Proyecto de Ley N°.....1704/2021-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 ABR. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 2:33pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 07 abril de 2022

OFICIO Nº 100 -2022 -PR

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que deroga la Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la Cuestión de Confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Politica del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

Ley

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N. ° 31355, LEY QUE DESARROLLA EL EJERCICIO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 Y EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo Único. - Derogación de la Ley ° 3135

Deróguese la Ley N. ° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- ANÁLISIS DE LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA

1.1.- El principio de separación de poderes en el Estado Constitucional de Derecho

El artículo 43 de la Constitución establece que el Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Al respecto, cabe precisar que el principio de separación de poderes implica que el poder se encuentre dividido entre una pluralidad de órganos del Estado.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, este principio constituye una exigencia del Estado constitucional y busca asegurar que los diferentes órganos del Estado desarrollen sus competencias respetando el principio de corrección funcional, lo que supone ejercer sus respectivas funciones y competencias sin interferir con las competencias de los otros. Asimismo, sostiene que el principio de separación de poderes reconocido por nuestra Constitución, tiene los siguientes rasgos de identidad: ***i)*** separación de poderes propiamente dicho; ***ii)*** balance entre poderes; ***iii)*** principio de cooperación, y; ***iv)*** principio de solución democrática. Las instituciones que regulan las relaciones entre los distintos poderes del Estado, así como su modificación, sea de carácter constitucional o legal, deben preservar la vigencia de estos cuatro contenidos que informan el principio de separación de poderes.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

En ese sentido, el principio de separación de poderes es una de las bases constitucionales de la organización y funcionamiento del Estado. Tal es así que, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída el Expediente N. ° 0006- 2018-PIC, lo ha calificado como parte del "núcleo duro" de principios establecidos en la Constitución. Este principio no puede entenderse como una separación absoluta entre las competencias de los distintos órganos, sino que, "la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes".

Así también, se desnaturalizaría el contenido central de la forma de gobierno, si los mecanismos de control y cooperación entre los órganos no buscaran garantizar el equilibrio de poderes, el cual no puede alterarse mediante ninguna fórmula legal. Ahora bien, lo que supone la separación de poderes, es limitar el alcance de poder que ejerce cada órgano estatal y, tiene como propósito que, la división de funciones permita el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.

Por ello, esta derogación busca preservar el equilibrio entre los poderes y su cooperación para el correcto ejercicio de sus funciones y el buen desarrollo de la vida democrática de nuestro Estado.

1.2.- Sobre la posibilidad de limitar la cuestión de confianza mediante norma de rango legal

La cuestión de confianza tiene por finalidad garantizar la estabilidad del Gobierno, en tanto es uno de los mecanismos clásicos para evitar el obstruccionismo de las cámaras a la labor legislativa.

La cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que **debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes**. Al tener tal naturaleza, se trata del ejercicio de un poder que necesariamente debe sujetarse a ciertos límites.

El Tribunal Constitucional, en su labor de interpretación de los artículos 132 y 133 de la Constitución, a través de las sentencias recaídas los expedientes N. ° 0006-2018-PI/TC y N. ° 0006.-2019-PCC TC, ha desarrollado la naturaleza y algunos de los contenidos o materias susceptibles que ser sometidas a cuestión de confianza a las que nos referiremos a continuación.

Así, en un primer momento, el Tribunal Constitucional, ha establecido, 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 de Congreso, **para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera**. Si bien la regulación actual de la cuestión de confianza es abierta, también es cierto que, debería estar sujeta a ciertas limitaciones, las mismas que, para ser incorporadas a la Constitución, deben seguir el procedimiento de reforma, previsto en el artículo 206 de nuestra Carta Magna. **Ergo, no podría modificarse a través de una ley ordinaria, ya que ello contraviene los límites formales existentes para modificar cualquier disposición constitucional.**

Cabe recordar que, la Constitución peruana contempla un sistema de reglas de competencia, como *"signo distintivo del estado de derecho"* que se expresa en la determinación de las funciones de los órganos y que implica la supremacía de la constitución. Con ello, la determinación constitucional de las competencias de los órganos prevalece a las disposiciones y mandatos de dichos órganos. Ello además expresa la pretensión estabilizadora y racionalizadora en las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

