Proyecto de Ley N° 306/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
29 SEP 2021
RECIBIDO
Firma ..... Hora 11:15a

PROPONEN REFORMA DEL ARTÍCULO 132 Y ADICIONA EL ARTÍCULO 132-A EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal b), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente:

LEY QUE MODIFICA El ARTÍCULO 132 Y ADICIONA EL ARTÍCULO 132-A EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, A FIN DE PRECISAR LOS MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO POR PARTE DEL CONGRESO

Artículo 1. Modificación del artículo 132 de la Constitución

Modificase el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, que quedan redactados con el siguiente texto:

> *"**Artículo 132**.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, **luego de la interpelación,** mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. **Esta última, a petición del Consejo de Ministros.***
>
> *Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de 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.*
>
> ***Procede el voto de censura, únicamente, por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo. En el caso del Consejo de Ministros, respecto de la política general de gobierno, y de los ministros, respecto a las políticas sectoriales.***

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes".

Artículo 2.- Adición de artículo 132-A en la Constitución

Adicionase el artículo 132-A en la Constitución Política del Perú, que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 132-A.- La desaprobación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo no obliga al Consejo de Ministros a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación".

Lima, setiembre, 2021

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ALFREDO PARIONA BINCHE

ALEX FLORES

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

FERNANDO MARIO HERRERA MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Waldemar Cerrón
Vocero P.L.

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
MARIA A. AGÜERO GUTIÉRREZ

MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

PERÚ
CONGRESO
DE LA
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **octubre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 306** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa de reforma constitucional sobre la censura al Consejo de Ministros o de un ministro en particular, se origina en un escenario caracterizado por el ejercicio ilimitado del poder político del Congreso, que de manera irrazonable algunos actores políticos pretenden consumar aplicando medidas de control sancionatorio a través de la censura, invocando situaciones presuntas anteriores y ajenas al control político de los actos de gobierno, o de los actos funcionales de un ministro.

MARCO CONCEPTUAL

La organización del Estado Constitucional de Derecho reposa en el principio fundamental de interrelación y cooperación entre las entidades que cumplen las diversas funciones del Estado, sin afectar la independencia y autonomía que la Constitución les garantiza. Esas funciones, en la concepción de un Estado unitario, corresponden a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Es cierto, sin embargo, que la percepción de algunos sectores del constitucionalismo contemporáneo suelen hablar de la división de poderes, como si en esencia no estuviéramos en un escenario constitucional de distribución de atribuciones y competencias o, más propiamente, de distribución del poder bajo los principios de cooperación, interrelación y control recíproco inter-órganos, a través de mecanismos razonables, equitativos y delimitados que prevengan su ejercicio extralimitado, ilegal y asimétrico.

Es en el marco de esta estructuración del poder estatal, que es necesario revisar la eficacia de las diferentes instituciones constitucionales orientadas a organizar y promover la cooperación, la interrelación y el control político inter-órganos, a fin de garantizar el funcionamiento articulado del Estado para el adecuado cumplimiento de sus fines. Lo señalado es necesario para evitar disloques y disfunciones que generen crisis prevenibles e innecesarias, y el debilitamiento, tarde o temprano, de la gobernabilidad y la estabilidad política, que debe ser el objetivo compartido por todos los órganos jerarquizados de las diferentes funciones estatales.

Cabe señalar, que un tema fundamental para abordar las relaciones de poder, colaboración e interrelación inter-órganos preservando el equilibrio y el respeto a sus autonomías, es la necesidad de considerar y valorar la legitimidad de origen de la Constitución. Esto es fundamental para poder entender sus límites, y propiciar las modificaciones pertinentes para perfeccionar el instituto constitucional del equilibrio y contrapeso de poderes. Lo señalado tiene correlato con la teoría constitucional en los términos señalados por Carl Schmitt, que el poder

constituyente que emana del pueblo *"es la verdadera legitimidad de la Constitución, de la que dependerá, en gran medida, el posterior equilibrio de poderes y las relaciones inter-órganos"*[1].

