el 4 de diciembre de 1856 (Gálvez Montero & García Vega , Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 72), la Ley de Ministros de 1856, que regulaba los aspectos funcionales del Consejo de Ministros, como sería la elección del Presidente del Consejo de Ministros³, la responsabilidad política de la que están investidos los ministros⁴ y por primera vez en el Perú introduce el voto de censura de los ministros.

5. MOCIÓN DE CENSURA O VOTO DE CONFIANZA

5.1. ORIGEN HISTÓRICO

Al respecto de la censura como un instrumento de control político, debemos señalar que esta institución, es uno de los ejes centrales del presente proyecto de investigación. Para poder entender en que consiste dicha institución, es importante conocer sus orígenes y, sobre todo, la aplicación y su desenvolvimiento en las formas de gobierno donde fueron concebidas. Con relación al origen histórico, la censura tiene antecedentes en Inglaterra, un sistema parlamentario y representativo; al respecto Carlos Hakansson Nieto nos relata un episodio de la historia en la Inglaterra de 1640, Thomas Wentworth, un funcionario al servicio de la Corona inglesa (Biografías y Vidas, 2019), siendo el monarca el Rey Carlos I, asumió la responsabilidad de decisiones atribuibles al Monarca y pago con su vida una falta, que en realidad fue cometida por el Rey. Es a partir de tan trágico precedente que se comenzó a exigir la responsabilidad política de los ministros, en tanto “el rey no puede hacer

³ Artículo 4 y 24 de la Constitución peruana de 1823.

⁴ Artículo 36 y 37 de la Constitución peruana de 1823.

nada malo”, serán los ministros quinees deberían hacer frente a las acusaciones parlamentarias.

Para efectos de nuestra investigación debemos identificar elementos que permitan una concepción adecuada de dicha figura, en principio un sistema parlamentario donde es el Parlamento quien ejerce su soberanía, luego de un proceso histórico y de desarrollo social, donde no hay autoridad pública legislativa o ejecutiva o judicial, regional o local secular o eclesiástica que pueda dejar de lado o invalidar un acto de Parlamento; en suma “ El Rey es el Soberano pero se encuentra sometido a la soberanía del Parlamento” (García Toma, Caceres Arce, Tupayachi Sotomayor, Peralta Franzis, & Murillo Celdan, 2011, pág. 129).

Es decir, los actos de Gobierno que ejercía el rey serían sometidos a revisión del Parlamento, como ya sabemos posteriormente, luego de la reforma de 1831 (Duce Perez-Blasco, 2020) los actos de gobierno pasan a ser una facultad propia del del Jefe de Gobierno, en caso del Reino Unido dicha responsabilidad recaería en el Primer Ministro.

En suma, en el sistema parlamentario puro, es el Parlamento quien elige al gobernante, y será el Jefe de Gobierno, quien en conjunto con sus ministros desarrolla las políticas de estado para las que el Parlamento los ha designado, y es por lo que, este último puede hacer revisión de los actos para lo cual los designo, siendo una consecuencia la facultad de hacer efectiva la responsabilidad política del Jefe de Gobierno, ejerciendo el elemento más drástico de dicha forma de Gobierno como es la censura del Gabinete o del Ministro.

RESPONSABILIDAD CONJUNTA O INDIVIDUAL

Como también nos relata el profesor Carlos Hakansson, la responsabilidad a la que se someten los integrantes del poder ejecutivo puede ser solidaria e individual, y es también dicha separación nacida de un episodio de la historia, donde:

Jorge III Monarca ingles quiso ejercer su derecho a nombrar y destituir a cada Ministro, fue entonces el Primer Ministro William Pitt quien

estableció el principio de que el Gobierno entero pondría sus cargos a disposición de la Corona si el Rey cesaba a un Ministro. (Hakansson Nieto, 2005, pág. 429)

Es evidente la distinción de ejercer la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de un Gabinete o un de uno solo de los ministros, sin embargo, si se ejerce dicha facultad en uno o en otro caso, devendrá en los mismos resultados, la dimisión del Gabinete completo o del Ministro censurado.

NATURALEZA JURÍDICA

La configuración jurídica que posee la figura de la moción de censura parte de su configuración original, es decir un instrumento de control político, y su diferencia específica frente a otros instrumentos de control político, como puede ser la interpelación o las preguntas que hace cualquier parlamentario a los ministros en el ejercicio de su facultad fiscalizadora y dentro de los límites de esta.

Nuestra forma de gobierno no concibe figuras como algunas democracias europeas continentales, la censura constructiva, en ese entendido la censura se plantea sin la necesidad de proponer a otro Ministro o Presidente del Consejo de Ministros.

A diferencia de otras formas de control político el funcionario censurado, no responde a una pena o enjuiciamiento penal, por lo que la Constitución del Estado y los instrumentos que forman parte de nuestro sistema de jurídico regulan plazos y procedimientos que se deberán seguir garantizando un debido procedimiento, entiéndase que la responsabilidad política del Ministro o Consejo de Ministros responde a la facultad fiscalizadora, obedece a la representación ciudadana fruto de la elección democrática y se materializa con la separación del cargo. Diferenciándose del Juicio Político, donde tendrán que concurrir los elementos propios de un enjuiciamiento penal debiéndose determinar un hecho objetivo con carácter de cosa juzgada el que gatilla el juicio

político y los efectos de este tal como se prevé⁵ constitucionalmente. En palabras del profesor Alberto Borea Odría “Esto es (la censura) lo que se llama la responsabilidad política de los ministros. El Parlamento no requiere de una causal de tipo judicial o de una responsabilidad de tipo administrativo para mostrar su disconformidad con lo actuado por este.” (Borea Odría, 2016).

En suma, la censura, en nuestro sistema jurídico se aplica por la percepción del Parlamento que, los ministros o el Gabinete no están desarrollando las tareas propias del Poder Ejecutivo de forma idónea y por lo tanto son separados de su cargo.

5.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

En el sistema jurídico peruano encontramos la regulación de dicha figura en la Constitución del Estado y algunas precisiones procedimentales en el Reglamento del Congreso de la República.

En la Constitución se regula en el art. 129, 130, 131, 132 y 133.

ART. 129 Como ya hemos podido revisar y ver a la luz del origen histórico– social de la censura como instrumento de control político, la carta de 1993 incluye dentro de su ordenamiento jurídico la prerrogativa de asistir a las sesiones del Parlamento. El profesor Marcial Rubio nos manifiesta que “La concurrencia de los ministros o del Consejo de Ministros al Congreso contribuye a la concertación de esfuerzos entre el Ejecutivo y Legislativo para llevar una marcha adecuada del País.” (Rubio Correa, 2012, pág. 216).

ART. 130 El Presidente del Consejo de Ministros se encuentra con un deber constitucional, el acudir al Congreso una vez designado en el cargo a fin de exponer su política general de Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. La Constitución, dispone que deberá plantear

⁵ Fundamento 15 de la sentencia 0006-2003-AI/TC.

“cuestión de confianza” sobre “las principales medias que requiere su gestión”, esta figura no debe confundirse con la censura como instrumento de control político, y su tratamiento será desarrollado en el siguiente acápite del presente trabajo.

ART. 131 Dentro de los instrumentos de control con los que cuenta el Congreso, se encuentra la interpelación, un instrumento mediante al cual los parlamentarios exigen la concurrencia del Consejo de Ministros o de uno solo de ellos, para resolver una serie de preguntas que deberán ser plasmadas por escrito de forma previa.

Por si misma la censura no es una medida que implica sanción, solo implica una estación de preguntas (Rubio Correa, 2012, pág. 219), sin embargo esta figura será relevante para comprender la aplicación del voto censura cuando se analice la parte procedimental de la esta, en la cual la interpelación puede ser uno de los antecedentes que podrán permitir el planteamiento de una censura.

ART. 132 Dentro de los instrumentos de control político en este artículo se regulan los efectos inmediatos del planteamiento de una moción de censura o la de una cuestión de confianza (ambas no deben ser confundidas por quien lea el presente trabajo de investigación). La censura tendrá que ser planteada por el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, y se debate entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

El plazo que se debe esperar para la votación de la censura, computados desde su presentación, tiene una relevancia en tanto el plazo será un mecanismo de “enfriamiento” (Hakansson Nieto, 2005, pág. 435), que sirve para serenar el debate, cuajar las ideas y las fuerzas, dentro del Parlamento.

Mientras que la exigencia de que sea el 25% del número legal de congresistas quienes presenten la moción de censura, tiene como finalidad, según el profesor Carlos Hakansson que “la moción de censura

no surja de la voluntad de pocos miembros”; ello implicará un acuerdo de mayorías y que permita que sea un número razonable de parlamentarios los que desapruében el actuar del Consejo de Ministros o de un Ministro en específico, no olvidemos que el Parlamento es la representación de la ciudadanía y que bajo el principio de “representatividad” el Parlamento es quien recoge el sentir de los distintos sectores de la población ante un Poder del Estado.

A opinión del profesor Alberto Borea la exigencia de un “quorum alto” para la presentación de la censura, obedece a que “anteriormente”⁶ la presentación de un voto de censura podía ser presentado por un cualquier representante, ello se podía presentar en medio del fragor de un debate, motivada, tal vez, por la molestia fruto de una expresión desatinada de un Ministro y que considerase que no resultaba conveniente aguantar ese “atreimiento” y por lo tanto presentar una moción de censura, ello puede dar la sensación de obstruccionismo, tal como ocurrió en el primer régimen del Presidente Belaunde (Borea Odría, 2016, pág. 832). En suma, la exigencia de un alto número de parlamentarios suscriptores de la censura permite presentar mociones fruto de acuerdos y en atención de políticas gubernamentales y no de asuntos personales. Posteriormente en este trabajo de investigación se analizará la presentación de censuras en los gobiernos, esto nos dará una visión de cómo se ha utilizado este instrumento a lo largo de la historia del Perú.

Art. 133 en nuestro sistema jurídico, encontramos la “crisis total del Gabinete” que es el resultado de la desaprobación de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros.

APROBACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA

⁶ Debe entenderse la presentación de censuras bajo la regulación de anteriores constituciones (1856, 1860, 1867, 1920 y 1933).

La aprobación de la moción de censura, como se ha desarrollado previamente, es objeto de la más drástica sanción con la que cuenta el Parlamento, ello implica la renuncia inmediata del funcionario censurado (Consejo de Ministros o uno solo de ellos) y la aceptación de dicha renuncia de forma obligatoria por el Presidente, caso contrario se habrá incurrido en una infracción constitucional y podrá ser acusado conforme al art. 99 de la Constitución.

El Poder Legislativo, hará uso de la “representación popular” con la que se encuentra investido, si la censura es al Consejo de Ministros en pleno, se deberá entender la desaprobación a la política de Estado, a como se está gobernando la Nación.

5.3. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO PERUANO

A efectos de esta sección del presente trabajo de investigación, analizaremos la forma como se introdujo la institución de la censura en la legislación peruana, sin perjuicio que más adelante analizaremos otras instituciones propias del sistema parlamentarios y como fueron agregadas al sistema jurídico peruano.

A efectos de tener un contexto claro es preciso señalar que, la Constitución de 1823, 1828, 1834, 1839 incluyen en sus disposiciones la existencia de ministros como una institución propia del sistema parlamentario y se introduce en la Constitución de 1856 la existencia de un Consejo de Ministros como tal.

Como ya hemos desarrollado previamente, bajo la forma de gobierno desarrollada en Latinoamérica se incluyen figuras como los ministros y el Consejo de Ministros, aun cuando estos son elementos propios de un sistema parlamentario.

Como se ha podido constatar en distintas referencias revisadas para la ejecución del presente trabajo de investigación, el Consejo de Ministros aunque no había sido creado a nivel constitucional, si se le hacía mención en distintas leyes, como lo eran “La Ley Fundamental de la Confederación Perú – Boliviana”, e inclusive por disposición de Andrés Santa Cruz

mediante un decreto se asignó un sueldo al Presidente del Consejo de Ministros (García Vega & Gálvez Moreno, 2016, págs. 49, 50).

El 16 de Octubre de 1856 fue promulgada la Constitución del mismo año, dicha norma disponía en su artículo 93 “Habrá un Consejo de Ministros, cuya organización y procedimientos se detallan por la ley”, esta última disposición sobre una ley que detalle los aspectos sobre el Consejo de Ministros se materializa el 4 de diciembre de 1856 con la promulgación de “Ley de Ministros de 1856” la que en su art. 37, señala: “No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura” (Gálvez Montero & García Vega, Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 77).

Encontramos así en el desarrollo constitucional peruano, la primera mención expresa a la destitución de un Ministro -o como lo denomina la Ley de Ministros de 1856- no merece confianza pública el Ministro contra quien prospere una moción de censura, encontramos en esta introducción algunas carencias que, consideramos, debieron ser específicas en una ley de desarrollo constitucional, pudiendo versar también, sobre las formalidades del trámite de la censura, los porcentajes requeridos, entre otros aspectos.

A efectos de nuestro trabajo de investigación debemos señalar que se consolida al amparo de la Constitución de 1856 la introducción de la “moción de censura” como herramienta de control político, desarrollada y complementada esta figura por las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863 (García Belaunde, 2006).

Debemos anotar que la moción de censura será regulada a nivel constitucional posteriormente en la Constitución de 1920.

5.4. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL PERÚ

En el Reglamento del Congreso de la República encontramos las precisiones sobre la aplicación de la moción de censura y su tratamiento en los artículos 55, 64, 68, 78, 82, 83, 84, 86.

ART. 55 En el literal e) del mencionado artículo se regula la participación de los ministros en el pleno del Congreso de la República, que como ya hemos analizado de forma previa, los ministros se encuentran facultados constitucionalmente a participar en las sesiones del Congreso. Sin perjuicio de ello, se regula la participación de los ministros si se está debatiendo en el pleno una interpelación o la exposición y el debate de la política general de gobierno (en referencia al art. 130 de la Constitución). Si se trata de la estación de preguntas, se regula el procedimiento a seguir para la participación de los ministros y posteriormente de los congresistas.

ART. 64 En este artículo se describen los denominados “procedimientos parlamentarios”, en los cuales se promueve el debate en el Congreso, con el objetivo de (...) realizar actos de control político⁷. En el literal b) del mismo, encontramos señalados la “investidura del Consejo de Ministros”, la interpelación, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros, la censura y extensión de confianza a Ministros. Así pues, el Reglamento del Congreso, pretende enmarcar los procedimientos de control político, enumerándolos y reglamentado su aplicación.

ART. 68 Con respecto a este artículo se hacen precisiones sobre la forma de presentación de los actos de control político como son la interpelación, la invitación a los ministros a informar, la censura o negación de confianza al Consejo de Ministros, señalando que: estas se pueden realizar a un Ministro o al Consejo de Ministros en su conjunto. Todas las mociones deberán ser presentadas ante la Oficialía Mayor.

ART. 78 En cuanto a la segunda votación que se requiere como requisito para los procedimientos administrativos, encontramos una excepción

⁷ Art. 64 del Reglamento del Congreso de la República del Perú.

cuando se trata del voto de censura al Consejo de Ministros o a los ministros por separado.

ART. 83 La interpelación cumple un papel importante en el procedimiento de censura, pues es uno de los supuestos previos que deben darse antes de poder plantear la moción de censura, el pedido deberá ser presentado por no menos del 15% de los congresistas, acompañado del pliego interpelatorio, no olvidemos que, en sintonía con el art.68 del Reglamento del Congreso, se debe presentar la moción a través de la Oficialía Mayor del Congreso, y para la admisión se requerirá del tercio de congresistas hábiles, y por último, de ser el caso el pleno acuerda el día y hora para que los ministros contestes la interpelación, que como mínimo deberá ser antes del tercer, ni después del décimo día de la admisión de la moción.

ART. 84 La invitación de los ministros para informar de forma individual se tramita de forma simple y se hace efectiva mediante oficio de invitación al ministro requerido a informar.

ART. 86 En este artículo encontramos el tratamiento de la moción de censura, así como de la cuestión de confianza, para esta sección del presente trabajo de investigación nos avocaremos a la moción de censura.

De forma previa a la presentación de la moción de censura se deberá haber incurrido en alguno de los siguientes supuestos: a) luego de la interpelación, b) luego de la concurrencia de los ministros para informar o debido a su resistencia de asistir, o c) luego de la participación en un debate que haya realizado el Ministro en aplicación del art. 129 de la Constitución del Estado.

La moción de censura deberá ser presentada ante la Oficialía Mayor del Congreso por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas, la moción se debatirá entre el cuarto y el décimo día natural

posterior a su presentación, para su aprobación se requerirá de mayoría absoluta del número legal de congresistas.

La aprobación de la moción desencadena una serie de hechos que son resultado del control político que ejerce el Parlamento sobre el Ejecutivo, y son que el Ministro o ministros censurados deben renunciar, y el Presidente de la República, debe admitir la renuncia en las 72 horas siguientes.

5.5. ¿MOCIÓN DE CENSURA O VOTO DE CONFIANZA?

En la Constitución de 1993 encontramos dos figuras, la cuestión de confianza y la moción de censura, sin embargo, en caso de la negativa de una u otra no se mencionan en el texto constitucional referencias expresas sobre la semántica de cada una de ellas.

Al respecto tomamos en cuenta lo que nos explica el profesor Domingo García Belaunde, “la moción de censura, el voto de confianza o no confianza o simplemente desconfianza, son armas de control parlamentario” (García Belaunde, 2018).

En esta sección del presente trabajo de investigación buscamos comprender a cabalidad la semántica con la que se definen algunos términos propios del control parlamentario, vale decir, es correcto asumir que, si no prospera la moción de censura se habrá obtenido un voto de confianza, caso contrario si la moción de censura prospera se habrá obtenido un voto de desconfianza o no confianza, y por lo tanto el Gabinete deberá presentar su renuncia, la misma que deberá ser aceptada por el Presidente de la República. Por otro lado, la propia carta señala que cuando se deniega una cuestión de confianza será mediante el “rechazo de la cuestión de confianza” y no por la desconfianza o el voto de no confianza⁸, aspecto a tener en cuenta para el computo de la “cuenta regresiva para la disolución del Parlamento”.

⁸ Art. 132, Constitución Política del Perú.

5.6. OBSTRUCCIONISMO

Dado el debate líneas atrás sobre el funcionamiento de un instrumento de control político propio de un modelo parlamentario en un país donde se adoptó la forma de gobierno presidencialista. Encontramos algunas situaciones que no solo no han favorecido al correcto desarrollo del gobierno, sino que han propiciado el desgobierno y el autoritarismo.

