



GRUPO PARLAMENTARIO
ALIANZA PARA EL PROGRESO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de los
Congresistas **HÉCTOR ACUÑA PERALTA** y **LADY CAMONES SORIANO**, en uso
de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política
del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del
Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto
de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE INTERPRETA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132° DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA**

**Artículo Único.- Interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución
Política sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza**

Se interpreta que la cuestión de confianza planteada sobre una iniciativa ministerial está
referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las
referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia
exclusiva y excluyente del Congreso de la República

La decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la
cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez.

EDUARDO SALDIVIA CARRILLO
VOCERO APP

Rosio Torres

Juárez C

Heidy Juárez Calle

Glady's Echaz

Hector Acuña P.

Rector

Lady Camones Soriano

Luciano

Chery Trigo
Rosa
Luis Pizarro
H. García
E. Sánchez
Julian
Edith Pulon



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **Agosto** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 019** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

I.1. Normas constitucionales que regulan la Cuestión de Confianza

Los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Estado contienen las siguientes disposiciones sobre la cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas:

"Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. [...]"

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

"Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete."

(El sombreado es nuestro)

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

I.2. Antecedentes: La propuesta de interpretación en el Congreso 2020-2021

Con fecha 14 de junio de 2021, el excongresista Luis Alberto Valdez Farías, del grupo parlamentario Alianza para el Progreso presentó el Proyecto de Ley 7881/2020-CR, el cual fue enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen. Dicho proyecto propuso interpretar que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales.

El proyecto de ley fue estudiado en la Comisión de Constitución y Reglamento, la cual aprobó el dictamen el día 26 de junio de 2021. Para dicho documento también se estudió el Proyecto de Ley 7888/2020-CR que propuso precisar el uso de la cuestión de confianza contemplada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política.

I.3. El Dictamen recaído en los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR

Con fecha 26 de junio de 2021, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso aprobó el Dictamen sobre la ley de interpretación.

El dictamen hizo referencia, en primer término a la competencia del Congreso de la República para aprobar leyes de interpretación de normas constitucionales. Sobre este punto, la Comisión precisó que la ley interpretativa no crea nuevos elementos y que tiene como única finalidad aclarar una norma, a la que en modo alguno modifica y no pretende innovar, sino evitar el error de aplicación. Ello en atención a la sentencia 0002-1996-AI

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

del Tribunal Constitucional, en la cual se afirma que el Parlamento no constituyente tiene potestad legislativa para interpretar la Constitución. La Comisión también afirmó que el Congreso de la República, ante la ambigüedad de una disposición constitucional o necesidad de desarrollo normativo, puede aprobar una ley para salvar, mejorar y defender la integridad de este cuerpo normativo a través de una ley de interpretación constitucional.

En segundo lugar, el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se refiere a la necesidad de interpretación de la cuestión de confianza. Sobre ello, la Comisión, antes de iniciar el análisis, reitera que una ley de interpretación constitucional obedece a la necesidad de aclarar una disposición debido a que tal y como está redactada, puede ser pasible de distinta interpretación. La Comisión señala que el Tribunal Constitucional ha señalado que el Congreso de la República *"había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución"*, sobre lo cual dice *"debe precisarse no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado [el Poder Ejecutivo] se irroque competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades."* (Expediente 006-2019-PI). Luego de citar al Tribunal Constitucional, la Comisión recuerda el debate constituyente de 1993, en el cual el congresista constituyente Carlos Ferrero Costa señala enfáticamente que la reforma constitucional es atribución exclusiva del Congreso de la República, en la cual no puede intervenir el Presidente de la República y, que hacerlo, sería romper el equilibrio de poderes. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

sostiene que corresponde aclarar la disposición del artículo 132 de la Constitución para hacer respetar la voluntad del Constituyente y no permitir actos inconstitucionales que rompan el equilibrio de poderes. En el mismo texto, la Comisión señala que una práctica parlamentaria inconstitucional no puede ser antecedente para el posible planteamiento de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales. La Comisión concluye afirmando que la dación de una ley interpretativa es necesaria para la correcta aplicación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución.

II. PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Al respecto, la propuesta legislativa plantea un artículo único mediante la cual se propone interpretar el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política, a fin de establecer los alcances constitucionales de la cuestión de confianza

En ese sentido, se propone interpretar que la cuestión de confianza planteada sobre una iniciativa ministerial está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, conforme a las atribuciones y parámetros establecidos por los artículos 102, 118 y 206 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se propone que la decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez.

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

La propuesta de ley interpretativa se basa en los fundamentos expuestos por el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los cuales recogemos a continuación.

a) Sobre la nueva presentación de una iniciativa

El Reglamento del Congreso, en su artículo 78, establece que no pueden presentarse los mismos proyectos u otros que versen sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones.

Los proyectos 7881 y 7888/2020-CR fueron presentados en el periodo anual que culminó en julio de 2021. Debido a ello, y a la necesidad de interpretar el artículo constitucional, es totalmente adecuada la presentación de la presente fórmula legal en este nuevo periodo anual de sesiones 2021-2022.

b) Posición de la doctrina

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos 7881 y 7888/2020-CR recoge la postura de los constitucionalistas Alberto Borea Odría, Ángel Delgado Silva, Carlos Mesía Ramírez, Domingo García Belaunde, Ernesto Álvarez Miranda, Joseph Campos Torres, Natale Amprimo Plá, Oscar Urviola Hani, Víctor García Toma, quienes coinciden expresamente en que no procede la presentación de una cuestión de confianza sobre la aprobación de reformas constitucionales. Ello, en respuesta a una consulta hecha por el expresidente del Congreso Pedro Olaechea Álvarez-Calderón en el año 2019.

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

Sin perjuicio de los argumentos dados por los constitucionalistas con ocasión de dicha consulta, el especialista Luis Castillo Córdova sostiene:

No debe ser olvidado el singular poder normativo que ejerce el Congreso de la República cuando aprueba una Ley de reforma constitucional. Cuando lo hace, lo hace como poder constituyente: se despoja de su vestidura de Legislador constituido, y se coloca la propia de Legislador constituyente y, consecuentemente, el poder que ejerce deja de ser un poder legislativo para ejercer verdadero poder constituyente. Frente al ejercicio del poder constituyente, toda la operatividad normativa y lógica dispuesta por la Constitución para el poder legislativo, cambia. Se incurre en error cuando se pretende no diferenciar el poder legislativo del poder constituyente para someter a los dos a las mismas consideraciones, y desde este error pueden generarse verdaderas inconstitucionalidades.

La cuestión de confianza que presenta el Presidente del Consejo de Ministros se realiza al Congreso de la República como titular del poder legislativo, no como titular del poder constituyente. El Congreso como Legislador Constituyente no puede atender ninguna cuestión de confianza, sencillamente porque no le corresponde, desde que tal prerrogativa aparece como un elemento del sistema de pesos y contrapesos de los poderes constituidos: el poder legislativo y el poder ejecutivo; no es un elemento que defina las relaciones entre el poder constituyente y los poderes constituidos.¹

¹ CASTILLO CÓRDOVA, Luis. Informe Jurídico Constitucional (Enviado al Congreso de la República, doc. N° 6555)

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

Así, en la misma línea de las posiciones doctrinarias, el proyecto de ley de interpretación constitucional busca aclarar la disposición del artículo 132 de la Constitución y evitar interpretaciones inconstitucionales.

c) La validez de interpretación constitucional

El Tribunal Constitucional en la sentencia 5854-2005-PA, sostiene que "el producto de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad" (fundamento 12). Debido a ello, el proyecto de ley interpretativa permitirá mejorar la relación entre los Poderes del Estado. La aprobación del proyecto de ley evitará que el Ejecutivo menoscabe competencias que son exclusivas del Congreso de la República como la aprobación de reformas constitucionales.