Dicho de otro modo, las relaciones sociales o el contrato social que está en la base de la Constitución son las que van a determinar, como veremos más adelante, el carácter de las relaciones inter-órganos y los mecanismos de control recíproco.

Finalmente, una precisión necesaria es que la función de control es consecuencia tanto de la separación de poderes como de los pesos y contrapesos entre ellos, mediante la distribución regular de las atribuciones políticas al Gobierno y el Parlamento. En ese contexto, cada poder es independiente, pero a la vez está supeditado al escrutinio y control, anterior o posterior, de sus actos. Esa es la razón de ser de la división de poderes de un régimen político republicano. Al contrario, el poder indivisible sólo le corresponde a la comunidad política de la que emana el mandato de ambos poderes del Estado.

EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

En esta línea de análisis, es necesario ubicarnos en el escenario del régimen político que la Constitución del Perú consagra. Estamos, en ese caso, frente a un régimen presidencialista atenuado, o más propiamente un régimen mixto presidencial-parlamentario en el que el origen de los detentadores del poder es el mismo: la elección popular, del Presidente de la República como jefe de Estado y de gobierno, que personifica a la Nación; y de los congresistas, que son la representación política del pueblo en el Estado, aun cuando no están sujetos a mandato imperativo.

En esa perspectiva, la Constitución Política de 1993 (en adelante, Constitución) otorga al Congreso una mayor capacidad de control político al reservarle la facultad de otorgar el voto de investidura, sin el cual no hay gobierno; pero, al mismo tiempo, refuerza la facultad del Poder Ejecutivo para cerrar discrecionalmente el Congreso, en el caso que censure o deniegue la confianza a dos gabinetes. Teóricamente, el diseño constitucional de dar más fuerza al Congreso para otorgar o no la investidura, pero también al Consejo de Ministros para ejercer la potestad de plantear la cuestión de confianza, era la clave para garantizar el equilibrio de poderes.

La Constitución, a diferencia de las anteriores, instituye el voto de investidura al Consejo de Ministros mediante la aprobación de la cuestión de confianza. Al parecer, la institucionalización de esta facultad fue inspirada por Alberto Fujimori con el fin de impulsar un régimen político de presidencialismo fuerte, sobre la base de contar con mayoría parlamentaria y respaldo social, mayoría y respaldo que se reprodujo a

[1] C. Schmmitt. **Teoría de la Constitución.** Editora Nacional. México DF, 1970. Pág. 70

lo largo de la década de su gobierno, pero que no se dio en los siguientes gobiernos.

En esas condiciones se puede entender que el "sometimiento" del Poder Ejecutivo de Fujimori, al voto de confianza de un Congreso virtualmente cooptado, fue un mecanismo de control político sustentado en vías ilegales y hasta delictivas en la construcción de mayorías parlamentarias afines. Lo ocurrido con el gobierno y la Constitución de Fujimori, confirma la aseveración de Carl Schmitt, constatándose la precariedad de las autonomías y las relaciones de equilibrio inter-órganos constitucionales del Estado.

En la misma lógica del voto de investidura, bajo el presupuesto de gobiernos fuertes con mayorías congresales cooptadas por el poder, como ocurrió en la década de los 90, la Constitución introdujo mecanismos de control político asimétrico que dieron al Congreso una fuerza ilimitada, exponiéndolo a la tentación autoritaria, frente a un Ejecutivo disminuido y sin fuerza ni instrumentos para sofocar los embates extralimitados del Congreso.

Es decir, la Constitución instituyó mecanismos de control desde la perspectiva de gobiernos fuertes, autoritarios, con mayorías congresales anuentes con el Poder. Sin embargo, el escenario post dictadura es diferente, caracterizado por un Poder Ejecutivo virtualmente acosado por mayorías políticas e ideológicas adversas, lo que es legítimo, pero beligerantes y obstruccionistas sin medidas de control y autocontrol.

Un régimen político así constituido y con una Constitución que cubre de legalidad los controles ilimitados y arbitrarios del Congreso, explica las permanentes crisis políticas de los últimos 20 años, particularmente desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski hasta el gobierno actual del presidente Pedro Castillo, lo que dificulta la configuración de un Estado constitucional, democrático, de equilibrio y colaboración de poderes, y eficaz en la estructuración del poder.