Reincidiendo en que, desde que culminó el proceso de parlamentarización de la forma de gobierno peruana con la promulgación de la Constitución de 1933, se ha tenido una constante, la que se traduce en que un Presidente de la República que no cuenta con una mayoría sólida en el Parlamento siempre resulta una situación poco favorable, con un golpe de estado que pone fin a su mandato, o alguna crisis política gravísima, vale entonces preguntarse ¿a qué se debe ello?.

Para dar respuesta a esta interrogante señalamos que la situación poco favorable a la que hacemos referencia es solo una consecuencia, la verdadera causa radica en el obstruccionismo que representa el Parlamento para el desarrollo de la Política de Estado, en vez de una responsable tarea de control político, dos destacados profesores de derecho constitucional, Domingo García y Alberto Borea, coinciden en que el abuso de instrumentos de control político propios del sistema parlamentario, originan un obstruccionismo que al final hace el caldo de cultivo para un golpe de estado que será aplaudido por la ciudadanía, en tanto la oposición parlamentaria no deja desarrollar un buen Gobierno.

Se suma a ello la forma de elección de cada uno de los representantes ante los poderes del Estado, nos referimos al *balotage* y a la cifra repartidora, siendo quien ganaba en primera vuelta no ganaba en segunda vuelta, y el sistema de cifra repartidora distribuye las curules de forma proporcional asegurando la representación de las minorías, vale decir que el candidato ganador a pesar de ganar, no cuenta con una mayoría parlamentaria, pues en primera vuelta no ganó y el voto se dispersó gracias a la cifra repartidora.

Debemos sumarle que, en algunos países de Europa continental, una censura suele contener la propuesta de un nuevo gobierno, al se le habrá dado la confianza luego de la votación favorable de destitución del gobierno saliente mediante el voto de censura; a esto se le denomina censura constructiva. Regresando al Perú, la oposición parlamentaria, a pesar de ser responsable del derrumbe de un Gabinete Ministerial, no tiene la posibilidad de tan siquiera proponer a sus reemplazantes (García Belaunde, 2006) y amparados en ello, pueden perjudicar al régimen en el Gobierno, derrumbando a uno u otro Ministro sin permitir una estabilidad política.

Al respecto a la moción de censura hemos encontrado pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en las sentencias 0156-2012-HC/TC y 004-2011-PI/TC, en las que se hacen precisiones sobre la diferencia entre control político y control jurídico, reconociendo el control político como facultad natural del Congreso.

Y la sentencia 0006-2018-PI/TC, norma que declara la inconstitucionalidad del literal e) del art. 86 del Reglamento del Congreso, que desarrollo constitucional sobre el art. 130, 131, 132, 133 y 134 de la Constitución.

6. CUESTIÓN DE CONFIANZA

6.1. ORIGEN HISTÓRICO

La cuestión de confianza tiene su origen en el parlamentarismo europeo, presumiblemente en el Reino de España, a juicio del Profesor Ignacio Fernández Sarasola, la confianza puede haberse originado en la Inglaterra parlamentaria, sin embargo, el antecedente claro y específico en la forma de Gobierno parlamentaria española se encuentra en 1834, fruto de dos institutos, la cuestión de confianza y la cuestión de Gabinete. Siendo la cuestión de confianza cuando una ley tiene el objeto de permitir el proyecto de Gobierno que plantea el Gabinete, pero en específico dicha situación tiene el carácter de necesaria, tan indispensable, es decir una “cuestión vital de Gabinete” y este último

pone su responsabilidad en juego a fin de la aprobación (Fernandez Sarasola, 2018). En contrario sensu si solo fuera una moción de confianza y fuese denegada no sucedería nada, sin embargo, si se adiciona la “cuestión de Gabinete”, el Gobierno es depuesto, pues dicha medida es de tal trascendencia para su proyecto de Gobierno que de no ser aprobada debe dimitir.

6.2. NATURALEZA JURÍDICA

La cuestión de confianza, siendo una institución propia de sistemas parlamentarios debemos analizar su funcionamiento en estos.

Al respecto debemos precisar que es un instrumento de control político, propio de países donde se cuentan con sistema parlamentarios. Como ya hemos analizado de forma previa, los sistemas parlamentarios tienen algunas características dentro de las que debemos destacar la elección del Poder Ejecutivo en manos del Legislativo, la facultad de disolver las cámaras, entre otras.

Vale decir que la forma de elección del Jefe de Gobierno es resultado de consensos y mayorías en el Parlamento. Por lo que la posibilidad de exigir responsabilidad política se hace más arraigada.

En el Perú, como ya hemos analizado, nos encontramos frente a un sistema que se ha desarrollado a lo largo de la historia republicana, acogiendo figuras del sistema parlamentario, y naciendo de un sistema presidencialista. Tengamos presente que, bajo la forma de gobierno parlamentaria se hace efectiva la responsabilidad política del Jefe de Gobierno, en el caso del Perú, la responsabilidad política que se hace efectiva no es la del Jefe de Gobierno, sino la del Presidente del Consejo de Ministros -que tiene otras funciones constitucionales asignadas- a quien si le es rechazada la cuestión de confianza presentara su renuncia, la que deberá ser aceptada por el Jefe de Gobierno. Sin embargo, estos detalles serán analizados posteriormente en la sección de legislación comparada.

Entonces la confianza tiene por objeto voltear la vista al Poder que eligió al Jefe de Gobierno, para poder ratificar la confianza depositada en él, a fin de iniciar una determinada política que, el Gobierno, considera necesaria para continuar con la administración correcta del país.

El profesor Francisco Fernandez Segado señala: “Los medios prácticos para verificar si el Gabinete Ministerial continua disfrutando de la confianza parlamentaria son dos: unas veces es el propio gobierno quien toma la iniciativa de efectuar dicha comprobación, presentando a tal efecto una cuestión de confianza ante la Cámara, (...)” (Fernandez Segado, Año 7), adiciona también que la cuestión de confianza -citando a Jean Blondel- puede resultar en una “amenaza de suicidio”, en tanto de no ser aprobada la moción el Jefe de Gobierno renunciara, por lo que está dispuesto a sacrificar su puesto poniendo en juego su responsabilidad política y la del Gabinete Ministerial.

Por otro lado, el profesor Ignacio Fernandez Sarasola nos señala que la cuestión de confianza es un “instrumento para exigir responsabilidad política al gobierno (control extraordinario)” (Fernandez Sarasola, 2018). En esa línea de ideas encontramos la siguiente afirmación “la exigencia de responsabilidad política tiene cauces específicos. En particular, existen dos: la moción de censura y la cuestión de confianza. Ambas están dotadas de los mismos efectos: la destitución del Gobierno” (Santoalla López, 2003).

En suma, distintos autores coinciden en que la cuestión de confianza es un instrumento de control político que permite hacer efectiva la responsabilidad del Jefe de Gobierno, a iniciativa ministerial con el objetivo de solicitar o renovar el respaldo del Parlamento hacia el ejecutivo, que se materializa en una política de gobierno -la legislación comparada lo relaciona con asuntos legislativos- y en caso de ser rechazada se hace efectiva la responsabilidad política del Jefe de Gobierno y este deberá renunciar al cargo.

6.3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Dentro del sistema Jurídico Peruano encontramos la regulación de la institución de la cuestión de confianza como iniciativa ministerial en la Constitución Política de Perú y en el Reglamento del Congreso de la República.

Siendo la “cuestión de confianza” un elemento de control político, que permite medir el apoyo con el que cuenta el Poder Ejecutivo dentro del Parlamento, al respecto señalaremos los artículos correspondientes.

ART. 130 Del resultado de la revisión del texto constitucional y teniendo presente uno de los orígenes de la cuestión de confianza como herramienta de presentación y presión al Parlamento, encontramos que en el Perú el Presidente del Consejo de Ministros deberá “exponer la política general de Gobierno, así como las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza”, es evidente entonces que, las políticas de gobierno desarrolladas por el Presidente del Consejo de Ministros, deberán ser respaldadas por el Congreso. Al respecto debemos hacer un análisis más profundo de lo que pretende señalar el art. 130.

El Presidente del Consejo de Ministros cuenta con las facultades para coordinar los actos de los ministros, ser el portavoz autorizado del gobierno luego del Presidente de la República y refrendar los decretos legislativos y demás decretos señalados por la Constitución, vale decir, la Presidencia del Consejo es una institución dotada de responsabilidad política la misma que se complementa con la nulidad de los actos que realiza el Presidente en caso no contar con el debido refrendo ministerial; lo que conlleva a interpretar que la Constitución busca dar un papel protagónico al Presidente del Consejo (Congreso Constituyente Democrático, 1993, pág. 1333), inclusive dentro del debate del Congreso Constituyente Democrático, el Constituyente Enrique Chirinos Soto manifiesta el logro que se había tenido en la carta de 1993, al empoderar al Presidente del Consejo. Sumada la nulidad de los actos presidenciales que carecen de refrendo a la responsabilidad política de la PCM, tenemos

como resultado un Ejecutivo en el cual el Jefe de Gobierno deberá coordinar estrechamente casi todas sus actuaciones -para que puedan ser ejecutables- con el Presidente del Consejo.

En suma, a lo que respecta a nuestra investigación, el titular de la PCM deberá plantear ante el Congreso una “cuestión de confianza” sobre la política general de gobierno.

ART. 132 Queda a discreción del titular de la PCM plantear una “cuestión de confianza” la misma que -de acuerdo con el presente artículo- si es denegada al no obtener la votación requerida para su aprobación, que se dé la mitad del número legal de los miembros del Congreso (conforme al Reglamento del Congreso de la República), así mismo podemos advertir que en este artículo se precisa que la “cuestión de confianza” solo puede ser presentada por iniciativa ministerial, atendiendo así criterios de origen de dicha institución. Por otro lado encontramos que el rechazo de una iniciativa Ministerial, no conlleva a la renuncia -como es el caso de la “cuestión de confianza”- salvo el Ministro haya hecho “cuestión de confianza” de la misma, concordando tratativa de la “cuestión de confianza”, en tanto un Ministro pone en juego su responsabilidad política condicionada a la adopción de la iniciativa propuesta, en caso no ser admitida, se hace efectiva la responsabilidad, el Ministro no cuenta con el respaldo de la “representación nacional” y deberá dimitir a su cargo.

ART. 133 Podemos identificar los supuestos en los que se produce la “crisis total del Gabinete”, siendo estas situaciones taxativamente señaladas por el texto constitucional, cuando el Presidente del Consejo de Ministros es censurado, cuando la confianza solicitada le ha sido rechazada, si renuncia o si es removido por el Presidente de la República. Al respecto debemos mencionar el literal e) del art 86 del Reglamento del Congreso, el mismo que fue declarado inconstitucional por la sentencia del expediente N° 006-2018-PI-TC. Dicha modificatoria al

Reglamento planteaba que a) la cuestión de confianza no podía ser planteada cuando era con el objetivo de interferir la censura, b) La facultad de disolver el Congreso por parte del Presidente de la República solo se podía ejercer cuando habían acontecido dos “crisis totales del Gabinete” y c) precisaba que no hay crisis totales del Gabinete si: el titular de la PCM renuncia o si alguno de los integrantes del Gabinete censurado, asumía nuevamente alguna cartera Ministerial.

ART.134 El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si: “ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”, como ya hemos señalado previamente, la semántica que se utiliza para denominar a la no aprobación de la “cuestión de confianza” no debe confundirse con “no confianza o desconfianza o negado su confianza”, vale decir entonces que la censura a un Consejo de Ministros y el “voto de confianza dentro de los 30 días de haber asumido funciones el titular de la PCM” -instrumento propio del parlamentarismo- son las figuras que generan la cuenta regresiva para ejercer la facultad de disolución del Congreso. Es necesario señalar que, en el caso de disolución del Parlamento en el 2019 se han realizado interpretaciones por parte del Jefe de Gobierno, a nuestro juicio de forma herrada, y más aún estas han sido ratificadas en la sentencia del expediente N° 0006-2019-CC/TC, interpretación que no compartimos, el análisis pertinente se ha de realizar en otra sección del presente trabajo de investigación.

NEGATIVA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

En el sistema de gobierno por disposición constitucional, si el titular de la PCM plantea una cuestión de confianza y esta le es rechazada, deberá presentar su dimisión, la misma que será aceptada por el Presidente de la República. Algunos aspectos relevantes son la terminología usada por la Constitución y por algunos de los Constituyentes en torno a la negativa de la cuestión de confianza, denominándola “rechazo de la cuestión de confianza” como se puede evidenciar del debate en el CCD

protagonizado por los Constituyentes, Matsuda Nishimura, Chirinos Soto y Cáceres Velásquez. Asimismo, otro aspecto relevante es la interpretación de algunos políticos y constitucionalistas -que no compartimos- sobre la disolución del Parlamento a raíz del “rechazo de la cuestión de confianza”, este álgido punto será tratado en una sección específica en el presente trabajo de investigación.

6.4. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO PERUANO

La “Cuestión de Confianza” aparece en el constitucionalismo peruano con la carta de 1933, la que señala expresamente que: “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza”⁹, como ya hemos analizado previamente, la “cuestión de confianza” como instrumento de control político, permite al Ejecutivo medir el respaldo político con el que cuenta en el Parlamento, y en específico el respaldo a una iniciativa ministerial.

Es oportuno señalar que, en el texto constitucional de 1933, se introduce el “voto de confianza”, al respecto no debe confundirse dicha institución con la “investidura” y mucho menos con la “cuestión de confianza” en tanto, el voto de confianza es un instrumento de control político que se origina en el Congreso.

Posteriormente en el texto de 1993 se tergiversarán instituciones y se incluye el planteamiento de la “cuestión de confianza” cuando se solicita el voto de confianza para la política general de gobierno, debiendo ser un “voto de confianza”.

6.5. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

En el Reglamento del Congreso de la República encontramos las precisiones sobre el planteamiento de la “cuestión de confianza” y su tratamiento en el Reglamento del Congreso de la República.

⁹ Constitución Política de la República, artículo 174.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ART. 82 Respecto a este artículo se hace referencia a la investidura del Consejo de Ministros, la que en el Reglamento se condiciona a la exposición de la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, el Presidente del Consejo de Ministros planteará Cuestión de Confianza sobre dichas medidas y la decisión será informada al Presidente de la República.

- En opinión del maestro Domingo García Belaunde, no es un voto de investidura pues los ministros ya se encuentran en funciones y es más los ministros ya se encuentran despachando en sus respectivos ministerios, por lo que a opinión del jurista, no encontramos frente a la modalidad de un voto de confianza para el Consejo de Ministros sin el cual no continúan en funciones (García Belaunde, Evolución y Características del Presidencialismo Peruano, 2008, pág. 100), no olvidar que el voto de confianza nace en el constitucionalismo peruano en la carta de 1933; esta institución jurídica tiene sus orígenes en el parlamentarismo y que, el pedido como tal se origina en el Congreso, es decir es un arma de control parlamentario.

- En opinión del profesor Carlos Hakansson Nieto, nos encontramos frente a la solicitud de una cuestión de confianza para ser investido, creando así la Constitución una forma de relación entre el Parlamento y el Consejo de Ministros (Hakansson Nieto, 2005, pág. 429).

En suma, los ministros se encuentran en funciones, disponen de sus respectivos despachos, sin embargo, requerirán de la aprobación del Parlamento para continuar en el cargo y aplicar las políticas que les fueron aprobadas al momento de plantear la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros¹⁰.

ART. 86 Ante el planteamiento de la “cuestión de confianza” se someterá a votación ante el pleno del Congreso y su aprobación requerirá del voto

¹⁰ Art.130, Constitución Política del Perú.

aprobatorio de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (sesenta y seis congresistas).

Surge la interrogante, ¿Qué pasa si son mayores las abstenciones impiden que se llegue a la mayoría requerida?, al respecto el profesor Víctor García Toma señala que “se considera rechaza si los votos en abstención son mayores” (El Comercio, 2019). Sin embargo, en la práctica parlamentaria, que también constituye fuente de derecho, la moción se vota la cantidad de veces como sea requerida hasta obtener la mayoría requerida, como sucedió con el Gabinete a cargo de la Presidenta del Consejo de Ministros Ana Jara (se votó en tres días distintos 20, 22, 26 de agosto del 2014, obteniendo la mayoría requerida en la tercera votación) y Enrique Cornejo (votada inicialmente el 14 de marzo del 2014 dos veces y luego aprobada el 17 de marzo del 2017) (El Comercio, 2019).

6.6. COMPLICACIONES

En suma, los enunciados señalados en punto anterior pretenden demarcar la compleja situación que encuentra el planteamiento de la “cuestión de confianza” en un sistema como el nuestro, y se pueden resumir los cuestionamientos en el hecho que, quien resulta separado luego del rechazo de la cuestión, no es el Jefe de Gobierno, sino es un elemento importante en su actividad de gobierno, como es el Presidente del Consejo de Ministros, por lo que a pesar de producirse una grave crisis en el Ejecutivo, este no se derrumba como tal y continua existiendo, por lo que, en caso ser rechaza, puede invertirse la percepción de la responsabilidad frente a la ciudadanía y puede considerarse como una manifiesta obstrucción frente a la forma de gobierno.

7. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

7.1. ESPAÑA

Uno de los países en los que analizaremos el funcionamiento de las instituciones como la censura y la cuestión de confianza es España entre otras razones por algunas similitudes que pudimos identificar entre derechos e instituciones.

El Reino de España cuenta con una forma de Gobierno de corte parlamentario y unitario, con un parlamento bicameral y con Comunidades Autónomas como órganos del Poder Ejecutivo descentralizado en ellas.

La Constitución y la democracia retornan a España luego de la transición de la Dictadura que encabezó Francisco Franco, la actual carta fundamental fue promulgada el año de 1978, luego de una elección de los integrantes de las Cortes Generales llevada a cabo el 15 de junio de 1977, un proceso iniciado por la Ley para la Reforma Política (Congreso de los Diputados, 2020), y que culminó luego de un amplio debate en la carta del 78.