De allí que, aunque nuestro texto constitucional no haya previsto diversos niveles de rigidez al momento de diseñar la constitución o reformarla; es innegable que existen elementos estructurales que deben ser preservados al sintetizar los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho; entre ellos *"lo concerniente a la separación de poderes y al régimen político diseñado por la Constitución es un límite para su reforma por ser parte de una especie de núcleo duro, conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional".*

En ese orden, dotar de contenido específico a elementos y conceptos indeterminados referidos a las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo sin observar el procedimiento regular constituye un quiebre a las reglas de competencia, que genera un desequilibrio institucional al someter un poder al otro. Por tanto, la incorporación de esta clase de cláusulas demanda no solo de una reforma reflexiva, prolija y equilibrada, sino que además requiere el inicio de un diálogo entre ambos poderes del Estado para evitar que uno de estos intente, bajo la excusa de emplear atribuciones constitucionales, imponerse respecto del otro.

Si bien es cierto el modelo constitucional peruano se inspira en el principio de separación de poderes, que es la garantía mínima para proteger los derechos fundamentales y evitar la concentración del poder también es un dato de la realidad que el modelo, tal como está concebido, no ha servido para afianzar el control interorgánico y la gobernabilidad democrática. El principio de separación de poderes, en los términos contemplados por nuestra Constitución, **requiere promover la cooperación entre los**

distintos órganos del Estado, a fin de reducir la confrontación entre estos y promover la gobernabilidad del país.

En relación a la cuestión de confianza, como mecanismo de configuración de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, si bien resulta trascendente evaluar su regulación, a fin de contar con reglas coherentes que garanticen el equilibrio de poderes, tal evaluación debe permitir las modificaciones necesarias mediante las vías que nuestro ordenamiento jurídico prevé.

En ese sentido, conforme el artículo 132 de la Constitución, para la presentación de una moción de censura únicamente se exigen requisitos formales, tales como: ***i)*** el porcentaje para su presentación; ***ii)*** debe debatirse y votarse entre el cuarto y décimo día de su presentación, y; ***iii)*** su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Como puede advertirse, el mecanismo de la moción de censura, no contempla ningún límite material para su ejercicio, lo que puede suscitar el uso arbitrario de este legítimo mecanismo de control político[1].

Ahora bien, se debe recordar que el artículo 206° de la Constitución establece el procedimiento a seguir para su reforma. En este sentido, señala lo siguiente:

> *"Artículo 206.-*
> *Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral".*

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

En ese sentido, **toda propuesta en torno a los límites a la cuestión de confianza prevista en los artículos 132° y 133° de la Constitución**, independientemente de su contenido, debe ser evaluada y analizada **de acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 206° de la Constitución.**

En el caso concreto, tenemos que la Ley N. ° 31355 regula el tema de los límites a la cuestión de confianza, pero para su debate y aprobación se ha seguido el procedimiento previsto para las leyes ordinarias, al margen del establecido para las reformas al texto constitucional, por lo que contraviene el artículo 206° de la Constitución.

De ahí que, **un cambio en las reglas constitucionales vigentes acerca de la cuestión de confianza, no puede desatender la necesidad de adecuar, a su vez, la**

---

[1] La problemática anotada también fue objeto de análisis en el Acuerdo Nacional, instancia que agrupa tanto a instituciones públicas como instituciones de la sociedad civil, con participación de partidos políticos. En dicha instancia, la discusión sobre el particular dio lugar a uno de los consensos de la sesión 131, según el cual, se debe avanzar hacia un mayor equilibrio de poderes eliminando la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y sustituirla por el juicio político, así como eliminar la cuestión de confianza obligatoria. Cabe destacar que la sesión número 131, fue presidida por el Presidente de la República y Presidente del Acuerdo Nacional, Pedro Castillo. También contó con la participación de la Presidenta del Congreso de la República, María del Carmen Alva; del Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez; la Presidenta de la Junta Nacional de Justicia, Inés Tello; así como del Vocal Supremo Javier Alvarado, en representación del Poder Judicial, y del Magistrado del Tribunal Constitucional, Eloy Espinosa-Saldaña. Con relación a las organizaciones políticas, además de las que ya forman parte del Acuerdo Nacional, en la sesión 131 se incorporaron Avanza País, Juntos Por el Perú, Perú Libre y Renovación Popular.