RELACIONES DE COLABORACIÓN ENTRE PODERES

La Constitución instituye un diseño de colaboración inter-órganos, incluso desde la perspectiva del control político. Así, por ejemplo, **brindar a las comisiones del Congreso los informes que requieran, o las opiniones técnicas en asuntos sectoriales o en materias exclusivas del Poder Ejecutivo,** son relaciones de cooperación inter-poderes que contribuyen a la mejor realización de la labor legislativa del Congreso.

La **delegación de facultades legislativas** del Congreso al Poder Ejecutivo se inscribe en ese ámbito, en el entendido que al solicitar facultades por un periodo y materias definidas el Poder Ejecutivo ha ponderado su necesidad para la ejecución de sus políticas de gobierno. Pero estas no son facultades absolutas, sino que los decretos legislativos que se

promulgan a su amparo están sujetos a control de constitucionalidad por el Congreso y, eventualmente, por el Tribunal Constitucional.

Durante la vigencia de la Constitución, este procedimiento fue aplicado recurrentemente por el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, la mayoría parlamentaria del Congreso instalado el 2016 lo distorsionó como mecanismo de colaboración, condicionando su otorgamiento a parámetros y contenidos preestablecidos en función de sus particulares puntos de vista, sin considerar las necesidades de la política de gobierno.

Otro procedimiento de colaboración inter-órganos que la Constitución establece, es la facultad del Ejecutivo a formular **observaciones a las autógrafas de ley** aprobadas por el Congreso, con la finalidad que la revisión del Ejecutivo contribuya a elevar la calidad del producto legislativo. Lamentablemente, la experiencia se ha constituido en un factor de distensión y de conflicto, debido a que las observaciones presidenciales no son debidamente ponderadas y se asumen como entorpecimiento deliberado en la formación de las leyes.

Al respecto, hay que anotar que, frente a las observaciones formuladas por el Ejecutivo, es facultad del Congreso reconsiderarlas y allanarse y reformular lo aprobado, o insistir en el texto original aprobado, desoyendo las observaciones formuladas. La experiencia reciente muestra que esta última ha sido la opción tomada por el Congreso, lo que provocó que, mediante sendos procesos de control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional haya expulsado del ordenamiento jurídico algunas de las leyes aprobadas por insistencia.

Los mecanismos de colaboración inter-órganos antes señalados, podrían ser eficaces en sus propósitos siempre y cuando se asuma el control funcional con ánimo colaborativo, de complementariedad, y de eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones y de las funciones del Estado en su conjunto. No hacerlo así, los mecanismos de colaboración se convirtieron en factor de inestabilidad y crisis que debilitaron la gobernabilidad.

MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO ASIMÉTRICOS

Como hemos señalado, la actual Constitución consagró mecanismos de control inter-órganos desiguales y asimétricos. Corregir esa situación exige establecer controles recíprocos en base a la responsabilidad funcional de cada órgano, situándose exclusivamente en ese ámbito.

En ese sentido, el Parlamento y el Poder Ejecutivo ejercen el control político entre sí, **a partir del cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, no al margen de ellas.** En ese orden de ideas, la Constitución ofrece al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo

mecanismos de control político recíproco, aunque asimétricos, como a continuación exponemos.