7.1.1. ORIGEN HISTÓRICO

Como bien nos describe el profesor Francisco Fernandez Segado, “Los medios prácticos para verificar si el Gabinete Ministerial continúa disfrutando de la confianza parlamentaria son dos : unas veces es el propio Gobierno quien toma la iniciativa de efectuar dicha comprobación, presentando a tal efecto una cuestión de confianza ante la Cámara), Jean Blondel citado por (Fernandez Segado, Año 7) se “ha tildado de (amenaza de suicidio del Gobierno)”, vale decir que la puesta en juego de su responsabilidad política claro está, de su propia permanencia en el cargo. Asimismo, el profesor Fernandez nos señala que la práctica y el carácter de la cuestión de confianza han variado en los países europeos atlánticos, siendo que se utiliza como una forma de protección cuando el Ejecutivo encuentra debilidad frente a la Asamblea.

Por lo que debemos entender la cuestión de confianza dentro de la forma de gobierno española, donde coexiste la disolución de las Cortes Generales a propuesta del Presidente del Gobierno al Rey de España, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución española; es por ello que el Presidente del Gobierno cuenta con una liberalidad para la disolución de las Cortes, esta disolución no cuenta con una limitación de carácter formal en la Constitución vigente, por lo que debe ser considerada como un instrumento que resuelve una controversia entre el Ejecutivo y el Parlamento, poniendo la decisión final en manos de la ciudadanía, pues el decreto de disolución deberá señalar fecha para la nueva elección de las Cortes. En la práctica ha tenido una extensa

aplicación, Casi todas las terminaciones anticipadas de las cortes se han producido al amparo de la disolución decretada por el Presidente del Gobierno (Santoalla López, 2003).

ORIGEN DE LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

La censura en España inicia en 1836 cuando se produce la censura del Presidente del Gobierno, Francisco Javier Isturiz fue poco a poco afectado por no contar la confianza o “haber perdido la confianza” de las Cortes”, siendo que el Presidente del Gobierno fue nombrado de entre una minoría en las Cortes, debido a esta situación el 21 de mayo de 1836 se presentó el voto de censura del cual el Presidente del Gobierno no pudo sobrevivir (Villarroya, 1963).

La cuestión de confianza a opinión del profesor Ignacio Fernández Sarasola:

Nació durante la vigencia del Estatuto Real de 1834 merced a la mezcla de dos institutos: el voto de confianza y la cuestión de Gabinete. El primero constituía una fórmula abreviada para aprobar los proyectos de ley: el Gobierno solicitaba un voto de confianza sobre un proyecto que hubiese presentado, lo que suponía que las Cortes lo aprobaban sin introducir enmiendas ni tener que superar las diversas fases del trámite legislativo ordinario. En ocasiones, el Gobierno hacía de ese voto de confianza una «cuestión de Gabinete» (el segundo de los institutos); es ese caso, ponía de manifiesto que la aprobación por el trámite expeditivo de un proyecto de ley que hubiese presentado (voto de confianza) era tan importante para él, que lo convertía en una «cuestión vital del Gabinete», al punto de que, si las Cortes rehusaban aprobarlo, el Gobierno en pleno presentaba su dimisión. (Fernández Sarasola, 2018).

Así pues, la cuestión de confianza surge como una herramienta para aprobar proyectos de ley que se consideran necesarios para el Gobierno, no debemos olvidar que en un sistema como el Español el Gobierno surge de la elección por parte del Parlamento, y por lo tanto cuenta con una mayoría para la aprobación de normas.

7.1.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La censura se encuentra regulada constitucionalmente por el artículo 112 de la Constitución española, deberá ser presentada por la décima parte de los diputados y deberá incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno, de ser aprobada la censura el Presidente del Gobierno deberá renunciar y se le otorgara la confianza y deberá asumir el candidato propuesto, y se entenderá que el Congreso de los Diputados otorgó la confianza a este para ejercer el Gobierno, esta moción se conoce como censura constructiva; debemos rescatar la obligación constitucional de presentar un candidato a la Presidencia del Gobierno pues esto conlleva a la responsabilidad ante la ciudadanía que asume el Congreso de los Diputados al deponer a Jefe de Gobierno.

A diferencia del Perú donde si el Presidente del Consejo de Ministros es depuesto mediante la censura, no se propondrá a nadie y la decisión de la continuidad de la gobernabilidad recae en un ajeno a la discusión, el Presidente de la República. Consideramos que, de ser utilizado de forma irresponsable, solo será un instrumento que genera inestabilidad al Gobierno, en tanto los congresistas solo serán observadores de la crisis política y no asumen responsabilidad hacia con la ciudadanía de deponer al titular de la PCM, solo deberán esperar una propuesta del Presidente de la República sobre el siguiente Presidente del Consejo de Ministros y continuar una labor pasiva frente a dicha situación.

La cuestión de confianza se encuentra regulada por el art. 112 de la Constitución Española, esta es aprobada por el voto a favor de la mayoría simple de Diputados, asimismo en caso sea rechazada, aplicaran las reglas del artículo 99 de la citada carta fundamental, debiendo continuar en “funciones” hasta la designación, vetándose así la facultad de disolución de las Cortes.

7.1.3. CASOS RELEVANTES

En el Reino de España desde la entrada en vigor de la carta de 1978, se ha planteado la cuestión de confianza al Parlamento en dos ocasiones, la primera por el Presidente de Gobierno Adolfo Suarez el 16 de Septiembre de 1980 en materia de austeridad y desarrollo de las Comunidades Autónomas. La segunda ha sido por el Presidente Felipe Gonzales el 5 de abril de 1990 en el marco del

inicio de actividades económicas competitivas de cara a la Unión Europea (El Mundo, 2011).

En lo que respecta a la censura, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se han planteado cuatro mociones de censura y solo una ha logrado deponer al Jefe de Gobierno. Las primeras fueron contra el Presidente Adolfo Suarez (1980), la segunda contra Felipe Gonzales (1987), la tercera contra Mariano Rajoy presentada por Pablo Iglesias (2017) (EL PAIS, 2018). La única en prosperar y por lo tanto deponer en el cargo al Jefe de Gobierno español fue la censura planteada por el líder del PSOE Pedro Sánchez la cual se aprobó el 01 de junio del 2018 (BBC, 2018).

7.2. ALEMANIA

El siguiente sistema por analizar es la República Federal de Alemania, donde encontramos situaciones relevantes sobre la aplicación de la cuestión de confianza y la moción de censura, siendo que desde la entrada en vigencia de la Ley Fundamental de Bonn se han producido tres disoluciones del Bundestag (cámara baja) a raíz de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La República Federal de Alemania es una Democracia parlamentaria representativa, el Jefe de Estado es el Presidente Federal, elegido por la Asamblea Federal (integrantes del Bundestag y de los Lander), el Jefe de Gobierno es el Canciller Federal (elegido por votación directa) y sus Ministros federales, la forma de gobierno alemana concibe un sistema parlamentario bicameral imperfecto con cámaras que realizan funciones distintas, la cámara alta es el Bundesrat, que representa a los Lander o estados.

La Ley Fundamental de Bonn se publicó en el boletín oficial el 23 de mayo de 1949, posterior al término de la segunda guerra mundial y antes de la reunificación alemana en 1989.

7.2.1. LA CENSURA Y CUESTIÓN DE CONFIANZA INTRODUCIDAS EN EL SISTEMA ALEMÁN

La censura tiene sus orígenes en la modificatoria a la Constitución de 28 de octubre de 1918, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de Weimar (Sainz Moreno, Año 3).

La cuestión de confianza nace en el seno de los debates constituyentes que dieron origen a la Ley Fundamental de Bonn (Sainz Moreno, Año 3).

Debemos tomar conciencia que la promulgación de la Ley Fundamental de Bonn surge luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando las comisiones de gobierno sobre las distintas áreas ocupadas de la actual República Federal Alemana conforman un Consejo Parlamentario los cuales representan a los distintos Lander o estados de la República inclusive las áreas ocupadas por la URSS, aun cuando no contaran con autonomía frente a esta última. La Ley Fundamental de Bonn tendría aplicación para las áreas ocupadas por los Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

En lo que respecta a las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn se tendrían en cuenta las situaciones de inestabilidad de gobierno que habrían sido propiciadas por la Constitución de Weimar (Virgilia Foruria, Año 07) y en la que tomaron un papel fundamental los partidos políticos poco sólidos y la forma de gobierno que no era la adecuada.

7.2.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La censura se encuentra regulada en la Ley Fundamental de Bonn en el marco del artículo 67, denominándola “moción de censura constructiva”, con la obligación de presentar un relevo del Jefe de Gobierno o Canciller para que el Presidente Federal acceda a la moción de censura y por consiguiente nombre a su sucesor.

La cuestión de confianza se encuentra regulada por el artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn donde el Canciller requiere la aprobación por mayoría de la cuestión, caso contrario el Presidente Federal podrá disolver el Bundestag a propuesta del Canciller.

En la sentencia del 16 de febrero del 1983 el Tribunal Constitucional Federal interpreta que es facultad del Presidente Federal la disolución, por lo que resulta una discrecionalidad del Presidente acceder a la solicitud planteada por

el Canciller, a pesar que en el caso concreto revisado por el Tribunal Constitucional Federal, si se realizó la disolución del Bundestag o Cámara Baja, se fija como precedente al discrecionalidad las decisiones del Presidente Federal, argumentando que es el resultado escalonado de varias decisiones gubernamentales, en principio el Bundestag deberá rechazar la cuestión de confianza, seguidamente el Canciller deberá solicitar la disolución y en tercer lugar el Presidente podrá disolver la Cámara (Virgalia Foruria, Año 07) citando la sentencia del 16 de febrero de 1983. A diferencia de la disolución en España, donde el Presidente del Gobierno que es el Jefe de Gobierno solicita al Rey de España la disolución de las Cortes, debiendo el Rey proceder a dicha solicitud, no otorgando la facultad de discrecionalidad al Rey, como se puede observar del artículo 115 de la Constitución Española “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey.”

7.2.3. CASOS RELEVANTES

Respecto a la censura, esta se ha dado en dos ocasiones desde la entrada en vigencia de la Ley Fundamental de Bonn, y solo una de ellas prospero. La primera -que no consiguió la votación requerida- se dio en 1972 propuesta por el Presidente de la Unión Demócrata Cristiana, Rainer Barzel en contra del entonces Canciller Federal Willy Brandt (EL PAIS, 2006). El segundo caso se da en contra del entonces Canciller Federal Helmut Schmidt a propuesta del democristiano Helmut Kohl, obteniendo la mayoría necesaria, cesando en su cargo el Canciller y asumiendo uno nuevo en el marco de la censura constructiva (EL PAIS, 1982).

La cuestión de confianza se ha planteado en tres ocasiones en la República Federal Alemana por los cancilleres Kohl (1983), Brandt (1972) y Schroder (2005), en los tres casos luego de la perdida de la cuestión de confianza, el Presidente Federal, con arreglo a la Ley Fundamental de Bonn disolvió el Bundestag. Una particularidad de esta disolución es la presentación deliberada de la cuestión de confianza, sabiendo que esta sería perdida, el objetivo era

disolver el Bundestag y convocar a elecciones a fin de resolver conflictos de legitimidad del Ejecutivo, el Tribunal Constitucional Federal Alemán se pronunció en las dos últimas disoluciones, aclarando la “facultad” del Presidente Federal de disolver la Cámara, pudiendo negarse a ello -aunque no lo hizo- en tanto la decisión de la disolución obedece a una serie de decisiones escalonadas entre los distintos Poderes del Estado.

7.2.4. REFLEXIONES

Luego de analizar algunos casos relevantes y la regulación constitucional sobre la censura y la cuestión de confianza en el sistema de Gobierno Federal alemán, debemos entender las particularidades:

La concepción de la censura y la confianza, tienen como finalidad evitar y solucionar graves crisis políticas entre el Jefe de Gobierno y el Parlamento. Un precepto que se puede apreciar es la obligación de proponer a un sucesor en caso se censure al Canciller y de igual forma nombrar a un sucesor al cargo de Canciller si es rechazada una cuestión de confianza, en este último supuesto se encuentra la facultad de disolver el Bundestag por el Presidente de Alemania.

En una línea “La oposición que derribe al gobierno, solo puede hacerlo si es capaz de gobernar” (Virgilia Foruria, Año 07) citando a Steiger en *Organisatorsche Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, para que la oposición sea capaz de gobernar, dependiendo de la composición de las fuerzas políticas en el Bundestag deberá esforzarse en lograr una mayoría capaz de investir a un Gobierno, una diferencia trascendental en el sistema peruano, por dos razones, en el Perú quien es separado de su cargo es el Presidente del Consejo de Ministros y el Congreso no nombra a un sucesor.

En suma, el Parlamento es obligado a lograr una mayoría a través de los consensos para formar un nuevo Gobierno luego de la censura, caso contrario no es admitida la moción de censura, y en cuanto a la cuestión de confianza si esta es rechazada, el Bundestag deberá conformar un nuevo Gobierno bajo sanción de ser disuelto, evitando alargar un periodo de crisis gubernamental.

7.3. FRANCIA

La República Francesa es una democracia social en la que se garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos¹¹, es considerada en su forma de Gobierno como un semi presidencialismo en el que comulgan dos de las cualidades propias de otras formas de gobierno como lo es la forma parlamentarista y presidencialista, nos referimos a la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional mediante sufragio directo y al Jefe de Gobierno también mediante sufragio directo y además de *ballotage* o segunda vuelta.

Debemos considerar que la tradición democrática francesa es de corte parlamentario, desde la revolución francesa, donde se afirma que los hombres son iguales ante la ley. Sin embargo, la carta de 1958 aprobada mediante un referéndum con un alto porcentaje de aceptación, se hace un cambio a la forma de gobierno que planteaba la Constitución de 1946 de corte parlamentario o de asamblea, la carta de 1958 plantea un modelo donde el Presidente de la República de Francia es el Jefe de Estado y el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno, sin embargo, este último es designado por el Presidente de la República, guardando distancia con el sistema parlamentario, donde coexiste el Jefe de Gobierno con el Jefe de Estado, ambos resultado de elecciones y tradiciones.

Con dichas particularidades en su forma de gobierno, es considerado como un sistema semi presidencial pues el Primer Ministro que es propuesto por el Presidente de la República asume la responsabilidad política de los actos de Gobierno, pero podemos identificar en esta forma de Gobierno la facultad de disolver la Asamblea Nacional tan solo con la deliberación del Presidente de la República, el Primer Ministro, y con los Presidentes de las cámaras. Se mantiene la característica que, ningún integrante del Gobierno podrá ejercer simultáneamente cualquier mandato parlamentario¹².

Una característica que reafirma algunos matices de carácter presidencial de la forma de Gobierno francesa es la facultad del Presidente de la República de

11 Art 1°, Constitución francesa de 1958.

12 Art 23, Constitución francesa de 1958.

convocar referéndum para múltiples asuntos de estado, podemos señalar que esta facultad implica subrogar la legitimidad de la aprobación de las leyes a favor de la ciudadanía directamente, una suerte de democracia semidirecta haciendo consultas directas a la ciudadanía.

7.3.1. INTRODUCCIÓN EN LA FORMA DE GOBIERNO

En lo que respecta a la moción de censura se introduce con la Carta de 1946, es decir que la Constitución de 1875 solo regulaba un instrumento de control político en la que el Gobierno ponía en juego su responsabilidad, figura similar a la cuestión de confianza.

En lo que respecta a la cuestión de confianza la Constitución de 1875 contenía instrumentos de control político propios de un sistema parlamentario, dirigidos del Ejecutivo a la Asamblea Nacional (Pegoraro, 1974) adicionalmente, la Carta de 1946 contenía en su artículo 49 la figura de la cuestión de confianza la cual debía ser planteada por el Presidente del Consejo y previa deliberación del Consejo de Ministros y esta debía ser aprobada por mayoría absoluta. Asimismo, contenía el voto de investidura con el que debían contar los integrantes del Gabinete (Lions, 1959) podemos señalar que la investidura contiene elementos similares a la cuestión de confianza en tanto la asunción del cargo estará condicionada a la aprobación de la investidura.

7.3.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Respecto a la censura se encuentra regulada en el artículo 49 de la Constitución francesa de 1958, en la cual se dispone que deberá ser presentada como mínimo por la décima parte de los integrantes de la Asamblea Nacional, la votación de la censura deberá darse luego de 48 horas de su presentación. Encontramos la prohibición a los diputados de suscribir a manera de adherente más de tres mociones de censura en un mismo periodo de sesiones o más de una en un periodo extraordinario. Tal como se da en las distintas formas de gobierno, en caso sea rechazada la cuestión de confianza o la censura, se produce la renuncia del Gobierno al Presidente de la República.

Respecto a la cuestión de confianza la encontramos en el artículo 49 de la Constitución francesa de 1958 dispone que el Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, podrá plantear la responsabilidad del Gobierno sobre la votación de un texto, salvo se presente una moción de censura presentada dentro de las 24 horas siguientes a la moción de censura. Plantear la responsabilidad política del Gobierno sobre un texto o -como líneas más abajo señala la carta francesa- sobre una política general, es el equivalente a la cuestión de confianza del sistema español o peruano.

7.3.3. CASUÍSTICA RELEVANTE

Podemos señalar como casos relevantes la disolución de la Asamblea Nacional francesa siempre que se dan situaciones de incertidumbre o crisis, tal como realizó Charles de Gaulle en 1968 por una crisis denominada “crisis de mayo de 1958”, François Mitterrand en 1981 y en 1988 ante una serie de desavenencias con la mayoría en el Parlamento, y Jacques Chirac en 1997 frente a la disputa sobre la incertidumbre de la introducción del Euro en Francia (Vásquez, 2019). Debemos señalar que a la luz de la Constitución de 1958, figura del Presidente de la República se ve empoderada, en tanto tiene una participación activa en la administración pública, no como un Jefe de Estado bajo el régimen parlamentario, más bien como un suero de superioridad jerárquica frente al Primer Ministro, teniendo en cuenta los orígenes de la carta de 1958, y con la figura del expresidente Charles De Gaulle (Pegoraro, 1974).

7.4. CHILE

La República de Chile, un país ubicado en el continente americano y vecino a nuestro país, a pesar de la cercanía geográfica y la forma como este país obtuvo su independencia del Reino de España, cuenta con una forma de gobierno propia de países de Latinoamérica, no siendo un parlamentarismo propiamente dicho, cuenta con elementos cercanos a un presidencialismo, en tanto el Presidente de la República es elegido mediante sufragio directo, elemento propio del presidencialismo también sus ministros no pueden ser censurados fruto de su responsabilidad política, así mismo el parlamento no podrá ser

disuelto bajo ninguna circunstancia, por lo que a diferencia de la forma de gobierno de los países mencionados previamente, dista mucho de la forma parlamentaria.