regulación de la censura. Ello, en atención al balance entre poderes que debe tenerse presente en toda modificación de las reglas constitucionales que regulan el mutuo control y cooperación entre órganos, principalmente en la regulación relativa a la cuestión de poderes y a la censura de ministros; con la finalidad de asegurar que el ejercicio de cualquiera de ambos mecanismos no ponga en peligro el balance que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso para preservar el principio de separación de poderes y con ello el régimen democrático que nuestra Constitución consagra. En ese sentido, una precisión en la regulación de la cuestión de confianza debe ir acompañada con la respectiva precisión en la regulación de la censura.

Tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional en el Exp. N. ° 0006-2018-PI/TC, la cuestión de confianza, cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como *"un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo"*, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes.

En esa misma sentencia, el supremo intérprete de la Constitución, ha zanjado el debate respecto a la posibilidad de limitar los alcances de la cuestión de confianza:

> *75. Este Tribunal Constitucional 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*** *(énfasis nuestro).*

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

El propio Tribunal recurre al debate constituyente de la Constitución de 1993, donde el congresista Chirinos Soto señaló lo siguiente:

> *La* ***cuestión de confianza puede plantearse sobre lo que se quiera****. El Presidente del Consejo la plantea cuando quiere y como quiere. [...]. Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente (Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento, Lima, t. II, p. 912). (énfasis nuestro).*

En ese sentido, **prohibir que la cuestión de confianza trate sobre reformas constitucionales, impacta directamente en la prerrogativa de dirigir la política general del gobierno que tiene el Presidente de la República en un régimen presidencialista** como el nuestro, y contraviene el principio de unidad de la Constitución. Cabe precisar que el planteamiento de una cuestión de confianza sobre la materia no supone necesariamente su aprobación por el Congreso, el cual mantiene incólume sus prerrogativas de aprobar o denegar la respectiva cuestión de confianza.

De ahí que corresponde precisar también la regulación constitucional de la censura de ministros, con la finalidad de que esta se constituya en un control efectivo del desempeño de dichos funcionarios y evite cualquier empleo superfluo o arbitrario del mismo que resultaría contrario al principio de proscripción de la arbitrariedad, previsto por nuestra Constitución, y al balance que debe primar entre los distintos órganos del Estado. Por ello, la moción de censura debe encontrarse relacionada a las materias vinculadas al ejercicio del cargo ministerial. Con ello, se busca garantizar que dicho mecanismo de control político sea efectivamente empleado para asegurar la adecuada marcha del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones constitucionalmente asignadas. Asimismo, dicha precisión brinda un marco de referencia objetivo acerca de las materias susceptibles de sustentar una moción de censura, evitando con ello que dicho instrumento pueda ser desnaturalizado en la práctica.

En conclusión, cualquier norma infra constitucional que pretenda interpretar o contemplar los alcances de un instrumento de control político constitucionalmente previsto como lo es la cuestión de confianza que se aparte de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, devendría en inconstitucional. Al respecto, si el legislador estima que los alcances de las disposiciones constitucionales requieren de alguna modificación respecto de sus alcances o la claridad de las mismas, cuenta para ello con la competencia para reformar la Constitución, siguiendo lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, respetando siempre los límites de la reforma constitucional.

2.- DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta plantea la derogación de la Ley N. ° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132° y en el artículo 133° de la Constitución Política del Perú.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo único. Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos. **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES** PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada. La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto.	DEROGADO

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión. SEGUNDA. Vigencia de la presente ley Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.	

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

3.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta normativa no genera gasto al erario nacional para su implementación en la medida que se trata de una propuesta cuyo propósito es derogar una norma vigente.

4.- ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa es un proyecto que implica la derogatoria de la Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. En esa medida, la propuesta incide directamente en esa norma que actualmente se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico.