

REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL

MIGRACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Contenido

CARLOS RAMOS NUÑEZ	
<i>Presentación.....</i>	15

Migración y derechos fundamentales

LUIGI FERRAJOLI	
<i>Políticas contra los migrantes y crisis de la civilización jurídica.....</i>	29

FELIPE GONZÁLEZ MORALES	
<i>Los estándares internacionales sobre derechos humanos de la niñez migrante y la opinión consultiva de la Corte Interamericana.....</i>	53

GABRIEL GUALANO DE GODOY	
<i>Comunidade e seus outros - Comunidad y sus otros.....</i>	77

JAVIER DE LUCAS	
<i>Sobre migraciones y Constitución: Extranjeros e inmigrantes en la Constitución española de 1978.....</i>	99

MARÍA CONCEPCIÓN TORRES DÍAZ	
<i>El derecho de asilo en los casos de trata con fines de explotación sexual: análisis jurisprudencial desde una visión sensible al género.....</i>	113

ISABEL BERGANZA SETIÉN	
<i>Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad.....</i>	165

JOSÉ KOECHLIN	
<i>Migración venezolana al Perú.....</i>	189

CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ	
<i>Migraciones y Constitución española.....</i>	211

Discurso

GABRIEL GUALANO DE GODOY

<i>Premio Regional de Sentencias sobre Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y Refugiadas en las Américas.....</i>	233
---	-----

Entrevista

JAVIER ADRIÁN

<i>Entrevista al profesor Manuel Atienza.....</i>	241
---	-----

Miscelánea

CLAUDIO NASH ROJAS

<i>La violencia sexual contra las mujeres ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El largo camino desde la invisibilización a una protección integral.....</i>	269
--	-----

MARTHA CECILIA PAZ

<i>Propuesta para una nueva jurisprudencia. Colombia frente al caso Artavia.....</i>	305
--	-----

CARMEN MONTESINOS PADILLA

<i>Estabilidad presupuestaria, déficit público y medidas anti crisis. El impacto de la política económica europea en la doctrina del Tribunal Constitucional español en materia de derechos sociales.....</i>	335
---	-----

JOSÉ VÍCTOR GARCÍA YZAGUIRRE

<i>Algunos sentidos de derrotabilidad.....</i>	365
--	-----

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ

<i>Rol del Tribunal Constitucional peruano en materia laboral y previsional.....</i>	393
--	-----

Jurisprudencia comentada

OMAR CAIRO ROLDÁN

<i>La cuestión de confianza y el Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 0006-2018-PI/TC.....</i>	421
--	-----

NADIA IRIARTE PAMO

<i>Derechos de los migrantes. Comentario a la STC 02744-2015-PA/TC.....</i>	431
---	-----

MARÍA CANDELARIA QUISPE PONCE	
<i>La violencia contra las mujeres. Un problema de relevancia constitucional.</i>	
<i>Comentario a la STC 05121-2015-PA/TC.....</i>	443

SUSANA TÁVARA ESPINOSA	
<i>El criterio jurisprudencial en materia de intereses moratorios en la</i>	
<i>jurisprudencia del Tribunal Constitucional.</i>	
<i>Comentario a la STC 04532-2013-PA/TC.....</i>	453

Reseñas

NATALINA STAMILE	
<i>La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú.....</i>	461

MARÍA CANDELARIA QUISPE PONCE	
<i>Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales.....</i>	467

CAMILO SUÁREZ LÓPEZ DE CASTILLA	
<i>El hábeas corpus en la actualidad. Posibilidades y límites.....</i>	473

La cuestión de confianza y el Tribunal Constitucional

Comentario a la STC 0006-2018-PI/TC

OMAR CAIRO ROLDÁN

Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP

1. Materias constitucionalmente relevantes

En la STC 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional desarrolla los siguientes temas relativos a la cuestión de confianza, prevista en la Constitución peruana vigente: i) Las modalidades de cuestión de confianza; ii) Los supuestos en los que se puede plantear válidamente una cuestión de confianza voluntaria; y iii) La finalidad de la cuestión de confianza.