La actual Constitución chilena data de 1980, aprobada y promulgada durante la dictadura del General Augusto Pinochet Ugarte, posteriormente ha sido reformada, inclusive durante la presidencia de la Sra. Michelle Bachelet se planteó convocar un proceso constitucional para sancionar una nueva Constitución (LA TERCERA, 2019), sin embargo, la ex Presidenta Michelle Bachelet reconoció que este proceso no se pudo concluir.

Dentro de la forma de gobierno chilena encontramos instrumentos de control político como la interpelación, la formación de comisiones en el seno del Parlamento Bicameral. La participación de los Ministros de Estado en las sesiones del Congreso es permitida lógicamente sin derecho a voto.

En lo que respecta a nuestra investigación debemos señalar que la República de Chile, como varios países latinoamericanos, tiene dentro de su forma de Gobierno, elementos propios del sistema parlamentario, aun cuando se identifican elementos del Presidencialismo, es una suerte de híbrido que como ya hemos señalado previamente, los instrumentos de control político del Parlamento se introducen con el objetivo de limitar el poder con el que cuenta el Presidente.

Sin embargo, no encontramos los elementos que sanciona con las más graves consecuencias del control político (Rubano Lapasta, 2017), como es la censura, sino que encontramos la facultad de crear comisiones de investigación en el seno del Parlamento¹³, y la facultad de interpelar a los Ministros de Estado¹⁴.

7.4.1. ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Podemos identificar que, durante graves crisis políticas, los ministros han sido depuestos de sus cargos a través de un procedimiento distinto a la censura.

¹³ Literal c, numeral 1, artículo 52, Constitución de Chile de 1980.

¹⁴ Literal b, numeral 1, artículo 52, Constitución de Chile de 1980.

El Impeachment es un procedimiento regulado en los artículos 52 y 53 de la Constitución, mediante los cuales los Ministros pueden ser acusado por “haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno”¹⁵ y quien resolverá como jurado y se limitara a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa será el Senado.

Citando al profesor Domingo García Belaunde, quien señala que el Impeachment que se origina en el Presidencialismo Norteamericano, es una herramienta mediante la cual el Congreso realiza una suerte de juicio político contra el Presidente -en caso de Chile puede ser contra los ministros también- con el objetivo de 1) retirarlo del cargo, 2) acusarlo ante el órgano jurisdiccional competente y 3) inhabilitarlo de la función pública (Universidad Católica de Santa María, 2018, pág. 19). Nos encontramos entonces ante un procedimiento jurídico político, pues la Cámara de Diputados acusa, en tanto la Cámara de Senadores actúa como jurado, determinando si hay responsabilidad sobre los cargos imputados y procede a imponer una sanción, que, de acuerdo a lo estipulado por la carta política de la nación sureña, son de carácter drástico y por su naturaleza es utilizada cuando una grave crisis no puede ser resuelta.

Debemos distinguir entre el juicio político y la censura como herramientas de naturaleza distinta, mientras una busca hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno, es decir la forma en la que se conduce la política de gobierno, la otra tiene por objetivo sancionar hechos que deben tipificarse dentro de los supuestos establecidos por el artículo 52 de la Constitución de Chile de 1980.

7.4.2. CASUÍSTICA RELEVANTE

En el año 2019 fruto de las fuertes protestas que se dieron en la ciudad de Santiago de Chile y luego que las fuerzas del orden causaran lesiones en grupos de manifestantes, se formalizó la acusación constitucional contra el Presidente

¹⁵ Numeral 2, Artículo 52 de la Constitución chilena de 1980.

Sebastián Piñera, la cual al no reunir los presupuestos que plantea la Constitución fue rechazada en la Cámara de Diputados con setenta y nueve votos contra setenta y tres (BBC, 2019).

No tuvo igual suerte el Ministro del Interior Andrés Chadwick quien fue acusado por violaciones a los derechos humanos durante las protestas en Chile e inhabilitado para ejercer cargos públicos hasta el 2024, la decisión fue tomada luego que la cámara de senadores aceptara, por veintitrés votos a favor y dieciocho en contra, la acusación presentada por la Cámara de Diputados (LA TERCERA, 2019).

7.5. COLOMBIA

En Colombia podemos identificar una forma de Gobierno presidencialista, en la que concurren elementos propios del Presidencialismo y Parlamentarismo, se puede identificar la figura del Presidente de la República de Colombia quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, cuenta con las prerrogativas propias de nombrar a sus ministros y conducir la Nación.

La moción de censura es una institución relativamente nueva en la forma de gobierno colombiana y que se introduce con la aprobación de la Constitución de 1991 -la cual fue redactada por una asamblea constituyente- y reformada en el 2007 sobre aspectos formales de esta, teniendo presente que para la aplicación de la moción de censura debe ser votada en cualquiera de las cámaras siendo el Parlamento colombiano un parlamentarismo perfecto.

7.5.1. LA CENSURA DENTRO DE LA FORMA DE GOBIERNO COLOMBIANA

La Constitución de 1991 introduce en el ordenamiento jurídico la fórmula de la censura, posteriormente es reformada a través del Acto Legislativo 01 del 2007, en ambos casos el objetivo era destituir a los ministros de Estado haciendo efectiva su responsabilidad política, la diferencia radica que en la formula original, ambas cámaras debían aprobar la moción de censura, con la reforma es facultad de cada Cámara -independiente de la otra- si se debe “proponer

moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, por asuntos relacionado con funciones propias del cargo o por desatención”¹⁶. Además de la interpelación que debe realizarse a través de un pliego interpelatorio escrito¹⁷, y los citados a interpelación deberán acudir a responder de forma obligatoria a la Cámara por la que haya sido requerido (Duque Daza, 2015). No se evidencia la introducción de otros elementos del parlamentarismo en el extremo del control político, por lo que consecuentemente la cuestión de confianza no ha sido introducida en la forma de Gobierno, como instrumento que es planteado por el Gobierno frente al Parlamento, es posible que esta circunstancia se deba al predominio del presidencialismo como forma de Gobierno, recordemos que, en una forma de Gobierno presidencial en la que el Presidente es elegido por sufragio popular - como el caso de Colombia- no hay una dependencia eleccionaria del Presidente de la República respecto al Congreso.

7.5.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El control político sobre la rama ejecutiva se da de forma fiscalizadora a través de la interpelación, la censura, las comisiones investigadoras, sin embargo, para fines de nuestra investigación debemos puntualizar la moción de censura como instrumento de control político.

Como requisito de admisibilidad, debe ser planteada la moción de censura por la décima parte de los miembros que integran la cámara donde nace la moción, previo debate de la moción. A modo de incluir el periodo de enfriamiento se deben contar tres días como mínimo y diez como máximo para la votación para realizar la votación sobre la aprobación o rechazo de la moción en audiencia pública con presencia del funcionario. Es importante señalar que el plazo mínimo al que se refiere la regulación obedece a un criterio de temporalidad y de “enfriamiento” entre la presentación de la moción y la votación, asimismo se establece un periodo máximo para ser votada a moción, ello también

16 Artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2009.

17 Numeral 8 del artículo 135 de la Constitución de Colombia de 1991.

atendiendo un criterio de temporalidad, evitando así que se dilate el acto de votación y posponiendo a juicio de la presidencia de la Cámara el destino del funcionario sobre el que recae la moción (Lozano Villegas, 2009).

7.5.3. CASUÍSTICA RELEVANTE

Siendo la moción de censura la medida más drástica de responsabilidad del Ejecutivo al Parlamento y teniendo en cuenta las mayorías que se dan en el seno del Congreso nunca se ha aplicado la moción de censura en contra de algún Ministro de Estado. Muchas veces ante la inevitable aprobación de la moción de censura, el Ministro renuncia a su cartera, la intención de presentarse una moción es comunicada a través de los distintos medios de comunicación. Como la reciente posible presentación de una moción de censura contra el Canciller Carlos Holmes y el Ministro de Agricultura Andrés Valencia dada a conocer por la bancada liberal (RCN RADIO, 2019). Tan solo días antes se dio la renuncia del Ministro de Defensa Guillermo Botero luego de un incidente en un campamento en Caquetá bajo el temor de ser el primer Ministro Colombiano en ser censurado (BBC, 2019).

7.6. ARGENTINA

Dentro de la forma de Gobierno de la República Argentina identificamos elementos propios de un gobierno democrático como son la representatividad, la república y el federalismo, dentro de su forma de gobierno.

La Constitución vigente es producto de varias reformas sucedidas durante el tiempo, sin embargo, la reforma más reciente y la más importante es la de 1994, aunque en palabras del profesor Néstor Pedro Sagües, es en realidad una nueva Constitución y no una simple reforma (Sagües, 2008). Podemos identificar dentro de las reformas, la figura del “Defensor del Pueblo”, la reforma al Consejo de la Magistratura, un Ministerio Público bicéfalo, el mandato presidencial fue reducido a cuatro años, aunque con la posibilidad de reelección inmediata.

La forma de gobierno de la República Argentina es de corte presidencialista, con elementos propios de esta forma de Gobierno, como es la elección directa del

Presidente de la Nación Argentina quien es a su vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; la reforma constitucional de 1994 buscaba fortalecer el “hiperpresidencialismo” y robustecer la forma federal de gobierno (Sagües, 2008). Es necesario señalar que durante las últimas décadas se han dado Gobiernos de facto, quienes implantaban nuevas “formas de Gobierno” promulgando decretos que suspendían la vigencia de la Ley Fundamental, como fue el Gobierno de la Juna Militar la autodenominada Junta de Reorganización Militar.

Respecto a lo que atañe nuestra investigación debemos estudiar cómo es la aplicación de la moción de censura y la cuestión de confianza, siendo que esta última no forma parte de los elementos propios de la forma de Gobierno de la República Argentina.

7.6.1. INTRODUCCIÓN EN LA FORMA DE GOBIERNO ARGENTINA

En la reforma constitucional de 1994 se introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros y junto con ella se introdujo la responsabilidad política del Jefe de Gabinete ante el Congreso de la Nación Argentina¹⁸, el profesor Néstor Pedro Sagües nos señala que la institución del Jefe de Gabinete en Argentina nació con la idea de asemejarse al Primer Ministro “semi presidencialista” o “presidencialista atenuado” inspirados en la Constitución peruana de 1979, recordemos que el Primer Ministro francés es una figura con cierta independencia y que es el resultado de alianzas que permiten el Gobierno, sin embargo en la Argentina el Jefe del Gabinete: “operara como un gestor administrativo del país, puente entre e Presidente y el Poder Legislativo” (Sagües, 2008). Algunas particularidades del Jefe de Gabinete es que no puede tener una cartera ministerial adicional a sus funciones, deberá concurrir obligatoriamente al Congreso al menos una vez por mes a informar la marcha del Gobierno, está facultado a participar en los debates en el Congreso mas no cuenta con derecho a voto y es responsable político ante el Congreso de la

¹⁸ Art.100, Constitución de la Nación Argentina.

Nación, pudiéndose hacer efectiva esta responsabilidad a través de la moción de censura.

7.6.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Respecto a las disposiciones constitucionales sobre la censura en Argentina debemos hacer algunas precisiones, la moción de censura no es solidaria, vale decir que el renunciante debe ser el Jefe de Gabinete y no los demás ministros, asimismo la moción de censura no es vinculante, sino que debe ser removido mediante un voto.

Asimismo, el artículo 101 de la Constitución de la Nación Argentina señala que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá ser interpelado, la moción de censura deberá ser votada por la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras y posteriormente ser removido por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.

Por lo que se entiende que la censura no tiene carácter vinculante, sino que deberá votarse en ambas cámaras para la remoción del Jefe de Gabinete (Dri, 2020).

7.6.3. CASUÍSTICA RELEVANTE

Encontramos dentro de la forma de Gobierno Argentina y de la relativamente reciente introducción del Jefe de Gabinete en Argentina el intento de remoción del Jefe de Gabinete de ministros Aníbal Fernandez, que no fue concretado, en gran parte por las altas mayorías requeridas para la remoción propiamente dicha, pues deberá contar con mayoría absoluta en ambas cámaras (La Nación, 2009).

8. LA CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA

8.1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo haremos una reseña sobre cómo se ha hecho efectiva la responsabilidad política de los ministros durante la historia del Perú Republicano. Al respecto debemos conocer cuando es que se instituye en el

Perú la responsabilidad política, la Presidencia del Consejo de Ministros y El Gabinete Ministerial.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1856 se instituyen por primera vez el voto directo, es decir que los ciudadanos con facultad de voto acuden a las urnas a elegir al Presidente de la República y no que elegirían a un colegio electoral que posteriormente elegirá al Presidente¹⁹, se dispuso la creación del Gabinete Ministerial²⁰ y la responsabilidad política de los Ministros de Estado ante el Congreso.

Sobre el Consejo de Ministros manifestamos que, aunque no estaba regulado a nivel constitucional o legal, los ministros se reunían y tomaban decisiones en acuerdo, como bien se nos señala en “historia de la Presidencia del Consejo de Ministros”, “un decreto que regulaba el horario de los despachos de los ministerios, del 09 de marzo de 1855. El inciso 5 de la norma señalaba: “el sábado se destina al acuerdo jeneral en Consejo de Ministros y al despacho extraordinario.” (Gálvez Montero & García Vega , Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 72).

Sobre la Presidencia del Consejo de Ministros surge a raíz del pedido de los liberales de limitar el poder del Presidente de la República, siendo que en el Congreso Constituyente que origino la carta de 1856 se acordó mantener las prerrogativas de liderazgo institucional del Presidente de la República, aunque se innovo colocando en el proyecto de Constitución la figura de la Presidencia del Consejo de Ministros. A diferencia de los países que hemos analizado en el capítulo precedente, donde el Jefe de Gabinete se incorpora relativamente reciente -como Argentina- u otros donde la figura del Presidente del Gabinete o Jefe de Gabinete no existe -como Colombia o Chile; en nuestro país existe y desde mediados del siglo XIX.

En lo que respecta a nuestra investigación, la responsabilidad política se regula a nivel legal, pues la carta de 1856 disponía que mediante Ley se regularía el funcionamiento del Gabinete. Por lo que el 4 de diciembre de 1856 se

¹⁹ Artículo 75, 76 y 77 de la Constitución peruana de 1856.

²⁰ Artículo 93 de la Constitución peruana de 1856.

promulga la Ley de Ministros, donde en su último artículo se dispone que “no merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”.

Es así como por disposición de la Ley de Ministros se instaura el primer Consejo de Ministros, como titular al también Ministro de Guerra y Marina General de División José María Raygada y Gallo (Gálvez Montero & García Vega , Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 81).

8.2. EL CONTROL POLÍTICO ANTES DE LA CARTA DE 1856.

8.2.1. CONSTITUCIÓN DE 1823

Como bien señala el profesor Carlos Ramos Núñez la Constitución de 1823, con su corto tiempo de vigencia y que, a criterio del jurista Toribio Pacheco, no debió promulgarse, por causas específicas, siendo que la república se encontraba ocupada aun por armas españolas y la presencia del Simón Bolívar que no permitiría la constitución de un gobierno nacional (Pacheco, 2015) citado por Carlos Ramos Núñez en (Tribunal Constitucional - Universidad Católica de Santa María, 2018, pág. 29). Sin embargo, para los menesteres que apremian nuestra investigación solo encontramos, luego de la revisión del texto de la Constitución de 1823 un señalamiento legal pertinente, que se encuentra en el numeral 6 art. 81 del citado cuerpo, en el cual se señala es una limitación al Poder Ejecutivo *“6-No puede diferir, ni suspender en ninguna circunstancia las sesiones del Congreso”*. Así mismo también de acuerdo con lo revisado en el texto constitucional de 1823 y señalado por Carlos Ramos, dicha constitución no consolidada un poder ejecutivo fuerte, contaba con muchos elementos de la revolución que se había vivido en la Francia y que, por lo tanto, empoderaban al poder legislativo. En suma, el presidencialismo, tal como lo conocemos actualmente no había llegado al Perú.

8.2.2. CONSTITUCIÓN DE 1826

La también llamada constitución vitalicia, que por lo que nos señala el profesor Carlos Ramos, fue una muy impopular entre los ciudadanos y que denotaba sendos tintes de aristocracia y jerarquización. Siendo su característica más

importante la corta vigencia que está tubo, es oportuno señalar que la carta del 26 rigió únicamente por siete semanas y no se aplicaron todas sus disposiciones. (García Belaunde, Evolución y Características del Presidencialismo Peruano, 2008).

Sin embargo, para nuestra investigación, encontramos dos elementos que sin ser un antecedente propio de las figuras de la confianza o censura, da prerrogativas al legislativo sobre algunos integrantes del Ejecutivo, como eran los llamados secretarios de estado, contextualizando, encontramos que dicha constitución establecía tres cámaras para el poder legislativo, cámara de senadores, cámara de diputados y Cámara de censores, siendo que esta última tenía dos prerrogativas que pueden entenderse como una herramienta de control político o lo que denominamos hacer efectiva la responsabilidad política del Ejecutivo; la primera prerrogativa se materializa en el numeral 2 del art. 40 que señala *“40. Las cámaras se reunirán 2-Para examinar la conducta del ministerio cuando sea este acusado por la cámara de Censores”*, es esta claramente una herramienta de control del Legislativo frente al Ejecutivo, y la segunda herramienta en el numeral 3 del art. 50 que señala *“es atribución de la cámara de censores 3. Pedir al Senado, La suspensión del Vice presidente y Secretarios de Estado, si la salud de la República lo demandares con urgencia.”* (Tribunal Constitucional - Universidad Católica de Santa María, 2018, págs. 225, 227). Claramente encontramos formas de hacer efectiva la responsabilidad política de quienes debieron ejercer la responsabilidad de la administración del estado, claramente la carta de 1826 señalaba que el vicepresidente junto a los secretarios de estado son los responsables de los actos de administración que se lleven a cabo.

8.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1828

Fue, a juicio de constitucionalistas como Domingo García Belaunde y Carlos Ramos, una constitución sólida, que supo conciliar ideas liberales, que no se habían plasmado en las dos anteriores, y que distribuía equitativamente los poderes en los tres poderes del estado. Es en esta constitución donde encontramos “l institución de la presidencia de la República como jefe del poder

ejecutivo con poderes suficientes, con una raigambre norteamericana (Tribunal Constitucional - Universidad Católica de Santa María, 2018, pág. 38).