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley interpretativa permitirá la mejor comprensión de la cuestión de confianza por iniciativas ministeriales, regulada en el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política, precisando los alcances constitucionales de la cuestión de confianza para que sea efectuada sobre aquellas materias que son competencias del Poder Ejecutivo, considerando las atribuciones y los parámetros del Poder Ejecutivo contemplados en los artículos 118 y 206 de nuestra Constitución Política, además de considerar las atribuciones del Poder Legislativo otorgadas por el artículo 102 de la Carta Magna. En ese sentido, la propuesta no modifica las normas constitucionales o legales de nuestro ordenamiento jurídico.

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

- a) Con respecto a los **sectores que serán beneficiados**, debemos considerar el análisis contenido en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los Proyectos de Ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política, donde se expresan los **beneficios** de precisar los alcances constitucionales de la cuestión de confianza y que son los siguientes:
- **Para el Poder Ejecutivo**, se procederá a enmendar los errores cometidos al haber efectuado planteamientos de cuestiones de confianza sobre asuntos que no le son de su competencia, lo que generó un desequilibrio de poderes. En ese sentido, al poder reequilibrarse los pesos y contrapesos (*checks and balances*), se tendrá mayor claridad sobre los asuntos sobre los cuales se puede plantear cuestión de confianza.
 - **Para el Poder Legislativo**, se permitirá que se respete la voluntad del Constituyente de 1993, cuya intención fue que el Ejecutivo no tuviera posibilidad alguna para intervenir en el proceso de aprobación de una reforma constitucional. De manera paralela, el Parlamento evitará que el Ejecutivo interfiera o usurpe las funciones que la Constitución otorga únicamente al Congreso como poder constituido con facultades de poder constituyente.
 - **Para la ciudadanía en general**, tendrá mayor atención por parte del Ejecutivo y del Legislativo en caso se aprobado el proyecto, pues evita la

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

posibilidad de confrontación entre ambos poderes. Al mismo tiempo, se percibirá un gobierno más estable y democrático, evitando el riesgo de posibles actos que quiebren el Estado de Derecho.

- b) Respecto a los **efectos monetarios y no monetarios** de la propuesta legislativa, así como de su **impacto económico**, cabe señalar que la propuesta tiene por finalidad determinar los alcances de las atribuciones que tienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, respecto a la cuestión de confianza, lo que permitirá que el primero pueda enfocarse en planificar y manejar sus políticas económicas, fiscales, presupuestarias y otras de impacto socioeconómico, acudiendo al Congreso de la República en caso sea indispensable la aprobación de una ley, la delegación de facultades u otras acciones que el Congreso pueda respaldar en el marco de sus competencias. De ese modo, el Estado podrá avocarse a enfrentar los principales problemas de impacto socioeconómico con medidas destinadas a superar la crisis que vivimos.
- c) Con respecto al **impacto presupuestario**, reiteramos que se trata de una ley de interpretación constitucional y como tal no genera impacto en la utilización de los recursos presupuestarios y menos aún genera gastos al Tesoro Público. Asimismo, la propuesta **no genera impacto ambiental**.

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

- d) Adicionalmente, la propuesta optimizará las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, garantizando la Separación de Poderes que debe imperar todo Estado Democrático de Derecho.

Si bien el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento hace referencia a una oposición por parte del Poder Ejecutivo afirmando un supuesto "recorte de sus facultades", existe el riesgo que este Poder continúe haciendo un uso desnaturalizado de la cuestión de confianza, excediendo sus atribuciones y los parámetros constitucionales, problema que justamente la presente propuesta busca solucionar a fin de garantizar la estabilidad política y social del Perú.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley de interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución se encuentra vinculado con la Primera Política del Acuerdo Nacional, referida al **fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho**, en virtud del cual existe el compromiso de *"consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la*

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
SOBRE LOS ALCANCES
CONSTITUCIONALES DE LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA**

participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad".

Con este objetivo el Estado:

- (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran;*
- (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado;*
- (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y*
- (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."*

Lima, 11 de agosto de 2021