421

2. Contexto histórico-político de la sentencia

La Constitución de 1933 estableció un Congreso bicameral¹ y en su art. 174 reguló la cuestión de confianza por primera vez en el Perú, en los siguientes términos

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

Posteriormente, el art. 226 de la Constitución de 1979 reguló la cuestión de confianza, como uno de los instrumentos mediante los cuales

¹ Así, la Constitución de 1933 establece lo siguiente:

« **art. 89.-** El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo, y por un Senado Funcional.
[...]

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

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

la Cámara de Diputados del Congreso bicameral² podía hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado

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

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

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

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

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

La Constitución de 1979 facultaba además al Presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados cuando esta hubiera censurado o rechazado la cuestión de confianza a tres Consejos de Ministros. Esta atribución presidencial estaba regulada en sus arts. 227 y 228

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

² La Constitución del 79 señala lo siguiente:

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

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

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

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

Finalmente, la Constitución de 1993 regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza necesaria y la cuestión de confianza voluntaria.

La cuestión de confianza necesaria está prevista en el art. 130 de la Constitución³. Esta norma prescribe que el Presidente del Consejo de Ministros debe plantear la cuestión de confianza ante el Congreso unicameral⁴ respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El rechazo de esta cuestión de confianza, según lo dispuesto por el art. 133 de la Constitución⁵, provoca la crisis total del gabinete.

423

³ La Constitución del 1993 sostiene lo siguiente:

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

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

⁴ La Constitución del 93 advierte lo siguiente:

«**Artículo 90.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio».

⁵ *Ibidem*.

«**Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante al Congreso una

La cuestión de confianza voluntaria es la que plantea el Consejo de Ministros, o un ministro, espontáneamente, cuando pide al Congreso que adopte una decisión determinada, afirmando que si este órgano no la adopta estará poniendo fin a su cargo ministerial (de todo el Consejo de Ministros o de un ministro, según quien haya planteado la cuestión de confianza). Por lo tanto, cuando el Presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, hace cuestión de confianza de una solicitud, el rechazo de la misma por parte del Congreso hace perder irremediabilmente el cargo a todos los ministros. Roberto Jiménez Murillo explica en qué consiste esta modalidad de cuestión de confianza, en los siguientes términos

Asimismo, los ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno «cuestión de confianza» para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el ministro, este debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes, lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto⁶.

424

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

Mediante la Resolución Legislativa 007-2017-2018-2018-CR, el

cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete».

⁶ Roberto JIMÉNEZ MURILLO, *Los ministros de Estado*, Caballero Bustamante, Thomson Reuters: Lima 2014, p. 170.

⁷ *Ibidem*.

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

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

No puede disolverse el Congreso durante el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

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

Congreso de la República modificó el literal e) del art. 86 de su reglamento. En virtud de esta modificación, esta norma reglamentaria estableció que no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

Contra el artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-2018-CR se interpuso la demanda de inconstitucionalidad que fue resuelta por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia que es objeto del presente comentario.

3. Análisis

3.1. Las modalidades de cuestión de confianza

En lo concerniente a las modalidades de cuestión de confianza, en esta sentencia (fundamento jurídico 66), el Tribunal Constitucional afirma que el art. 130 de la Constitución regula la cuestión de confianza *obligatoria*

425

66. Esta cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es obligatoria, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete.

Asimismo, en el fundamento jurídico 67 (en adelante f. j.) de esta sentencia, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión de confianza *facultativa* se encuentra prevista en los arts. 132 y 133 de la Constitución, y que es «aquella que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual».

3.2. Los supuestos en los que se puede plantear válidamente una cuestión de confianza voluntaria:

En esta sentencia (f. j. 72), el Tribunal Constitucional explica que la Constitución no establece supuestos para la cuestión de confianza *facultativa*, mientras que sí los establece, en su art. 130 («la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del

Consejo de Ministros»), para la cuestión de confianza *obligatoria*. Desde este punto de partida, en los fs. js. 75, 76 y 77, el Tribunal Constitucional concluye que, por establecer que no procede la interposición de una cuestión de confianza facultativa destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-2018-CR debe declararse inconstitucional

75. Este Tribunal encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

76. Entonces, la norma impugnada, al establecer que «no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político», resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución y alterando la separación de poderes.