En lo que respecta a nuestra investigación no encontramos figuras que se asemejen a la confianza o la censura y tampoco la figura que se vio en la constitución de 1826, referida a la suspensión de ejercicios por pedido de una de las cámaras del poder legislativo, más bien encontramos la obligación de dar cuenta al poder legislativo sobre el estado de la nación en el art. 98 del citado cuerpo constitucional, Ministros de estado- *“darán razón a cada Cámara en la apertura de las sesiones, del estado de su respectivo ramo, e igualmente los informes que les pidan”* y artículo 99 *“El Ministro de Hacienda presentara anualmente a la cámara de diputados un estado general de los ingresos y egresos del tesoro nacional, y así mismo el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante con el monto de las contribuciones y rentas nacionales”*; claramente encontramos la obligación de parte del ejecutivo de rendir cuentas ante el poder legislativo, sobre todo el Ministro de Hacienda, que hoy debe entenderse como el ministro de economía, evidentemente, bajo el principio de separación de poderes, el ejecutivo rinde cuentas a la representación nacional en el Congreso, pero en el caso de esta constitución no encontramos formas de hacer efectiva la responsabilidad del ejecutivo.

8.2.4. CONSTITUCIÓN DE 1834

Como antecedente es importante señalar que el texto constitucional de 1828 en su art. 177 dispuso que el año de 1833 se reunirán los diputados y revisaran el contenido de la carta del 28 a fin de determinar si debía ser reformada o no, por otro lado el diputado Arequipeño, Xavier de Luna Pizarro señaló de la Constitución *“ El ejecutivo con ella se va encontrar lleno de trabas, y puede decirse que con ciertos artículos añadidos, se ha colocado en ella la palanca las revoluciones”*, así fue como calificó dicho jurista a esta carta en una misiva que enviase al general Domingo Nieto en 1834, y como si esto no fuera suficiente, encontramos que, a causa de las disputas de poder entre los caudillos de la época, la Constitución del 34 no entro en vigencia, (Tribunal Constitucional - Universidad Católica de Santa María, 2018, págs. 41-42).

Para los fines de nuestra investigación, encontramos de forma similar al texto de 1828, una obligación de concurrir a las cámaras y dar os informes que se le soliciten en la apertura de las sesiones, y el Ministro de Guerra, particularmente, se encontraba obligado a asistir a las cámaras a dar cuenta del estado de la fuerza pública, así como la cantidad de miembros con los que cuente el Estado. Es manifiesta la continuidad de concurrir ante el Congreso, como poder del estado a dar cuenta sobre los actos de su fuero y dar informes que le sean solicitados, encontramos entonces, al igual que el texto de 1828, el antecedente de la interpelación a los Ministros de Estado, calo esta sin las características como se conoce en la actualidad.

8.2.5. CONSTITUCIÓN DE 1839

Respecto al texto constitucional de 1939, encontramos distintas pero interesantes opiniones, en palabras de Carlos Ramos, fue un texto que ante la anarquía generada por el texto de 1933 se dio lugar a un texto autoritario como la del 39, en el cual se suprimía todo intento de gobierno federal. En palabras del historiador Toribio Pacheco, es un texto “nacido de las conmociones intestinas que habían desgarrado l patria, formado por hombres in ideas ni principios (...) dirigida por un soldado, a quien un triunfo había sometido a todos los hombres y las cosas”.

Sin embargo, podemos señalar que el gran historiador Jorge Basadre tiene una concepción bastante positiva de la carta de 1939, en tanto hace la siguiente precisión: “la primera Constitución nació ahogada porque coincidió su promulgación con la fuerte dictadura de Bolívar (...) la Constitución vitalicia solo se quedó en el papel (...) la del 28 rigió entre fuertes violaciones cuatro breves años (...) en cambio la de Huancayo se inició en 1839, y aunque estuvo en suspenso de 1842 a 1844, volvo a regir desde 1845 a 1854, es decir, lleo a cumplir quince años (...) un récord en comparación con las constituciones precedentes.”(Basadre,1939) citado por (Tribunal Constitucional - Universidad Catolica de Santa María, 2018, pág. 47)

Entendemos que este texto entonces, a pesar de las duras críticas por su cote autoritario, su intervención en la judicatura y algunas otras imperfecciones tuvo una duración un poco más larga a las anteriores.

En lo que respecta a nuestra investigación, es menester señalar lo dispuesto el capítulo de “ministros de estado” en el art. 92 del texto “En la apertura de las sesiones del Congreso le presentara una memoria del esta de su respectivo tamoy los correspondientes proyectos de ley e igualmente darán los informes que se les pidan.” Y art. 93 “El Ministro de Hacienda presentara al consejo de estado, tres meses antes de abrirse la sesión bienal del Congreso, la cuenta de la intervención de las sumas decretadas para los gastos del año anterior, y así mismo el presupuesto general de todos los gastos y entadas del año siguiente.

8.2.6. RESPECTO A LAS CARTAS DE 1823, 1823, 1828, 1834 Y 1839

En lo que respecta a nuestra investigación sobre la “cuestión de confianza y el voto de confianza” como instrumentos de control político, si bien es cierto que en las cartas previamente mencionadas no encontramos antecedentes directos a las herramientas de control político, como lo es la interpelación o la censura o la confianza solicitada por el ejecutivo; encontramos un tratamiento entre poderes del estado, un conjunto de disposiciones que, en su conjunto regulaban las relaciones entre poderes y allí asoman lo que más adelante se traduciría como instrumentos de control político.

En suma, podemos identificar la interpelación, como una herramienta donde un Ministro de Estado asiste al Parlamento a exponer una memoria y responde las inquietudes de los congresistas, todo ello por disposición parlamentaria, en las cartas de 1828, 1833 y 1839. Y un intento aún más atrevido, aunque nunca llevado a la práctica, por la Constitución de 1826 en la que un Congreso tricameral el senado analiza el pedido de “suspensión” de un Secretario de Estado (entendiéndose como un Ministro de Estado) en caso la salud de la República lo amerite, un atisbo de lo que conocemos como la herramienta de control conocida como la censura.

8.3. LA CENSURA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA DURANTE EL PERÚ REPUBLICANO

FECHA	CARTERA CENSURADA	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
11 de abril de 1867	Censura contra Presidente del Consejo de Ministros Pedro Tordoya Monroy	Mariano Ignacio Prado.
02 de enero de 1869	Censura contra el Ministro de Hacienda José Antonio Barnechea	José Balta y Montero
23 de agosto de 1876	Censura contra el Presidente del Consejo de Ministros Antonio Arenas Merino	Mariano Ignacio Prado
23 de agosto de 1876	Censura contra el Ministro de Gobierno Manuel Benavides	Mariano Ignacio Prado
03 de septiembre de 1879	Censura contra el Ministro de Hacienda José María Quimper	Luis La Puerta de Mendoza
23 de agosto de 1893	Ministro de Gobierno Pedro José Zavala	Remigio Morales Bermúdez
23 de noviembre de 1895	Presidente del Consejo de Ministros Antonio Bentín	Nicolas de Piérola y Villena
13 de agosto de 1901	Presidente del Consejo de Ministros Domingo Almenara	Eduardo López de Romaña
09 de noviembre de 1902	Presidente del Consejo de Ministros Alejandro Deustua	Eduardo López de Romaña
23 de diciembre de 1912	Presidente del Consejo de Ministros Elías Malpartida	Guillermo Billinghurst
10 de febrero de 1921	Censura contra el Ministro de Gobierno Juan Manuel Ontaneda Ministro de Marina	Augusto Leguía Salcedo

21 de diciembre de 1926	Censura contra el Ministro de Gobierno José Manuel García	Augusto Leguía Salcedo
19 de mayo de 1932	Censura contra el Presidente del Consejo de Ministros Luis Flores	Luis Sanchez Cerro
31 de diciembre de 1963	Censura contra el Presidente del Consejo de Ministros Oscar Trelles	Fernando Belaunde Terry
31 de diciembre de 1963	Censura contra el Ministro de Fomento Carlos Pestana Zevallos	Fernando Belaunde Terry
01 de octubre de 1964	Censura contra Francisco Miró Quezada Ministro de educación	Fernando Belaunde Terry
18 de febrero de 1965	Censura contra el Ministro de Agricultura Víctor Ganoza	Fernando Belaunde Terry
18 de enero de 1966	Censura contra el Ministro de justicia Valentín Paniagua Corazao	Fernando Belaunde Terry
13 de abril de 1966	Censura contra el Ministro de Educación José Navarro Grau	Fernando Belaunde Terry
27 de octubre de 1966	Censura contra el Ministro de Gobierno Javier Alva Orlandini	Fernando Belaunde Terry
27 de octubre de 1966	Censura contra Miguel Dammert Muelle Ministro de Trabajo	Fernando Belaunde Terry
29 de diciembre de 1966	Censura contra el Ministro de Educación Carlos Cueto Fernandini	Fernando Belaunde Terry
08 de julio de 1967	Censura contra el Ministro de Gobierno Luis Alayza Escardó	Fernando Belaunde Terry

03 de diciembre de 1991	Censura contra el Ministro de Agricultura Enrique Rossl Link	Alberto Fujimori
05 de mayo de 2004	Censura contra el Ministro del Interior Fernando Rospigliosi	Alejandro Toledo Manrique
31 de marzo del 2015	Censura contra la Presidenta del Consejo de Ministros Ana Jara Velásquez	Ollanta Humala Tasso
15 de diciembre del 2016	Censura contra el Ministro de Educación Jaime Saavedra Chanduví	Pedro Pablo Kuczynski Godard

Cuadro elaborado por Oscar Díaz Muñoz, Citando a Oscar Díaz Muñoz por (Gálvez Montero & García Vega , Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I, 2016, pág. 318)

CAPÍTULO II METODOLOGÍA

- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema que merece nuestra investigación es la correcta aplicación del art. 134 de la Constitución del Estado, en tanto este artículo faculta al Presidente de la República a disolver constitucionalmente el Poder Legislativo, si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Es fácil identificar que los términos “censura” y “confianza” al parecer han sido utilizados por el legislador constituyente para referirse a una misma institución jurídica, sin embargo, ambas tienen orígenes históricos distintos y por lo tanto efecto jurídicos distintos.

En suma, es menester del presente trabajo, identificar los correctos efectos de cada institución jurídica – política, conforme a la doctrina de cada institución y estando a lo señalado por la Constitución del Estado.

- DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Los peruanos recientemente nos hemos enfrentado a dos procesos de control político, **el primero**, la cuestión de confianza planteado ante la inminente censura de la ministra Marilú Martens, que termino en la desconfianza que el Parlamento mostro al Gabinete del entonces Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala y su posterior renuncia al cargo. Y **el segundo** proceso de control político fue el iniciado por el Presidente de la República Martín Vizcarra ante la demora que tuvo el Congreso de la República sobre los proyectos de ley que creaban la Junta Nacional de Justicia, El retorno a la bicameralidad, La no reelección inmediata de congresistas y el financiamiento de partidos políticos. Por lo que el Presidente del Consejo de Ministros Cesar Villanueva solicito el voto de confianza o cuestión de confianza, con el objetivo de acelerar el procedimiento parlamentario de debate y posterior consulta popular mediante referéndum.

Al respecto del segundo procedimiento de control político, fue fácil percibir la discordancia de ideas frente al cómputo de “cuestiones de confianza” requeridas para la disolución constitucional del Parlamento, las opiniones se enfrentaban en torno a contabilizar o no, la probable cuestión de desconfianza, evidentemente

los efectos de esta serían la disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones de parlamentarios.

Por lo que el **objetivo del presente trabajo** es esclarecer el origen de la cuestión de confianza y moción de censura, como herramientas de control político de un estado constitucional; determinando así su correcta aplicación conforme al sistema jurídico de gobierno peruano y en atención a la doctrina constitucional internacional sobre cada institución de control político.

- **TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

- Campo : Ciencias jurídicas
- Área : Derecho constitucional
- Tipo : Explicativa, Doctrinaria, Histórica
- Nivel : Puro básica
- Línea : Cuestión de confianza y moción de censura

- **JUSTIFICACIÓN**

Existe una confusión generalizada acerca de los efectos que producen la cuestión de confianza y moción de censura, siendo que en la doctrina y en el desarrollo constitucional internacional, es exclusivamente la moción de censura la que produce la disolución del Parlamento a la que se refiere el art. 134 de la Constitución del Estado.

Consideramos que la no congruencia de criterios se debe a la confusión de ambos términos y sobre todo a la falta de conocimiento de sus orígenes históricos, los mismos que permiten conocer a cabalidad los efectos que genera cada instrumento como en los poderes del Estado.

El estudio del origen de cada instrumento es la única forma de determinar claramente como se deben aplicar correctamente estos instrumentos, siempre teniendo en cuenta la trascendencia de los efectos que puede generar su aprobación o desaprobación. Como señala el Profesor Pedro Planas, la “Forma Latinoamericana de Gobierno” es resultado de un proceso histórico en el cual distintas figuras fueron adecuándose con el desarrollo político Latinoamericano y peruano.

A efectos de nuestra investigación consideramos que la cuestión de confianza y la moción de Censura, como instrumentos políticos extraídos del sistema inglés y europeo continental (Francés) respectivamente, producen efectos distintos en el desenvolvimiento y normal desarrollo político nacional, sin embargo y por la trascendencia de los efectos de su planteamiento se ha venido realizando un uso excesivo de ambas figuras.

En esa línea de ideas merecen ser estudiados a profundidad, delimitando sus orígenes, así como su correcto planteamiento.

- **VARIABLES**

- **Variable Independiente**

- Voto de confianza y moción de censura

- **Variable Dependiente**

- Instrumentos de Control Político

- **OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES**

TIPO DE VARIABLE	INDICADOR
INDEPENDIENTE	
VOTO DE CONFIANZA Y MOCIÓN DE CENSURA	- Indicador 1: Origen histórico voto de confianza y moción de censura - Indicador 2: Contenido doctrinario del voto de confianza y la moción de censura
DEPENDIENTE	
INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO	- Indicador 1: Fuerzas políticas y su interpretación del voto de confianza y moción de censura. - Indicador 2: Efectos del planteamiento del voto de confianza y la moción de censura según el sistema de gobierno.

- Indicador 3: Efectos del planteamiento en el marco jurídico político nacional.



CAPÍTULO III RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. SOBRE EL CONTROL POLÍTICO EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Las distintas formas de Gobierno que se encuentran en América Latina tienen sus orígenes luego de la independencia del Reino de España. En su mayoría tienden a presidencialismos, por ser al momento de la independencia la única forma de Gobierno distinta a la Monarquía. En lo que respecta a los instrumentos de control político, se han analizado tres naciones, Argentina, Chile y Colombia, siendo que la censura solo es recurrente en Colombia y Argentina y la cuestión de confianza es inexistente en todas, asimismo la figura del Presidente del Consejo de Ministros o Premier o Jefe de Gabinete es inexistente en dos y de reciente creación en la Argentina, válidamente podemos señalar que dentro de la forma de gobierno de cada uno de estos países no se considera necesario contar con un poder que reste atribuciones al Presidente de la República, y en Argentina dicha figura tiene funciones de coordinación de los ministros y no se asemeja a un Jefe de Gobierno. En suma, la figura que en otras naciones es inexistente en el Perú se encuentra regulada desde mediados del siglo XIX.

Sobre el análisis de las naciones europeas, se analizó al Reino de España, la República Federal Alemana y la República Francesa, coincidiendo en la existencia de la censura y la confianza es regulada y es de uso práctico en situaciones de crisis política, en España y Alemania la censura deberá ser constructiva, y se faculta al Jefe de Gobierno proponer la disolución del Parlamento, mientras que en Francia la censura se podrá dar con ciertas regulaciones y la confianza podrá ser planteada por el Primer Ministro previa deliberación del Gabinete.

En suma, los instrumentos de control político en las naciones donde se realizó el análisis, se hacen efectiva ante el Jefe de Gobierno, situación que dista diametralmente con la regulación en el Perú, donde luego de una censura al Gabinete, serán este último quien cesa en funciones y el Presidente de la República deberá recomponer el Gobierno y sus Ministros.

2. REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA “CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA Y CRISIS TOTAL DE GABINETE” 006-2018-PI/TC

En esta sentencia se analiza la inconstitucionalidad del literal e) del art. 86 del Reglamento del Congreso de la república, el mismo que precisaba: a) no procede la interposición de cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo de control político, b) precisar que no hay crisis total del gabinete cuando un ministro saliente integra el nuevo gabinete.

Respecto a la información recabada en el presente trabajo de investigación, discrepamos en los siguientes aspectos.

- Premisa: Se plantea que la cuestión de confianza puede ser planteada para cualquier política que el Gobierno requiera y debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes. (Fundamento 60 y 61).
 - No compartimos este criterio en tanto las materias sobre las que puede versar una cuestión de confianza deben garantizar la separación de poderes y el ejercicio democrático de los derechos. Por otro lado, el principio de balance entre poderes debe ser interpretado a fin de velar por la eficiente gobernabilidad e independencia de poderes.
- Premisa: El Tribunal Constitucional interpreta que la constitución contempla dos tipos de cuestiones de confianza, la voluntaria y facultativa (Fundamento 64, 65, 66 y 67).
- Premisa: El Tribunal Constitucional interpreta que es inconstitucional restringir la presentación de la cuestión de confianza cuando este destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”.
 - Consideramos que esta restricción tiene dos extremos, a) aprobación de una norma y b) Procedimiento legislativo y de control político. En el primer extremo será válida la cuestión de confianza en tanto las normas legales permitirán la adecuada gestión del Ejecutivo. En el segundo extremo consideramos que restringir la presentación de la cuestión de confianza es válido en tanto respeta los fueros de un Poder del Estado, el mismo que al verse impedido de ejercer control político o procedimientos parlamentarios queda mutilado en sus funciones y en su independencia.

- Premisa: El Tribunal Constitucional interpreta que el Reglamento del Congreso contradice la Constitución en tanto contradice el señalamiento de la Constitución al precisar que debe haber dos crisis totales de Gabinete para la disolución del Parlamento, pero la Constitución es expresa al respecto señalando que el Congreso debe haber «censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros para los efectos de la disolución.
 - Al respecto señalamos que la censura o “negado la confianza” a la que hace precisión el art. 134 de la Constitución se refiere a los procedimientos de control político del Congreso al Ejecutivo (como la censura) y no viceversa (como la cuestión de confianza). Mas aun cuando la Constitución en el art. 132 señala que el “rechazo de la cuestión de confianza” no es lo mismo que haber “negado su confianza a dos Consejos de Ministros”.

3. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

Como corolario de la aplicación de los instrumentos de control político, encontramos la disolución del parlamento, al respecto y durante la redacción del presente trabajo de investigación se dio por primera vez la disolución “constitucional” del Parlamento invocando el art. 134 de la Constitución del Estado.

A criterio nuestro, el art. 134 debe ser interpretado a la luz de los orígenes históricos, políticos y sociales de ambas instituciones “cuestión de confianza y moción de censura”, expondremos nuestras razones al fin del presente numeral.

CASO DISOLUCIÓN DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019

El primer Presidente del Consejo de Ministros de la administración del Presidente Pedro Pablo Kuczynski fue Fernando Zavala Lombardi, quien asumió el cargo el 28 de julio del 2016 y planteo ante el pleno del Congreso de la Republica, cuestión de confianza sobre las principales medidas que requerirá su gestión.

El domingo 18 de diciembre del 2016 asume como Ministra de educación Marilú Martens (La Republica, 2016) luego de que el Congreso haya censurado al saliente Ministro Jaime Saavedra. Luego de algunas idas y venidas durante su gestión la bancada del “Frente Amplio por la justicia, vida y libertad” plantea una interpelación contra la ministra de educación con un pliego de 40 preguntas (PERU 21, 2017),

posteriormente la bancada de Fuerza Popular acuerda presentar una moción de censura en contra de la titular del ministerio de educación.

PRIMERA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Ante la inminente amenaza de la interposición de la moción de censura, el Poder Ejecutivo responde dicha moción de censura con el planteamiento de una “cuestión de confianza” a nombre del Gabinete de Ministros presentada por el Presidente del Consejo de Ministros, resultando todo ello en la denegatoria de la cuestión de confianza con 77 votos en contra, 22 a favor y 16 abstenciones en una sesión que se llevó a cabo el 14 de septiembre del 2017 (Diario Gestión, 2017).

RENUNCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Un aspecto que vale la pena mencionar entre la primera y segunda cuestión de confianza solicitada, es la renuncia del entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski ante una inminente vacancia presidencial por una presunta incapacidad moral, luego de hacerse públicos los videos y audios en los cuales presuntamente se ofrecían favores políticos a cambio de abstenerse de votar en la primera solicitud de vacancia. Por lo que el 21 de marzo del 2019 el Presidente Kuczynski renuncia a la Presidencia y el Congreso acepta su renuncia, juramentando al cargo el vicepresidente Martín Vizcarra, conformando su Gabinete y nombrando Presidente del Consejo de Ministros a uno de los promotores de la segunda vacancia, el Congresista César Villanueva Arévalo (CNN, 2019).

SEGUNDA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Luego de la renuncia a la Presidencia del Consejo de Ministros por el Presidente del Consejo de Ministros de entonces Cesar Villanueva, es designado y juramenta al cargo Salvador del Solar Labarthe el lunes 11 de marzo del 2019 (RPP Noticias, 2019).

Desde otro Poder del Estado esta vez, el Parlamento decide renovar a los magistrados del Tribunal Constitucional, en tanto el mandato seis de los siete magistrados de dicho Tribunal, se estaban por vencer el 3 de junio del 2019. Ante la exhortación que realizó el Presidente del Tribunal Constitucional de aquel momento, Dr. Ernesto Blume Fortini, al Parlamento, misiva cursada en noviembre del 2018 (El Comercio, 2019), mediante la cual informa sobre el próximo vencimiento del periodo para el cual fueron elegidos seis de los 7 magistrados, posteriormente a la misiva del Presidente del Tribunal Constitucional el Congreso aprueba la conformación de la Comisión Especial para la elección del nombramiento de magistrados, en sesión del pleno de fecha 22 de noviembre del 2018 (Diario Correo, 2019).

La Junta de Portavoces del Congreso se reúne el 19 de noviembre del 2018, acordó la creación de la Comisión especial y que dicha elección se realizara de acuerdo con el numeral 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (CONGRESO DE LA REPUBLICA, 2019), es decir por invitación. Dicha comisión emite un pronunciamiento y remite al pleno del Congreso el 18 de septiembre del 2019, un informe con los posibles candidatos al Tribunal Constitucional, el pleno acordó la elección para el 30 de septiembre del 2019. El 30 de septiembre del 2019 el Presidente del Consejo de Ministros en una alborotada cesión, entre empujones, gritos y apretones ingresa al hemiciclo, hace uso de la palabra y plantea cuestión de confianza señalando: “en nombre del Consejo Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el parlamento decida si 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 con este procedimiento” (La República, 2020).

DISOLUCIÓN

Por horas de la tarde el Presidente de la Republica se dirige a la Nación indicando que en aplicación del art. 134 de la Constitución del Estado ha decidido “disolver constitucionalmente el Congreso”. El diario oficial “El Peruano” publica una edición extraordinaria el 30 de septiembre del 2019, publicando el D.S. N° 0165-2019-PCM Decreto Supremo que disuelve el

Congreso de la Republica y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, y Resolución Ministerial N° 0147-2019-PCM y Resolución Ministerial N° 148-2019-PCM, aceptando renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y nombrando nuevo Presidente del Consejo de Ministros respectivamente. Asumiendo como nuevo Presidente del Consejo de Ministros Vicente Zaballos Salinas.

REFLEXIONES SOBRE LA DISOLUCIÓN

Como ya hemos señalado al analizar la sentencia 006-2019-CC/TC consideramos que, en aras del principio de separación de poderes, los deberes y obligaciones de cada órgano deben ser acatados por todos los poderes del Estado, siendo que hay determinadas facultades que se delegan en un determinado Poder, por su naturaleza deliberativa y representativa.

De acuerdo a la sentencia 0050-2004-PI/TC, el Presidente de la República se encuentra impedido de observar una ley de Reforma Constitucional, por lo que es importante hacer referencia si el Presidente puede plantear una cuestión de confianza sobre un aspecto exclusivo y excluyente de otro Poder del Estado, más aún cuando la cuestión de confianza versa sobre una reforma constitucional, aplicando el principio general del derecho, a igual razón igual derecho.

De acuerdo a lo señalado por el profesor García Belaunde, las causales para la disolución del Parlamento serán aquellas cuando el Parlamento perjudique la labor del Ejecutivo, tal cual fue concebido dentro de la forma de Gobierno peruana, por lo que el computo para la disolución del Congreso se deberá hacer cuando sea censurado un Gabinete y no cuando se le niegue la confianza al Ejecutivo, no produciendo los mismos efectos cuando la confianza es otorgada o no, o cuando la confianza es solicitada o rechazada.

4. REFLEXIONES “CASO SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA” 0006-2019-CC/TC

Como ya hemos podido analizar en el presente trabajo de investigación, la cuestión de confianza y la censura tienen orígenes distintos, mientras la censura nace con el objetivo de poner límites a la Monarquía, debemos recordar que recaía en la Corona

la Jefatura de Estado y de Gobierno, por lo que la responsabilidad política se hacía a través de la censura a los ministros. Mientras la confianza surge como una herramienta mediante la cual el Gobierno solicita al parlamento se apruebe un proyecto de ley que es necesario para gobernar adecuadamente.

Claramente son instrumentos de control político distintos, con orígenes distintos y herramientas que se utilizan por distintos actores, vale decir son gatilladas por dos poderes distintos. Evidentemente los efectos producidos son de distinta naturaleza, en tanto el rechazo a la cuestión de confianza conlleva a la renuncia del Gabinete, pues es el Parlamento quien los eligió y es el Parlamento quien los retira, la misma lógica debe ser usada en la moción de censura, pues el Parlamento los eligió y será el Parlamento quien los retira del cargo. Esta lógica no configura para la forma presidencialista donde quien elige al Jefe de Gobierno no es el Parlamento, sino es el pueblo a través de elección popular quien lo elige. Hacemos un paréntesis en el caso *sui generis* que sucede en el Perú, donde luego del rechazo de la cuestión de confianza se faculta al Jefe de Gobierno a disolver el Parlamento, siendo la disolución en los sistemas parlamentarios una herramienta de limitar la facultad de destituir al Jefe de Gobierno, pero en el Perú el Jefe de Gobierno nunca podrá ser depuesto por el Parlamento haciendo efectiva su responsabilidad política, pues no cuenta con esta. Como máxima expresión de control político el Congreso peruano solo podrá censurar al Presidente del Consejo de Ministros, quien evidentemente no ejerce la Jefatura de Gobierno y de Estado.

TIPOS DE CONFIANZA

En los fundamentos 65 y 72 de la sentencia 006-2018-PI/TC y en el fundamento 97 de la sentencia 0006-2019-CC/TC, encontramos que el tribunal ha “creado” la cuestión de confianza voluntaria y obligatoria, será obligatoria cuando verse sobre la cuestión de confianza que plantea el titular de la PCM antes de los treinta días de asumir el cargo, y será voluntaria cuando el Presidente del Consejo de Ministros o un Ministro solo presente ante al Congreso una cuestión de confianza ante una determinada situación.

- Al respecto debemos señalar que no compartimos la interpretación que se ha realizado, en tanto la cuestión de confianza, a la luz de sus aplicación,

orígenes y objetivos, es un instrumento para medir el respaldo con el que cuenta el Jefe de Gobierno -en nuestro caso el Ministro o el Gabinete-.

- La denominada confianza voluntaria, es en realidad el resultado de adaptar instituciones de formas de gobierno distintas a la nuestra e intentar contener sus elementos, pues la investidura con la que un Gabinete -en un sistema parlamentario- es pues la cuestión de confianza que solicita el titular de la PCM al asumir el cargo, salvo que en el sistema parlamentario la sola elección otorga una confianza del Parlamento al Gabinete, no al revés como se da en nuestro híbrido sistema, donde la confianza va en sentido contrario, el Gabinete la solicita al Congreso, siendo que en estricto no nos encontramos frente a una “cuestión de confianza” propiamente dicha, pues se confunde la investidura con el “otorgamiento” de confianza al Ejecutivo.
- Y por otro lado encontramos la cuestión de confianza voluntaria, la que, si reúne los elementos propios de la misma, tal como se ha adoptado en otras naciones.
- En suma, el Tribunal Constitucional ha interpretado la existencia de una cuestión de confianza facultativa cuando el titular de la PCM o un Ministro la solicita al Congreso y obligatoria a la que se refiere el artículo 130 de la Constitución, sobre el pedido que deberá realizar el titular de la PCM dentro de los 30 días de asumir el cargo. Sin embargo, como hemos detallado en el presente trabajo, no compartimos dicha disposición en tanto resulta del híbrido de adaptar instituciones de sistemas distintos y excluyentes entre sí.

BALANCE DE PODERES

El Tribunal Constitucional señala que la cuestión de confianza debe interpretarse a la luz del principio de balance de poderes, en tanto es un contrapeso del mecanismo de la censura ministerial de acuerdo con el fundamento 104 de la sentencia 006-2019-CC/TC.

Así mismo es el mismo Tribunal Constitucional quien señala que no es concebible el planteamiento de una cuestión de confianza frente a cualquier iniciativa legislativa,

en tanto esto supone una alteración al orden constitucional y sería una grave “alteración” al equilibrio de poderes, de acuerdo con el fundamento 195 de la sentencia 006-2019-CC/TC.

- Sin embargo, el precedente que se ha sentado en la jurisprudencia es que, ante dos rechazos de la cuestión de confianza, la cual puede ser de forma fáctica, se está permitido por el Jefe de Gobierno disolver un poder del estado, poniendo en detrimento el poder de control constitucional con el que cuenta el Congreso frente al Ejecutivo, sin mencionar que, de acuerdo a la teoría de la cuestión de confianza, el rechazo de la misma no produce el computo para nada; una clara manifestación del no balance de poderes.
- Por otro lado en la misma sentencia se hace mención de la grave situación que implica el abuso de la cuestión de confianza, más aun hace énfasis (fundamento 196 sentencia 0006-2019-CC/TC) de las atribuciones con las que cuenta el Ejecutivo en nuestra forma de gobierno, y resulta válido preguntarse: “si la cuestión de confianza representa una herramienta de balance de poderes del Congreso frente al Ejecutivo”, pero: ¿Qué evita que el Ejecutivo, ante su libertad constitucional para plantearla, no someta al Congreso con la amenaza de disolución?.

INTERFERENCIA CON FACULTADES DE OTRO PODER DEL ESTADO

En el fundamento 158 de la sentencia 0006-2019-CC/TC señala 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", vale decir da una amplia gama de posibilidades para el planteamiento de la cuestión de confianza.

- Conforme a lo señalado en el punto precedente, concordamos con la amplitud de posibilidades sobre las que puede versar la cuestión de confianza, sin embargo, esta amplitud no puede versar sobre funciones innatas a otro poder del estado.

En la sentencia 0006-2019-CC/TC fundamento 190 y siguientes se pretende establecer una diferencia entre la intromisión en otro poder del estado,

ejemplificando casos en los que no se permitiría el planteamiento de la cuestión de confianza.

Sin embargo, en el caso en concreto se discute si el Ejecutivo puede plantear cuestión de confianza sobre el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, consideramos que es válido promover un procedimiento que goce de legitimidad y transparencia.

Pero debemos distinguir algo que el demandante -Congreso- señala: la cuestión de confianza verso sobre el procedimiento de elección y no sobre el proceso eleccionario que estuvo en marcha, es decir la cuestión de confianza verso sobre la forma de elección de los magistrados y su modificatoria y no sobre el proceso que había empezado con meses de anticipación.

- En cuyo caso nos encontramos frente a la intromisión en competencias exclusivas del Congreso, siendo que la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aplicaría a los procesos eleccionarios futuros, nunca de forma retroactiva, menos aún para un procedimiento iniciado con 10 meses de antelación.

A modo de ejemplificar exponemos los siguientes casos: en el marco del proceso eleccionario del Presidente del Congreso, se podría plantear una cuestión de confianza para que -a juicio del ejecutivo- sean tres candidatos a la Presidencia del Congreso en lugar de dos, debiendo interrumpirse el proceso eleccionario del mismo y adecuarse a los términos de la cuestión de confianza; o el siguiente caso: en medio de un procedimiento de censura, se plantea una cuestión de confianza sobre el procedimiento de censura, requiriendo se paralice la censura que se está llevando a cabo para adecuarla a los términos de la cuestión de confianza. En ambos casos una invasión en los fueros de cada poder.

- Por lo que consideramos que la amplitud de materias sobre las que puede versar el planteamiento de la cuestión de confianza no puede versar sobre procedimientos en marcha, o entorpecer los mecanismos de interacción entre los poderes del estado, más aún cuando la interpretación que se ha

dado otorga un cheque en blanco al Ejecutivo para solicitar confianza en los casos que estime necesarios.

5. ¿CUESTIÓN DE CONFIANZA O VOTO DE CONFIANZA? OBJETIVO LA CENSURA CONSTRUCTIVA

Como se ha podido advertir, la “cuestión de confianza”, es una herramienta de control político, la presentación de la moción esa iniciativa ministerial y se somete a discusión del Pleno del Congreso, vale decir que es un arma que posee el Poder Ejecutivo. A diferencia del voto de confianza, que es un instrumento de control político, sin embargo, la decisión y responsabilidad está a cargo del Congreso, vale decir que es un arma de control parlamentario.

Ambos conceptos no deben confundirse, así como la denominación de la negativa de ambas, en caso de la negativa del “voto de confianza” se obtendrá una censura, no confianza o desconfianza (García Belaunde, Más sobre la “cuestión de confianza, 2018); en caso se dé la negativa de la “cuestión de confianza” se dará el “rechazo de la cuestión de confianza” o “rehusar la cuestión de confianza”.

Ambas situaciones de control son importantes en su aplicación, así como en su negativa. En tanto la censura a un Gabinete inicia la cuenta regresiva para la facultad de disolución; y en su defecto el “rechazo de la cuestión de confianza” no conlleva a la disolución, pues su objetivo es solo medir el respaldo en el Congreso, y no es el resultado del control que en Parlamento haga al Ejecutivo (pudiendo entenderse este último como obstruccionismo a la función ejecutiva), en suma, como señala el profesor Domingo García Belaunde “La “cuestión de confianza” es un instrumento de defensa del Ejecutivo que puede provocar una crisis ministerial, pero nada más. El Ejecutivo en nuestro sistema no se disuelve y tampoco lo que plantea sirve de cómputo para nada. (García Belaunde, Más sobre la “cuestión de confianza, 2018)”. Ambas situaciones de control son importantes en su aplicación, así como en su negativa. En tanto la censura a un Gabinete inicia la cuenta regresiva para la facultad de disolución; y en su defecto el “rechazo de la cuestión de confianza” no conlleva a la disolución, pues su objetivo es solo medir el respaldo en el Congreso, y no es el resultado del control que en Parlamento haga al Ejecutivo (pudiendo entenderse este último como obstruccionismo a la función ejecutiva), en suma, como señala el

profesor Domingo García Belaunde “La “cuestión de confianza” es un instrumento de defensa del Ejecutivo que puede provocar una crisis ministerial, pero nada más. El Ejecutivo en nuestro sistema no se disuelve y tampoco lo que plantea sirve de cómputo para nada. (García Belaunde, Más sobre la “cuestión de confianza, 2018)”.

Dentro de algunas de las formas de gobierno de Europa continental, podemos identificar la censura constructiva, donde el Gabinete solo lo podrá ser censurado si es que la oposición o los presentantes de la moción tienen la facultad de instaurar un nuevo Gobierno, siendo esta una postura propia del parlamentarismo racional, donde el Poder del Parlamento encuentra determinados límites. A diferencia de la forma de Gobierno peruana, donde no se instaura un nuevo Gobierno pues es el Jefe de Gobierno quien es depuesto, sin embargo, es una situación que agrava una crisis política, en tanto el Jefe de Gobierno deberá reconstituir un Gabinete; y visto desde otra óptica, en caso se use la censura de forma irresponsable será un entorpecimiento en el gobierno del Presidente

6. A CERCA DEL DEBATE CONSTITUYENTE DE 1993

Con el objetivo de tener una visión completa del tema sobre la censura, hemos revisado el Diario de Debate del Congreso Constituyente Democrático de 1993 los que se encuentran en su integridad publicados en el portal Web del Congreso de la República en VI tomos.

Al respecto señalaremos los aspectos relevantes en el debate, las posturas de los constituyentes, señalar aquello que pueda ser enriquecedor para nuestra investigación y unas breves conclusiones sobre ello.