Mecanismos de control político del Poder Legislativo

- **Desaprobación y/o desnaturalización de iniciativas legislativas.** Si bien es cierto la aprobación de leyes es función del Congreso, éste no pondera que iniciativas necesarias para el cumplimiento de la política de gobierno requieren ser aprobadas en los términos planteados por el Poder Ejecutivo. En otros casos, iniciativas enviadas con carácter de urgente son aprobadas en plazos demasiado prolongados.
- **Denegación de facultades legislativas,** en ese mismo orden, es atribución del Congreso legislar, pero también delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo para legislar sobre determinadas materias y en plazos determinados. Denegar o condicionar la delegación de facultades, es una forma de limitar al Poder Ejecutivo de legislar en función de la política general de gobierno.
- **Pedidos de información,** es atribución del Congreso prevista en el artículo 96 de la Constitución, y en los artículos 22, literal b), y 87 del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, Reglamento). Es una forma básica de control político de la administración pública y de los actos de gobierno.
- **Estación de Preguntas,** al igual que el pedido de información, es una forma básica de control prevista en el artículo 85 del Reglamento.
- **Comisiones investigadoras,** es un procedimiento de control que se plantea frente a presuntas inconductas funcionales, o presuntas conductas delictivas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, previsto en el artículo 88 del Reglamento.
- **Voto de Investidura,** como hemos señalado, la Constitución asigna al Congreso la facultad de otorgar la confianza al Gabinete, como condición necesaria para el ejercicio de las funciones de gobierno.
- **Interpelación,** es un procedimiento compulsivo, exclusivo del Congreso, reservado como derecho de la minoría representada por un tercio del número de Congresistas hábiles, **lo que explica que congresos de mayorías absolutas no pueden impedir las interpelaciones.**
- **Voto de censura y denegación de confianza.** Esta es una facultad discrecional y abierta del Congreso, pueden ejercerla de manera irrestricta y extralimitada con el único argumento del poder del voto.
- **Vacancia presidencial.** Es una forma extrema de control político, que puede ser utilizada indiscriminadamente debido a que la causal de "incapacidad moral permanente" no está regulada, ni en la forma ni en el procedimiento, y puede ser invocada y aplicada sin restricción alguna.

Mecanismos de control político del Poder Ejecutivo

Por su parte, el Poder Ejecutivo cuenta con atribuciones funcionales disminuidas para ejercer control político al Parlamento. Éstas son:

- **Formular observaciones a la producción legislativa del Congreso.** Como hemos visto, es un mecanismo de eficacia relativa en la medida que su finalidad es de colaboración y menos de control, frente a la cual el Congreso puede ejercer la facultad de aprobación normativa por insistencia.
- **Acciones de Inconstitucionalidad contra leyes o resoluciones legislativas.** No son un mecanismo de control privativo del Poder Ejecutivo, sino también de otros actores señalados en el artículo 203 de la Constitución, incluidos los congresistas. Sin embargo, como mecanismo de control político de la función legislativa, la solución de las acciones de inconstitucionalidad migra al ámbito competencial del Tribunal Constitucional.
- **Plantear cuestiones de confianza,** es el único mecanismo de control político de los que dispone el Poder Ejecutivo, para hacer frente a los embates del poder ilimitado de la mayoría parlamentaria que, extralimitando el poder de los votos puede generar situaciones permanentes de crisis e inestabilidad. La experiencia del Congreso disuelto, y del que fue elegido para completar el anterior periodo, son muestra elocuente del peligro del poder ilimitado de mayorías y/o coaliciones, particularmente si se limita el ejercicio de la cuestión de confianza.
- **Disolución del Congreso, excepto de la Comisión Permanente,** es sin duda, la última ratio, el momento límite al que es compelido el Poder Ejecutivo frente al poder irrestricto, exacerbado, del Congreso. No se trata de una medida que se adopta en primera instancia, sino una vez agotada la búsqueda de salidas negociadas a las crisis desencadenadas entre poderes. Además, la adopción de esta medida extrema requiere la existencia de un ambiente social que exige o tolere un desenlace de esa magnitud.

LA INTERPELACIÓN MINISTERIAL

La interpelación ministerial es, sin duda, el mecanismo más socorrido y eficaz de la oposición parlamentaria para ejercer sus labores de control político al Consejo de Ministros, o a un ministro en particular. Es una institución democrática y legítima que ejercen las minorías congresales frente al poder, pero también un mecanismo para acceder a los entretelones del ejercicio del cargo ministerial, y dilucidar y sancionar políticamente las probables inconductas funcionales, las infracciones constitucionales y eventualmente los indicios razonables de responsabilidad penal.

Estrictamente, **el ámbito de la facultad de interpelar termina al hacer efectiva la responsabilidad política del funcionario,** en tanto que las demás formas de responsabilidad se viabilizan a través de otros mecanismos de control, como el antejuicio y el juicio político conforme los artículos 99 y 100 de la Constitución, mas no por la vía de la interpelación.