77. Por ello, corresponde declarar fundada la demanda por trasgredir los artículos 43, 132 y 133 de la Constitución; y, por ende, debe declararse inconstitucional el párrafo: «No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

La sentencia materia del presente comentario demuestra que excluir del ámbito de la cuestión de confianza voluntaria a la solicitud de aprobación de proyectos de ley, no tiene asidero en nuestro ordenamiento constitucional. El art.132 de la Constitución prescribe que la desaprobación de una iniciativa ministerial obliga al ministro a dimitir cuando ha hecho cuestión de confianza de la misma, pero no prohíbe que esa iniciativa consista en la solicitud de aprobación de un proyecto de ley. Al respecto, Cesar Delgado Guembes explica que, dentro del ámbito de las iniciativas que

pueden ser respaldadas por una cuestión de confianza voluntaria ministerial, están los proyectos de leyes (medidas legislativas)

Los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de éste, respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo puede ser también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de cuya aprobación hace cuestión de confianza⁸.

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

Conforme al artículo 133, el presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza, y el primero y el último párrafos del artículo 132 prevén otra hipótesis: que los ministros hagan de un asunto determinado –incluido un proyecto de ley– una cuestión de confianza. Por otra parte, la iniciativa ministerial se ejerce con frecuencia pero es potestativo del ministro hacer de ella una cuestión de confianza. La negativa de la confianza que procede por mayoría simple, ocasiona la dimisión del gabinete o del ministro, según sea el caso⁹.

427

El empleo de la cuestión de confianza para respaldar la solicitud de aprobación de proyectos de ley no es extraño ni a los orígenes de esta institución, ni a su desarrollo en el derecho comparado. Así, por ejemplo, en el tercer párrafo del art. 49 de la Constitución de la V República Francesa¹⁰

⁸ César DELGADO GUUMBES. *Manual del Parlamento*. Oficialía Mayor del Congreso de la República: Lima, 2012, p. 434.

⁹ Diego VALADÉS. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Editorial ADRUS: Lima – Perú, 2009, p. 47.

¹⁰ La Constitución francesa del 58 afirma lo siguiente:

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

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

está prevista la posibilidad de que el primer ministro decida plantear la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley. Manuel Sánchez de Dios explica esta modalidad de la cuestión de confianza, en los siguientes términos

La Constitución francesa regula en el artículo 49 párrafo 3º un procedimiento particular para exigir la responsabilidad política del Gobierno, que combina el procedimiento de la cuestión de confianza y el de la moción de censura. Consiste en que el Gobierno plantea la cuestión de confianza en favor de un texto y éste se considera como adoptado y la confianza concedida si, en un cierto período de tiempo, ninguna moción de censura ha sido presentada ni votada¹¹.

El procedimiento establecido en el artículo 49 párrafo 3, tiene como base la defensa del Gobierno ante la Asamblea Nacional de un texto, proyecto o proposición de ley, sobre el que tiene interés especial. Si el Gobierno ve que no está claro que la votación del texto le vaya a resultar favorable, autoriza al Primer Ministro para que comprometa su responsabilidad política, o lo que es lo mismo, para que plantee una cuestión de confianza ante la Asamblea Nacional, aunque la Constitución no utiliza este concepto¹².

3.3. La finalidad de la cuestión de confianza

En la sentencia objeto del presente comentario (f. j. 74), el Tribunal Constitucional entendió a la cuestión de confianza «como una facultad del Poder Ejecutivo cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura)».

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

El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.»

¹¹ Manuel SÁNCHEZ DE DIOS (1991). «La moción de censura (un estudio comparado)». Madrid: Publicaciones del Congreso de Diputados, p. 127.

¹² Manuel SÁNCHEZ DE DIOS. *Op. Cit.*, pp. 132-133.