Los encargados de la elaboración de la Constitución fue el Congreso Constituyente Democrático -instalado y elegido, gracias a la presión internacional- y esta a su vez nombro a la comisión de Constitución, integrada y presidida por Carlos Torres y Torres Lara, Vicepresidente Enrique Chirinos Soto, Secretario Samuel Matsuda Nishimura, Relator Marta Chávez, Jose Barba Caballero, Roger Cáceres Velásquez, César Fernandez Arce, Carlos Ferrero Costa, Lourdes Flores Nano, Víctor Joy Way Rojas, Fernando Olivera Vega, Henry Pease García y Pedro Vílchez Malpica.

Encontramos el mayor debate al respecto sobre la forma de hacer efectiva la responsabilidad del Consejo de Ministros o de un Ministro en específico, mediante la revisión del capítulo que versa sobre “De las relaciones con el Poder Legislativo”, en este artículo encontramos la discusión sobre la interpelación, la censura, la disolución del Parlamento, la exposición de la política general de Gobierno, y la cuestión de confianza.

Al efecto de los aspecto relevante para nuestra investigación, señalamos algunas de las participaciones en el debate, el mismo que se dio en dos partes la primera sobre los distintos artículos del capítulo y en segundo lugar, aquello relacionado a la disolución, al respecto se nombró una subcomisión, integrada por Víctor Joy Way, Enrique Chirinos Soto y Henry Pease García, los mismos que aproximaron dos proyectos del artículo que versa sobre la disolución uno por el doctor Chirinos y otro por el doctor Pease.

En el debate se señala por el doctor Pease, que la institución de la disolución debe ser luego de haberse censurado a 5 ministros por separado o a 2 Consejos de Ministros, encontramos esta afirmación en dos partes del debate.

Por otro lado, el doctor Chirinos Soto señala que a pesar de que a nuestro sistema se le califica como presidencialista, se han introducido distintos elementos del parlamentarismo como, por lo que considera que “al menos en la letra” tenemos un sistema mixto. Un aporte significativo, creemos que es el aporte brindado por la comisión en favor de fortalecer la figura del Presidente del Consejo, a lo que el doctor Chirinos manifiesta:

Señor Presidente, me parece que hemos avanzado bastante en fortalecer al Presidente del Consejo. Puede ser ministro sin cartera; es, después del Presidente de la República, portavoz de la política general; coordina las funciones de los demás ministros; refrenda los decretos legislativos, los decretos de urgencia y las iniciativas del Poder Ejecutivo. (Congreso Constituyente Democrático, 1993, pág. 1333)

Es interés de la Comisión -y del pleno, debido al texto que fue aprobado finalmente- fortalecer la figura del Presidente del Consejo de Ministros. También fue interés de la comisión establecer la figura de la censura y la interpelación, sin embargo, allí hay un debate en torno a: 1) la cantidad de firmas requeridas para la presentación de la

interpelación y sobre la votación requerida para admitir la interpelación, y 2) sobre el tema que nos concierne, la censura se debatió la fecha en la que debía ser discutida luego de la admisión, encontrado posturas contrarias, pues mientras unos pedían que la censura se debía votar inmediatamente admitida, otros planteaban que esta debía ser votada luego de su admisión dando un tiempo para que los ánimos se apacigüen, el debate concluyo en poner plazos mínimos que deben transcurrir hasta su votación y plazos máximos hasta que se hay debatido.

Algunos aspectos curiosos fueron 1) la propuesta de poder censurar al Gabinete una vez que este exponga su política general de gobierno a propuesta del doctor Chirinos, 2) el señalamiento que “si no hay confianza hay censura” por el Constituyente Roger Cáceres, 3) el señalamiento de “si no hay confianza hay desconfianza”.

En suma, la comisión mantuvo la censura y la interpelación ministerial como instrumentos de control político también contenidos en la carta de 1979, asimismo debatió la disolución del Parlamento por la causal de la censura, aunque no queda del todo claro si la causal de disolución es la censura de dos concejos de ministros o el rechazo de la cuestión de confianza de dos consejos, en tanto en varias partes del debate se usan los términos sin hacer diferencia entre la una y la otra, o aparentemente -como lo denomino Enrique Chirinos Soto- es solo un aspecto de redacción (Congreso Constituyente Democrático, 1993, pág. 1370), evidentemente hay una confusión clara respecto a la tratativa del “rechazo de cuestión de confianza” y la “desconfianza”, en tanto son el resultado de dos distintos instrumentos de control político.

7. LA CENSURA DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL ATENUADO

Como ya hemos podido analizar de forma previa, la forma de gobierno que adopta cada país cuenta con una serie de características que son propias del gobierno de cada nación, estas características, son el resultado de un proceso de desarrollo social y político.

Bajo dicha premisa el Perú ha instaurado una formula particular de Gobierno, pues no encontramos un sistema tal como se tiene en los países donde ha progresado el parlamentarismo siendo su característica principal, ceder el eje de Gobierno al

Parlamento, ni tampoco encontramos un sistema presidencial, donde surge la necesidad de entregar al poder al Jefe de Estado, (García Belaunde, 1991).

Se puede afirmar que, el modelo que adopta el Perú luego de su independencia es similar al único que se encontraba vigente por aquel entonces, y que no era una Monarquía, siendo este el presidencialismo, frente a un Gobierno personalista y autoritario como lo eran las monarquías, surge un Gobierno democrático, y a la vez ágil y eficiente como es el presidencialismo de los Estados Unidos. Es obvio entonces que la recién surgida República del Perú adopte un modelo similar a esta última forma de gobierno, sin embargo, desde la promulgación de la Constitución de 1856, y las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863 se introducen diversas figuras propias del sistema parlamentario. Empieza entonces, como señala el profesor Domingo García Belaunde, un proceso de “parlamentarización” de la forma de Gobierno peruana, que empieza en 1856 con la promulgación de la carta del 56 y termina en 1933 con lo propio, en este interregno, se introducen, distintas figuras propias del parlamentarismo y que consolidan la particular forma de gobierno instaurada en el Perú (García Belaunde, 2006).

Podríamos señalar válidamente que, en el Virreinato del Perú donde existía un virrey, sería lo propio que luego de nuestra independencia se adopte una forma de gobierno parlamentaria, sin embargo, luego de la independencia y las controversias sobre la forma de gobierno se impuso la de una República y no una Monarquía Constitucional. Para los objetivos de nuestra investigación, debemos analizar cómo es que operan los elementos propios de un sistema parlamentario dentro del esquema de un sistema presidencial, debiendo señalar en principio que desde la finalización del proceso de “parlamentarización” de nuestra forma de gobierno hemos encontrado periodos de gobierno democrático (Pease García, 1993), los del Presidente Manuel Prado Ugarteche, Fernando Belaunde Terry, Jose Luis Bustamante y Rivero, Alberto Fujimori (1990-1992), Alejandro Toledo Manrique, Alan García Pérez y Pedro Pablo Kuczynski, en los que coexiste una situación que nos menciona el profesor Domingo García Belaunde, cuando el Presidente de turno tienen una mayoría que le permite gobernar sin mayores alteraciones ni complicaciones encontramos el caso de Manuel Prado, Alan García (primer y segundo periodo), Fernando Belaunde (segundo periodo), Alejandro Toledo, sin embargo si se encuentran frente a un Congreso

agresivo, en el cual no se distingue la línea entre control político y causar inestabilidad, tendremos resultados lamentables, como el derrocamiento del primer periodo de Fernando Belaunde o Jose Luis Bustamante y Rivero, sin dejar de lado el golpe de estado perpetrado por Alberto Fujimori o la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, vale decir que: “si el Presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas, pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen” (García Belaunde, 2006).

Siendo materia de estudio la moción de censura como un instrumento de control político, que puede traer abajo todo un Gabinete, nos encontramos frente a un elemento del parlamentarismo que haciendo efectiva la responsabilidad del ejecutivo mediante distintos instrumentos de control político, incluida la censura, como en el caso del primer periodo de Fernando Belaunde (García Belaunde, 2008), generan inestabilidad y desgobierno con trágicos resultados, si es que el Presidente no cuenta con una mayoría en el Parlamento.

Ante esta situación es válido preguntarse ¿el sistema “presidencial atenuado” ha funcionado en el Perú, podemos señalar que, ante una adecuada, correcta y prudente aplicación de los instrumentos de control político, incluida la censura, se obtienen resultados sanos de democracia, caso contrario se cae en los excesos y en el abuso de derecho.

8. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA DENTRO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL ATENUADO

América Latina tiene instaurada regímenes de gobierno de corte presidencialista, como ya se ha señalado al tiempo de la independización el único régimen que se conocía en el orbe, era la forma de gobierno presidencialista, mediante la revolución y posterior independización.

Debido a la introducción de instituciones propias del sistema parlamentario como los Ministros, el Consejo de Ministros, la censura, la interpelación; el sistema presidencial se vio deformado, es así como el profesor Domingo García Belaunde ha denominado a nuestra forma de gobierno, como un “presidencialismo atenuado”. Analizando entonces lo señalado previamente, a pesar de contar con elementos propios del sistema parlamentario, no somos un parlamentarismo plenamente, por

ejemplo, nuestro Poder Ejecutivo no es bicéfalo, el Jefe de Gobierno no es elegido por el Parlamento, los periodos para los que fueron elegidos son fijo y no pueden variados por el otro poder, y el Presidente no interviene en el procedimiento legislativo, salvo para ejercer su facultad de veto.

Por lo que la aplicación de la “cuestión de confianza” recae en problemática para su aplicación, y que a continuación se menciona.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Bajo los sistemas parlamentarios, el Jefe de Gobierno y no el Jefe de Estado es quien es separado del cargo al momento de plantear una cuestión de confianza y esta le sea rechazada. Sin embargo, bajo la forma de gobierno peruana, quien es separado de su cargo es un Presidente del Consejo de Ministros, quien es el portavoz del gobierno, el coordinador de las funciones de los demás ministros, pero en puridad, no es el Jefe de Gobierno.

Por lo que allí encontramos una evidente deformación de la “cuestión de confianza”, la que se origina porque el Jefe de Gobierno no tiene responsabilidad política frente al Congreso, serán los ministros los responsables políticos. Es fundamental tener presente que los actos del Presidente son nulos sin el referendo de los ministros, a los que el Congreso exigirá responsabilidad política de estos.

LEGITIMIDAD DE LA ELECCIÓN

En un sistema parlamentario, la elección del Jefe de Gobierno resulta de la votación en el Parlamento, y este quien entrega un “voto de confianza” para iniciar su gobierno, no debemos confundir con la “cuestión de confianza” que corresponde una herramienta ha accionar por parte del Ejecutivo. Sin embargo, en nuestro sistema de gobierno se da una situación particular, pues el Jefe de Gobierno, así como el Congreso surgen de la elección popular, una característica propia del sistema presidencial, donde cada Poder del Estado cuenta con autonomía frente a otro Poder del Estado.

Vale decir que, a pesar de que el Poder Ejecutivo resulta de la elección popular y por lo tanto goza de legitimidad en su elección, puede ser destituido por un Poder que no lo eligió. A diferencia de los parlamentarismos donde el elector del Jefe de

Gobierno es el Parlamento, y es por ello por lo que este lo puede retirar de su cargo cuando no goza del respaldo que es consultado mediante la “cuestión de confianza”.

FINALIDAD EN SU PLANTEAMIENTO

Debemos recordar que, la “cuestión de confianza” es un instrumento que busca medir el respaldo con el que cuenta el Ejecutivo en el Congreso, arriesgando su investidura a fin de obtener la aprobación de una política de gobierno o iniciativa legislativa.

Mientras la censura es un mecanismo de control político que busca hacer efectiva la responsabilidad del Ejecutivo por actos de gobierno.

Evidentemente ambas tienen orígenes distintos, y una finalidad distinta.

Por lo que aquí hacemos una reflexión importante, la esencia de la “cuestión de confianza” no es poner límites al poder de control del Congreso, sino es medir el respaldo político para la aprobación de una determinada política de gobierno, “volteando el rostro” a quienes lo eligieron para continuar con su administración.

CONCLUSIONES

1. Se ha determinado que la cuestión de confianza tiene sus orígenes en el parlamentarismo europeo y fue introducida a nivel constitucional en el Perú con la Constitución de 1933, siendo ideada con el objetivo de aprobar una política de gobierno en el seno del Parlamento, poniendo su permanencia en el cargo como condicionante a la aprobación de dicha política.
2. En esta investigación se ha evidenciado que la moción de censura o voto de desconfianza surge en el parlamentarismo europeo y fue introducida en el ordenamiento jurídico peruano mediante la Ley de Ministros de 1856 y a nivel Constitucional en la Carta de 1920; siendo su objetivo dentro del sistema de Gobierno establecer límites a los funcionarios de la rama Ejecutiva, haciendo efectiva su responsabilidad política y apartándolos del cargo, todo esto a juicio del Poder Legislativo.
3. Producto del análisis resulta claro que las fuerzas políticas en el Perú, desde la inserción de la moción de censura como institución en la Constitución de 1856 y la posterior Ley de Ministros de 1856, han utilizado dicha herramienta como un límite al poder que ejerce el Presidente de la República, haciendo efectiva la responsabilidad política cuando una política no es -a juicio del Parlamento- la correcta en la dirección del Gobierno.

La cuestión de confianza desde su introducción en la Constitución de 1933 ha servido para que, en primer término, el Gabinete dentro de los 30 días de asumido el cargo, plantee cuestión de confianza a fin de obtener respaldo sobre las políticas que aplicara en el ejercicio del Gobierno, y en segundo término en circunstancias en las que el Gabinete o el Ministro pone en juego su responsabilidad política en tanto busca la aprobación del Congreso de una determinada política de Gobierno, debiendo tener presente la independencia de Poderes del Estado y las materias sobre las que podrá versar el planteamiento de confianza.

4. Se ha determinado que el efecto jurídico de la censura como instrumento de control político posee un significado distinto al que se entiende en la forma parlamentaria de Gobierno, siendo un mecanismo mediante el cual el

Congreso manifiesta su disconformidad con el rumbo del Gobierno y exhorta al Presidente de la República a corregir su política.

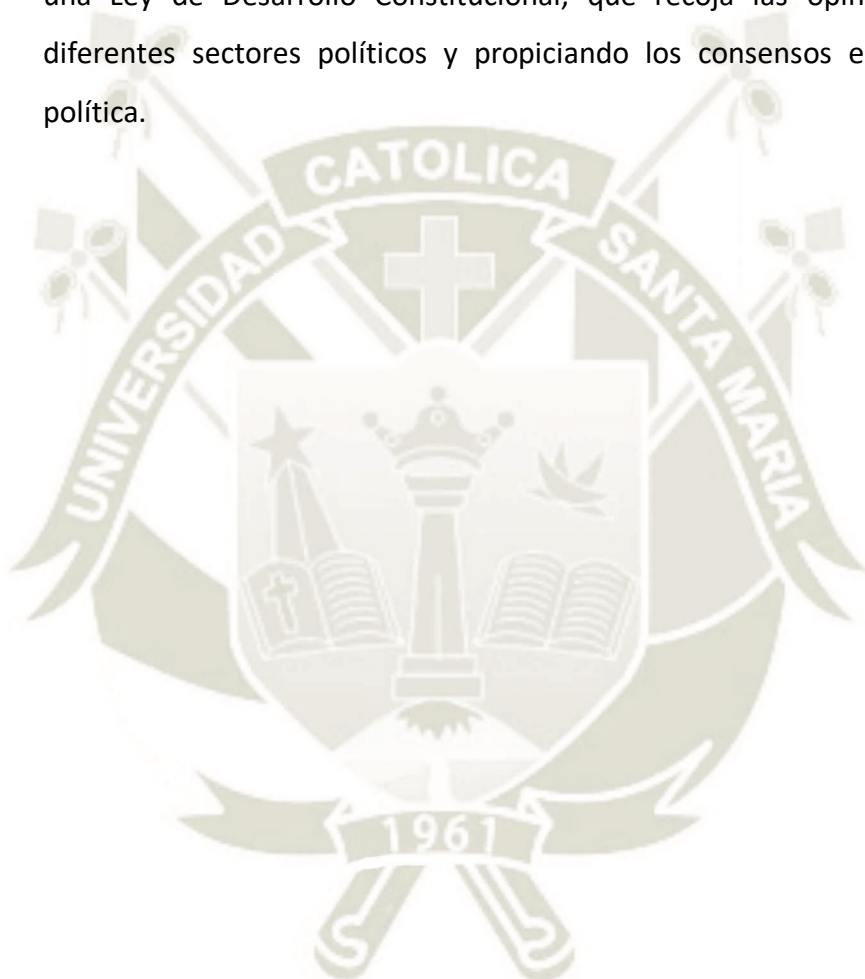
El efecto jurídico de la cuestión de confianza como instrumento de control político, tiene como objetivo estimar el nivel del respaldo con el que cuenta el Gobierno en el seno del Congreso, arriesgando su permanencia en el cargo, por una política de Gobierno, sin la cual el Gabinete o el Ministro, no podrá desempeñar sus funciones.

Los efectos de la aplicación de estos instrumentos de control político se desarrollan en el marco de la forma de Gobierno peruana, la cual es el resultado del desarrollo político y social, donde las instituciones que caracterizan al sistema presidencial fueron atenuadas con la incorporación de instituciones propias del sistema parlamentario

5. Se concluye que la moción de censura hace efectiva la responsabilidad del Gabinete o Ministro censurados, apartándolos del cargo y obligando al Presidente de la República a aceptar su renuncia, y solo dicha institución iniciara la cuenta hacía atrás para el computo de las censuras requeridas para la disolución del Congreso. En ese orden de ideas, la cuestión de confianza no cuenta con la prerrogativa de iniciar la cuenta para la disolución del Congreso, asimismo, dicha institución tiene como objetivo la aprobación de una determinada política de Gobierno en el Congreso, por lo que su aprobación implica el respaldo de esa política, y en caso de ser rechazada el **único** efecto debe ser que el Gabinete o Ministro que puso en riesgo su responsabilidad política, la asuma, y se aparte del cargo.

RECOMENDACIONES

1. La clase política debe actuar responsablemente, utilizando con prudencia y mesura dichas instituciones, las cuales, a la luz de la actual Constitución, producen efectos trascendentes en la conducción de la Patria.
2. Consideramos que las instituciones de la cuestión de confianza y la moción de censura, así como sus alcances, deben ser aclaradas y limitadas mediante una Ley de Desarrollo Constitucional, que recoja las opiniones de los diferentes sectores políticos y propiciando los consensos entre la clase política.



