



## Cuestión de confianza

César Azabache Caracciolo

La cuestión legal en debate pasa por establecer quién tiene atribuciones suficientes para provocar un debate como el que entraña la cuestión de confianza, que pone en riesgo la continuidad de un gabinete y de la única Cámara que tiene el Congreso. La lectura más conservadora de la Constitución (y aquí la voz “conservadora” no tiene ninguna vocación peyorativa) supone que este tipo de debates solo pueden comenzar cuando el Congreso desaprueba dos gabinetes con ocasión a su presentación de investidura ante el Pleno, considerando que en esos momentos se debaten políticas generales. En una variante (que propiamente corresponde a las condiciones en que salió del gobierno el gabinete Zavala), que la cuestión de confianza puede plantearse ante un asunto de políticas generales, pero no ante una cuestión sobre reformas legales o constitucionales, en las que se debe recoger la autonomía del Congreso<sup>1</sup>. Para esta manera de ver las cosas, que se reconozca al Ejecutivo iniciativa en estos casos implica darle una llave de presión sin límites que podría desbanca el juego de poderes. La llave del equilibrio estaría entonces en el respeto a determinados límites, que eviten que el gobierno pueda gatillar este tipo de debate a su simple criterio.

De hecho, en el verano de este año el Congreso reformó su reglamento intentando anticiparse a Kuczynski. Por entonces se decía que Kuczynski usaría la cuestión de confianza para bloquear su propia vacancia. En respuesta el Congreso hizo algo muy discutible, pero que le permitió salvar la coyuntura: Prohibió en el Reglamento del Congreso que se admitiera una cuestión de confianza relacionada con un proceso parlamentario de aprobación de normas o de fiscalización o de declaración de responsabilidades. Probablemente el Congreso quiso prohibir que el Ejecutivo usara la cuestión de confianza como herramienta de impunidad o de protección personal del mandatario. Pero lo hizo en el vehículo equivocado (el Reglamento del Congreso no puede limitar la actividad del Ejecutivo) y con la fórmula equivocada (la prohibición de uso arbitrario de un procedimiento no se puede relacionar sin más con procedimientos que a fin de cuentas resumen toda la actividad parlamentaria).

Hoy en día la reforma defensiva que el Congreso lanzó de manera apresurada en el verano se convierte en un límite incómodo para todos en el debate sobre la cuestión de confianza. O por lo menos en un elemento perturbador. Dada la letra simple de la ley parecería que mientras el cambio en el Reglamento aprobado en el verano esté en vigencia una cuestión de confianza promovida como se ha promovido en el discurso presidencial del domingo 16 no podría en efecto prosperar, *en tanto se refiere a la promoción de un paquete de leyes*. Pero el argumento está basado en una norma que no debería existir, porque *cualquier política pública puede expresarse en leyes*, y ningún reglamento del Congreso puede limitar las facultades del Ejecutivo. Entonces la discusión, provocada por un texto inapropiado cuya constitucionalidad está ahora mismo en revisión, no debería detener el debate.

Creo que el Ejecutivo debe tener atribuciones suficientes para provocar un debate de este tipo en situaciones extremas como la que ahora vivimos. Creo que la reforma defensiva que, sin sentido constitucional, impuso el Congreso en el verano del 2018 no debería detener el debate. Pero creo también que la estabilidad del sistema exige que reconozcamos que un árbitro imparcial impida los excesos que podrían presentarse en el futuro.

Entonces la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional deberían definir los límites que deben respetarse en estos casos.

---

<sup>1</sup> Hay también una variante de menor envergadura, que sostiene que la cuestión de confianza solo puede provocar la disolución del Congreso cuando se refiere al segundo gabinete nombrado por el mismo Presidente de la República. Aquí el argumento se construye identificando “Presidente” y “Gobierno”, aunque la identificación ante ambas construcciones parece poco justificada en razones de fondo. De hecho, en los casos de renuncia, muerte de Presidente o incluso vacancia, la sucesión presidencial no parece romper la unidad de gobierno, si se considera al mismo como el elegido para un periodo continuo de 5 años.

La Defensoría puede hacerlo porque tiene atribuciones suficientes para pronunciarse de oficio y sin más trámite en situaciones de este tipo, en la medida en que comprometen asuntos constitucionales de la mayor gravedad. El Tribunal puede hacerlo porque ahora mismo tiene en sus manos el caso sobre la constitucionalidad de la reforma del verano de 2018 sobre cuestiones de confianza. Los calendarios por cierto no coinciden: El Ejecutivo ha plantado la cuestión para esa miércoles y el Constitucional llamó a audiencia sobre el reglamento del verano para dentro de dos semanas.

Sin embargo, César Landa, quizá uno de los presidentes del Tribunal Constitucional de mayor importancia en el último tiempo ha ofrecido una salida: Desde su punto de vista la reforma del verano de 2018, sea Constitucional o no, sólo podía aplicarse, más allá de las intenciones de sus autores, a las cuestiones de confianza requeridas desde el año 2021. Ocurre que cuando se aprobó ya se había rechazado una cuestión de confianza, la del gabinete Zavala. El mecanismo entonces comenzó a rodar, y una posterior denegación de confianza sólo puede regularse (en su carácter como “segunda” cuestión) con las mismas normas que regularon la “primera”. Landa sostiene que aplicar la reforma del verano de 2018 al proceso ahora en curso equivaldría a aplicar las leyes “con efecto retroactivo” o, más claramente, a procesos que, por estar ya en curso, sólo pueden ser regulados por leyes anteriores.

El principio (ya que la voz “retroactividad” a veces confunde) supone que ninguno de los actores de una disputa puede usar sus propias atribuciones para cambiar las reglas de la partida si esta ya comenzó a jugarse. Y al negar la confianza al gabinete Zavala el Congreso comenzó a mover las fichas de esta partida.

Si este criterio predominara (en lo personal, me convence), entonces la reforma del verano de este año no constituye obstáculo alguno para ir para adelante con la cuestión de confianza.

Pero aún así existe un debate. Y cuando esto ocurre el resultado más equilibrado institucionalmente supone que algún árbitro imparcial componga toda disputa.