A este respecto, Enrique Bernales, citando a Karl Loewenstein, señala que la función de control en un Estado Constitucional es doble: ***"el control por distribución de poder, y el control que surge como consecuencia de un acto constitucionalmente autorizado, por lo que el control se convierte en un elemento intrínseco del poder de quien lo detenta y ejerce".*** Siguiendo esa misma línea conceptual, Bernales cita a Serio Galeotti, quien sostiene que en el Estado contemporáneo ***"el control es una función, pero también es orgánicamente un poder, y un poder del Estado mismo".*** Esto quiere decir que el control político es el eje de las decisiones de los órganos del Estado, agrega Bernales[2].

Invocamos los textos citados, en la medida que corroboran el concepto que el control político es función inmanente del Congreso, y uno de los ejes de su poder. Por eso, las citas son oportunas debido a que **no es posible cuestionar la atribución de control político del Congreso, ni su facultad para hacer efectiva la responsabilidad política del interpelado con su apartamiento del cargo.**

En ese orden de ideas, nuestra propuesta no cuestiona la discrecionalidad del Congreso en la formulación del pliego de preguntas, que incluso pueden penetrar en terrenos insospechados de interés de quienes las formulan; así como tampoco es posible desconocer la liberalidad del interpelado para dar las respuestas que considere, aun cuando ellas comporten la insatisfacción parlamentaria, salvo si está de por medio la protección de sus derechos fundamentales que la Constitución garantiza.

En cuanto a nuestra propuesta de reforma, **esta responde a nuestra preocupación e interés de fijar un marco de equilibrio en el uso de la censura, como mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política del interpelado.** A nuestro juicio, el vacío constitucional sobre la institución de la censura, o su insuficiente desarrollo, requiere ser precisado a fin de impedir excesos en el ejercicio del control político.

---

[2] Enrique Bernales. **La Constitución de 1933. Un análisis comparado.** ICS Editores 1996, página 521

EL CONTROL PARLAMENTARIO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

El control político que ejerce el Parlamento y la responsabilidad política de los altos funcionarios sujetos al control, son esencialmente complementarios. El Congreso, en tanto representante de la soberanía popular de la cual emerge, está llamado a garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública y de las instituciones constitucionales, lo que implica que **el control parlamentario debe ejercerse sobre la acción del gobierno y de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones, y en concordancia con la política general que fue materia de la confianza durante el voto de investidura.**

A partir de esta consideración, **de comprobarse el incumplimiento gubernamental de sus funciones, se plantea la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de un ministro en particular, lo que trae aparejada su remoción del cargo a través de la censura.** De otro modo, si del control político se concluye que la actividad del gobierno se cumple adecuadamente, en ese caso no hay necesidad de determinar responsabilidad alguna y, consiguientemente, no hay lugar para una moción de censura.

Significa, entonces, que la determinación de responsabilidad política puede o no, ser la conclusión o consecuencia de la actividad de control político, aunque es frecuente que la interpelación puede conducir a la determinación de responsabilidad política, y consiguientemente a la censura, sin que ello signifique que siempre el control implique sanción.

A modo de conclusión, podemos señalar que la responsabilidad política es uno de los pilares básicos de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, **en virtud del cual el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento en el sentido de rendir cuentas de su gestión, según sus atribuciones constitucionales y el cumplimiento de la política general de gobierno.** Sobre esto, Rafael Bustos precisa que dicha obligación, eventualmente, puede tener consecuencias negativas para el Ejecutivo o para alguno de sus miembros, como es la censura y consiguientemente el alejamiento del cargo, sin que por ello se pretenda limitar la facultad de control político del Congreso.[3]

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y LA MOCIÓN DE CENSURA

El desenlace del control político y de la determinación de responsabilidad política del funcionario interpelado por el Congreso, es la moción de censura y su apartamiento del cargo. Es decir, la censura es la máxima

[3] Bustos Gisbert, Rafael, «**La responsabilidad política del Gobierno: ¿Realidad o ficción?** Editorial Constitución y Leyes, Madrid, 2001, pág. 38-41.

sanción que puede decidir el Congreso cuando de la interpelación fluye la pérdida de la confianza.