REFERENCIAS

- BBC. (01 de Junio de 2018). *NEWS MUNDO*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44324417>
- BBC. (13 de Noviembre de 2019). *BBC MUNDO*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50764136>
- BBC. (07 de Noviembre de 2019). *BBC.COM*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50326172>
- Biografías y Vidas*. (04 de 04 de 2019). Obtenido de https://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/carlos_i.htm
- Borea Odría, A. (2016). *Manual de la Constitución para que sirva y como defenderte*. Lima: El Buho.
- Cáceres Arce, J. L. (2007). *La constitución de Cádiz y el Constitucionalismo peruano*. Arequipa: ADRUS.
- CNN. (23 de 03 de 2019). *CNN en Español*. Obtenido de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/03/23/congreso-de-peru-acepta-la-renuncia-de-pedro-pablo-kuczynski/>
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Diario de Debate*. Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (18 de 09 de 2019). *Carpeta tematica del Congreso de la Republica*. Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/14056-q2ho8op5xp8ki6t.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (18 de 09 de 2019). *Carpeta tematica del Congreso de la Republica*. Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/14056-q2ho8op5xp8ki6t.pdf>
- Congreso de los Diputados. (12 de Mayo de 2020). *Portal Institucional del Congreso de los Diputados*. Obtenido de http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978
- Contreras, C., & Cueto, M. (2018). *Historia del Perú Comtemporaneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Diario Correo. (21 de 09 de 2019). Obtenido de <https://diariocorreo.pe/politica/eleccion-de-seis-miembros-del-tc-esta-pendiente-desde-noviembre-de-2018-912033/>
- Diario Gestión. (15 de 09 de 2017). Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-niega-cuestion-confianza-gabinete-zavala-143576-noticia/>
- Dri, M. S. (2020). *Diputados Argentina*. Obtenido de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/M/mocion.html
- Duce Perez-Blasco, C. (05 de 04 de 2020). *DIALNET*. Obtenido de Cristina Duce Pérez Blasco
- Duque Daza, J. (Marzo de 2015). *Dialnet.unirioja.es*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5430639>

- El Comercio. (10 de 05 de 2019). Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/mandato-seis-magistrados-tc-vencer-congreso-busca-reemplazos-noticia-ecpm-634006-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio. (30 de 09 de 2019). Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/cuestion-de-confianza-que-pasa-si-se-admite-a-tramite-pero-la-mayoria-vota-en-abstencion-noticia/?ref=ecr>
- El Mundo. (25 de Mayo de 2011). *El Mundo.es*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html>
- EL PAIS. (01 de Octubre de 1982). *EL PAIS*. Obtenido de https://elpais.com/diario/1982/10/02/internacional/402361203_850215.html
- EL PAIS. (26 de Agosto de 2006). *EL PAIS*. Obtenido de https://elpais.com/diario/2006/08/27/agenda/1156629601_850215.html
- EL PAIS. (1 de Junio de 2018). *EL PAIS*. Obtenido de https://elpais.com/politica/2018/05/31/actualidad/1527786495_623084.html
- Fernandez Sarasola, I. (18 de 11 de 2018). *La voz de Asturias*. Obtenido de <https://www.lavozdeasturias.es/noticia/opinion/2018/11/16/constitucion-z-cuestion-confianza/00031542386965126987964.htm>
- Fernández Sarasola, I. (18 de Noviembre de 2018). *La voz de Asturias*. Obtenido de <https://www.lavozdeasturias.es/noticia/opinion/2018/11/16/constitucion-z-cuestion-confianza/00031542386965126987964.htm>
- Fernandez Segado, F. (Año 7). La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis. *Revista Española de derecho Constitucional*.
- Gálvez Montero, J., & García Vega, E. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I* (Vol. 1). Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales.
- Gálvez Montero, J., & García Vega, E. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo II* (Vol. 2). Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales.
- García Belaunde, D. (1991). *Dialnet.unirioja.es*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/27119.pdf>
- García Belaunde, D. (2006). *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento*. Obtenido de Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/9.pdf>
- García Belaunde, D. (2008). Evolución y Características del Presidencialismo Peruano. *Pensamiento Constitucional*.
- García Belaunde, D. (04 de 2018). *Pensamientos de Derecho Constitucional*. Obtenido de <https://edwinfigueroaag.wordpress.com/2018/07/18/mas-sobre-la-cuestion-de-confianza-domingo-garcia-belaunde/>
- García Toma, V., Caceres Arce, J., Tupayachi Sotomayor, J., Peralta Franzis, S., & Murillo Celdan, M. (2011). *Regimenes Politicos*. Arequipa: ADRUS.
- García Vega, E., & Galvez Moreno, J. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales.
- Hakansson Nieto, C. (4 de 4 de 2005). *La Constitución Comentada*. Lima: Gaceta Jurídica. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9964ABFFEB0AF67B052581A7006191DD/\\$FILE/cpcoment_ii-130_136c.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9964ABFFEB0AF67B052581A7006191DD/$FILE/cpcoment_ii-130_136c.pdf)

- La Nación. (18 de Diciembre de 2009). *La Nación.com*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-necesita-la-oposicion-en-el-congreso-para-desplazar-a-anibal-fernandez-del-cargo-nid1213186>
- La Republica. (18 de 12 de 2016). Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/831725-marilu-martens-sera-la-nueva-ministra-de-educacion/>
- La República. (18 de 12 de 2016). Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/831725-marilu-martens-sera-la-nueva-ministra-de-educacion/>
- La República. (17 de 03 de 2020). Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/14056-q2ho8op5xp8ki6t.pdf>
- LA TERCERA. (12 de Noviembre de 2019). *LA TERCERA*. Obtenido de <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/no-prospero-proceso-constitucional-bachelet-cuando-se-echo-la-borda-una-convencion-constituyente/897460/>
- LA TERCERA. (11 de Diciembre de 2019). *LA TERCERA*. Obtenido de <https://www.latercera.com/politica/noticia/senado-aprueba-acusacion-constitucional-andres-chadwick-exministro-no-podra-ejercer-cargos-publicos-cinco-anos/935035/>
- Lions, M. (1959). La Constitucion Francesa de 4 de octubre de 1958. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de Mexico*(34), 519-544.
- Lozano Villegas, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 231-244.
- Pease García, H. (1993). *Perú Hombre e Historia*. Lima: EDUBANCO.
- Pegoraro, L. (1974). *Acervo Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*. Obtenido de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TseTOZAtzG8J:http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/9.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe>
- PERU 21. (08 de 09 de 2017). Obtenido de <https://peru21.pe/politica/marilu-martens-llego-congreso-responder-interpelacion-375010-noticia/>
- RCN RADIO. (08 de Noviembre de 2019). *RCN RADIO.COM*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/politica/nada-de-eso-sorprende-carlos-holmes-sobre-posible-mocion-de-censura-en-su-contr>
- RPP Noticias. (11 de 03 de 2019). Obtenido de <https://rpp.pe/politica/gobierno/salvador-del-solar-sera-el-nuevo-presidente-del-consejo-de-ministros-noticia-1185183>
- Rubano Lapasta, M. (2017). La responsabilidad del gobierno en el Constitucionalismo chileno. *Serie Creación-Universidad San Sebastian*, 6.
- Rubio Correa, M. (2012). *Para conocer la Constitucion de 1993*. Lima: Fondo editorial de la Pontifica Univrsidad Católica del Perú.
- Sagües, N. P. (2008). Evolución Institucional Argentina: Sistema de Gobierno, Poder Judicial, Derechos Fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 143-171.
- Sainz Moreno, F. (Año 3). Acerca de la disolución del Bundestag, el 7 de enero de 1883. *Revista Española de Derecho Constitucional*(08), 209-245.
- Santoalla López, F. (12 de 2003). *SITIO WEB CORTES GENERALES ESPAÑOLAS*. Obtenido de

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>

Tribunal Constitucional - Universidad Católica de Santa María. (2018). *Las Constituciones del Perú*. Arequipa: Antares.

Universidad Católica de Santa María. (2018). *La Vacancia por Incapacidad Moral*. Arequipa: Antares.

Vásquez, A. (06 de Junio de 2019). *RPP Noticias*. Obtenido de <https://rpp.pe/columnistas/aldoalejandrovazquezrios/la-disolucion-en-la-constitucion-francesa-de-1958-noticia-1201283>

Villarroya, J. T. (1963). Los orígenes del control parlamentario en España. *Revista de Estudios Políticos*, 103-104.

Virgália Foruria, E. (Año 07). La Responsabilidad Política del Gobierno en la República Federal de Alemania: La moción de censura constructiva y las mociones de reprobación. *Revista Española de Derecho Constitucional*(21), 99-135.



ANEXO N° 01 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Constitucional



Interpretación y aplicación de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura como
instrumentos de control político

Proyecto de Tesis presentada por el Bachiller:

Del Carpio Ugarte

César Alejandro

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Derecho Constitucional

Arequipa – Perú

2019

I. PREÁMBULO

Los peruanos recientemente nos hemos enfrentado a dos procesos de control político, **el primero**, la cuestión de confianza planteado ante la inminente censura de la ministra Marilú Martens, que termino en la desconfianza que el parlamento mostro al Gabinete del entonces primer ministro Fernando Zavala y su posterior renuncia al cargo. **Y el segundo** proceso de control político fue el iniciado por el presidente de la República Martín Vizcarra ante la demora que tuvo el Congreso de la República sobre los proyectos de ley que creaban la Junta Nacional de Justicia, El retorno a la bicameralidad, La no reelección inmediata de congresistas y el financiamiento de partidos políticos. Por lo que el premier Cesar Villanueva solicito Cuestión de Confianza, con el objetivo de acelerar el procedimiento parlamentario de debate y posterior consulta popular mediante Referéndum.

Al respecto del segundo procedimiento de control político, fue fácil percibir la discordancia de ideas frente al cómputo de cuestiones de confianza requeridas para la disolución constitucional del Parlamento, las opiniones se enfrentaban en torno a contabilizar o no, la probable cuestión de desconfianza, evidentemente los efectos de la misma serian la disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones de parlamentarios.

Por lo que el **objetivo del presente trabajo es** esclarecer el origen de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura, como herramientas de control político de un estado constitucional; y determinar la validez para el computo de dos votos de desconfianza requeridas para la disolución constitucional del Parlamento.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. Problema Investigación

1.1. Enunciado del Problema

Interpretación y aplicación de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura como instrumento de control político.

1.2. Interrogantes del problema

- ¿Cuál es el origen y el contenido doctrinario de la Cuestión de Confianza?
- ¿Cuál es el origen y el contenido doctrinario de la Moción de Censura?
- ¿Como interpretan las fuerzas políticas el planteamiento de la Cuestión de Confianza y la Moción de Censura?
- ¿Establecer el efecto según la forma de gobierno para el planteamiento de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura?
- Determinar los correctos efectos del planteamiento de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura

1.3. Descripción del Problema

Existe una confusión generalizada a cerca de los efectos que producen la Cuestión de Confianza y Moción de Censura, siendo que en la doctrina y en el desarrollo constitucional internacional, es exclusivamente la moción de censura la que produce la disolución del Parlamento a la que se refiere el art. 134 de la Constitución del Estado.

Consideramos que la no congruencia de criterios se debe a la confusión de ambos términos y **sobre todo** a la falta de conocimiento de sus orígenes históricos, los mismos que permiten conocer a cabalidad los efectos que genera cada instrumento como en los poderes del Estado.

El estudio del origen de cada instrumento es la única forma de determinar claramente cómo se deben aplicar correctamente estos instrumentos, siempre teniendo en cuenta la trascendencia de los efectos que puede generar su aprobación o desaprobación.

Por lo que las variables a estudiar son:

- Variable 1: Interpretación y aplicación de la cuestión de confianza como instrumento de control político.
 - Indicador 1: Origen histórico Cuestión de Confianza
 - Indicador 2: Contenido doctrinario de la Cuestión de Confianza
 - Indicador 3: Composición de las fuerzas políticas en el Parlamento
 - Indicador 4: Efectos del planteamiento en el marco político nacional.
- Variable 2: Interpretación y aplicación de la moción de censura como instrumento de control político.
 - Indicador 1: Origen histórico de la Moción de Censura
 - Indicador 2: Contenido doctrinario de la Moción de Censura
 - Indicador 3: Composición de las fuerzas políticas en el Parlamento
 - Indicador 4: Efectos del planteamiento en el marco político nacional.

1.4. Justificación del problema

Como señala el Profesor Pedro Planas, la “Forma Latinoamericana de Gobierno” es resultado de un proceso histórico en el cual distintas figuras fueron adecuándose con el desarrollo político Latinoamericano y peruano.

A efectos de nuestra investigación consideramos que la Cuestión de Confianza y la Moción de Censura, como instrumentos políticos extraídos del sistema Inglés y europeo continental (Frances) respectivamente, producen efectos distintos en el desenvolvimiento y normal desarrollo político nacional, sin embargo y por la trascendencia de los efectos de su planteamiento se ha venido realizando un uso excesivo de ambas figuras.

En esa línea de ideas merecen ser estudiados a profundidad, delimitando sus orígenes, así como su correcto planteamiento.

2. Marco teórico y conceptual

Cuestión de confianza: “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” (Tribunal Constitucional 006-2018-PI/TC, 2018).

A cerca de Cuestión de Confianza: “La cuestión de confianza, parte de la iniciativa de un Ministro o del Jefe del Gabinete. Esta solicitud de confianza está relaciona con una propuesta o postura política, en la que tiene interés el Gobierno y se plantea solo a iniciativa ministerial, así lo norman los numerales 132, primer párrafo y 133 de la carta del 93. La cuestión de confianza tiene por finalidad apoyar una propuesta o política gubernamental y no puede evitar interrumpir una interpelación o una posterior censura a un Ministro” (Cáceres, 2019).

Moción de Censura: “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” (Reglamento del Congreso de la Republica, 2019)²¹.

²¹ Reglamento del Congreso de la República, Inciso a, art. 86.

Interpretación de la Constitución: “la Constitución hay que interpretarla viendo los debates que la originaron y viendo a qué responden esas instituciones que no son creadas por nosotros, sino que son tomadas de los regímenes europeos” (Belaunde, 2018).

3. Análisis de antecedentes investigativos

Encontramos el trabajo de investigación: La vacancia por incapacidad moral en la Jefatura del Estado y del Gobierno de España, en el cual se analiza el caso peruano por parte de los profesores Domingo García Belaunde y Jhony Tupayachi Sotomayor, sin embargo, desde el punto de vista de la vacancia presidencial.

4. Objetivos

- 1.1. ¿Cuál es el origen y el contenido doctrinario de la Cuestión de Confianza?
- 1.2. ¿Cuál es el origen y el contenido doctrinario de la Moción de Censura?
- 1.3. ¿Como interpretan las fuerzas políticas el planteamiento de la Cuestión de Confianza y la Moción de Censura?
- 1.4. ¿Establecer el efecto según la forma de gobierno para el planteamiento de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura?
- 1.5. ¿Cuáles son los correctos efectos del planteamiento de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura en el sistema de Gobierno Nacional?

5. Hipótesis

Es probable que el soporte histórico de la Cuestión de Confianza y Moción de Censura no se encuentre correctamente determinado y se haya generado una distorsión de los posibles efectos en caso de su planteamiento.

III. Planteamiento Operacional

1. Técnicas

Para el desarrollo del presente trabajo se necesita la **observación y análisis** documental de las Distintas normas que integran el bloque de constitucionalidad (Constitución Política del Perú, Reglamento del Congreso de la República), asimismo se deberán revisar las distintas sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven cuestiones sobre la interpretación de la Constitución.

2. Campos de verificación

- Constitución Política
- Bloque de Constitucionalidad (Leyes Orgánicas, Reglamento del congreso de la República, entre otros)
-

3. Ubicación temporal

Arequipa, Perú, 2019

4. Unidades de estudio

- Constitución Política
- Bloque de Constitucionalidad (Leyes Orgánicas, Reglamento del congreso de la República, entre otros)
- Normativa constitucional o estadual del sistema de gobierno inglés.
- Normativa constitucional del sistema de gobierno europeo continental.

IV. Cronograma de Trabajo

Tiempo	Mes						
Actividades	Ene ro	Febre ro	Mar zo	Ab ril	Ma yo	Jun io	Jul io

1. Recolección de Datos	x	x	x				
2. Estructuración de resultados				x	x	x	
3. Informe Final							x

V. Bibliografía básica

Belaunde, D. G. (2018). Puede plantearse pedidos de esa naturaleza y no procederá el cierre del Congreso. *Gaceta Constitucional*, UNICA.

Cáceres, J. (2019). *LA VACANCIA PRESIDENCIAL EN EL PERÚ: DOS SIGLOS DE HISTORIA*. Arequipa: Repositorio UNSA.

Congreso de la Republica. (19 de 01 de 2019). Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/Reglamento/index.html>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO. (s.f.).

Tribunal Constitucional 006-2018-PI/TC. (2018). *Sentencia*. Lima. Constitución Política del Perú

Arequipa, mayo del 2019

César Del Carpio Ugarte

ANEXO N° 02 PROYECTO DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Consideramos importante que los conocimientos obtenidos en el presente trabajo de investigación deben materializarse en un instrumento legal que permita el dialogo y los consensos de las distintas fuerzas políticas en el

parlamento. Por lo que presentamos el presente proyecto de ley, a fin de que sea debatido en el Congreso y pueda recoger una postura jurídico – política acorde al desarrollo constitucional en el marco de nuestra forma de Gobierno.

Ley sobre la aplicación de la moción de censura y la cuestión de confianza

Artículo 1.-La presente ley tiene por objeto regular los vínculos jurídicos y políticos de acuerdo con los preceptos de la Constitución Política.

Artículo 2.-Son instrumentos de control político la moción de censura y la cuestión de confianza.

Artículo 3.- Moción de censura

La moción de censura es un instrumento de control político que hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado. Toda moción de censura 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 y su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del congreso.

Artículo 4.- Cuestión de confianza

La cuestión de confianza es un instrumento de control político que hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado. La cuestión de confianza únicamente podrá plantearse por iniciativa ministerial la cual deberá plantearse por escrito ante la oficialía mayor del Congreso de la República y deberá ser votada como máximo dos días después de su presentación su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del congreso.

Artículo 5.- Disolución del Congreso de la República

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado manifestando su desconfianza mediante la aprobación de una moción de censura 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 presidencial.

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

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