Señala Bernales que *"el voto de confianza o de censura se desprende del debate interpelatorio y refleja un temperamento de aprobación o rechazo de la gestión ministerial"* **(Ibidem. pág. 523).** Del texto glosado fluye que **la cuestión clave es que la aprobación o rechazo se refiere a la gestión ministerial, y de ninguna manera a hechos anteriores y ajenos a ella,** toda vez que lo que es materia de control es la condición del funcionario ejerciendo la función de gobierno, o como Presidente del Consejo de Ministros o como uno de sus integrantes.

Con respecto a la motivación de la moción de censura que permita hacer efectiva la responsabilidad política del funcionario, cito a Montero Gibert y García Morillo que explícitamente señalan *"la motivación de la censura debe articular los términos de la confrontación entre el Parlamento y el Gobierno, esto es,* ***los aspectos de la política gubernamental*** *que los firmantes de la moción estiman gravemente erróneos, perjudiciales o inoportunos como para plantear la exigencia de la responsabilidad política y cuestionar la relación fiduciaria existente entre ambos órganos"*[4].

Desde otra perspectiva, Carlos Hakansson advierte que los excesivos controles y censuras al Gobierno propician una gran inestabilidad política, por lo que afirma la necesidad de dotar al Parlamento del factor "razón" para evitarlo. La tesis de Hakansson se inspira en la experiencia de los parlamentos europeos después de la Segunda Guerra Mundial, que incorporaron en su funcionamiento el llamado "proceso de racionalización", a efectos de mantener un permanente clima de estabilidad de las instituciones políticas que facilite el proceso de reconstrucción europea. De esa manera, el modelo "racionalizado" busca evitar crisis gubernamentales haciendo uso de plazos de reflexión o de enfriamiento, entre la presentación de una moción de censura y la votación, con el fin de atemperar el ambiente político y los ánimos efervescentes.[5]

A manera de conclusión, consideramos que la motivación de la moción de censura que hace efectiva la responsabilidad política del interpelado, debe circunscribirse a los siguientes parámetros de procedencia:

a. Los hechos que producen responsabilidad política sancionable con la censura, deben estar referidos a la gestión ministerial y solo es planteada ante la insatisfacción parlamentaria como consecuencia de la interpelación.

---

[4] Montero Gibert y García Morillo. **El Control Parlamentario.** Ediciones Tecnos. Madrid 1984. Página 170.
[5] Carlos Hakansson. **Parlamento y sus Instrumentos de Control Político.**

b. Los hechos o imputaciones atribuidas al funcionario, que hubieran ocurrido con anterioridad al desempeño del cargo, no pueden dar lugar a responsabilidad política por cuanto ésta es inherente al desempeño de la gestión ministerial.
c. El control político y la censura son aplicables a actos de gobierno, incluso a conductas que cuestionen la idoneidad técnica y cognitiva para el ejercicio del cargo, y que son manifiestas durante la gestión ministerial.
d. La moción de censura puede ser objeto de cuestión de confianza, si el Poder Ejecutivo considera que la estabilidad ministerial es determinante para la ejecución y cumplimiento de la política general. En ese caso, la cuestión de confianza es planteada por el Consejo de Ministros.

Finalmente, toda moción de censura debería estar orientada al fortalecimiento de la gestión estatal, y no a su debilitamiento. De ahí que utilizar esta facultad sancionadora de manera indiscriminada, sin sujetarse a los parámetros razonables establecidos en la norma constitucional, puede dar lugar a un debilitamiento del equilibro y colaboración inter-órganos constitucionales afectando la estabilidad política y la gobernabilidad.

CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA

La propuesta de reforma constitucional que proponemos está referida al **artículo 132** de la Constitución, en la que establecemos lo siguiente:

1. La responsabilidad política se hace efectiva luego de la interpelación, mediante la moción de censura o la denegatoria de la cuestión de confianza, **esta última la plantea el Consejo de Ministros y no el ministro en particular.**

   Esta precisión implica que no puede haber moción de censura sin interpelación. Al respecto, el artículo 86 del Reglamento ha extralimitado las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, al extender la facultad de censura cuando el ministro es invitado a informar, o cuando asista a debates del Congreso por su propia voluntad.

2. El nervio central de la reforma propuesta, señala que ***procede el voto de censura únicamente por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo, del Consejo de Ministros respecto de la política general de gobierno, y de los ministros respecto de las políticas sectoriales.***

   De esta manera, la reforma que proponemos equilibra las relaciones entre poderes al circunscribir el control político y la censura por

parte del Congreso, **únicamente al periodo de ejercicio de la gestión ministerial, y respecto de la política general de gobierno en el caso del Consejo de Ministros, o de las políticas sectoriales en el caso de un ministro.**

3. **La reforma en los términos planteados se justifica, por cuanto ningún funcionario puede tener responsabilidad política por hechos de cualquier naturaleza, ocurridos con anterioridad a su gestión. Sería antijurídico sancionar políticamente al funcionario por tales hechos, en el entendido que la responsabilidad política se configura por hechos ocurridos en el ejercicio del cargo.**

CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE LA APROBACIÓN DE NORMAS

El texto constitucional vigente, en el último párrafo del artículo 132, establece que *"la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación"*. Al respecto, corresponde hacer las siguientes precisiones:

1. La "iniciativa ministerial" a que se refiere la norma glosada, es imprecisa, abstracta y sujeta a interpretación sobre su significación y alcances, **por cuanto las iniciativas del Poder Ejecutivo sujetas a aprobación del Congreso, son las iniciativas legislativas,** lo que debería ser precisado en el texto constitucional.
2. La "iniciativa ministerial" propiamente no la plantea un ministro sino el Consejo de Ministros, pues tratándose de una iniciativa legislativa, inclusive de interés sectorial, el Proyecto de Ley que se envía al Congreso debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.
3. En consecuencia, la cuestión de confianza sobre la aprobación de una iniciativa legislativa corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros, y no a un ministro en particular.

De otra parte, si la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo está destinada a la realización de las políticas de gobierno, **es natural y razonable que el Consejo de Ministros deba plantear la cuestión de confianza, a efectos que la iniciativa sea aprobada de acuerdo a sus necesidades y requerimientos.** Ello no significa desconocer o limitar las facultades legislativas del Congreso, sino llamar la atención para que atienda las necesidades normativas del Poder Ejecutivo, sin desnaturalizarlas.

De preservarse el texto vigente, la cuestión de confianza por iniciativa ministerial no tendría eficacia contralora en la relación de poderes, por cuanto tiene un carácter auto sancionatorio para el ministro que la plantea, ya que la desaprobación lo obligaría a renunciar si de la aprobación ha hecho cuestión de confianza.

Finalmente, en la medida que este mecanismo de control está contenido indebidamente en el artículo 132 del texto constitucional vigente, proponemos adicionar un artículo autónomo, el **artículo 132-A,** con un texto que precisa que la cuestión de confianza es planteada por el Consejo de Ministros, y no por un ministro en particular.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Debido a la naturaleza de ley de reforma constitucional no puede ponderarse la generación de costos en su aplicación, pero sí destacar el beneficio cualitativo de perfeccionar el régimen político que garantice estabilidad y gobernabilidad, sin restringir la autonomía y las competencias constitucionales de los poderes.

IMPACTO DE LA REFORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La reforma que se apruebe generará un nuevo marco constitucional en las relaciones inter-órganos jerárquicos del Estado, lo que permitirá la adecuación de las normas infra constitucionales a lo establecido por la reforma, entre otras el Reglamento del Congreso de la República.

RELACIÓN DE LA REFORMA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La reforma del artículo 132 de la Constitución, que establece un nuevo marco constitucional para el ejercicio del control político y la censura, está orientada al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho como Primera Política del Acuerdo Nacional, dentro del bloque Democracia y Estado de Derecho.