— Com. Constitución

Proy. 003, 006, 019, 036

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
06 OCT 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 2:15 pm

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO Nº 594 -2021 –PR

Lima, 06 de octubre de 2021

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de 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 por lo siguiente[1]:

I. Objeto de la Autógrafa de Ley

1. Esta Autógrafa tiene como antecedente los Proyectos de Ley N° 003/2021-CR, N° 006/2021-CR, N° 0019/2021-CR y N° 0036/2021-CR, cuyo texto sustitutorio fue aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

2. El objeto de la Autógrafa es establecer el ejercicio de la cuestión de confianza prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú. Para tal efecto, la Autógrafa dispone lo siguiente:

Cuadro N° 1: Contenido de la Autógrafa de Ley

Autógrafa de Ley	
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 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	

1 Sobre la base del Informe N° D001438-2021-PCM-OGAJ y el Informe N° 317-2021-JUS/GA.

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. 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".

II. Análisis de la Autógrafa de Ley

1. La regulación constitucional de la cuestión de confianza y su función de contrapeso a la censura ministerial

La posibilidad del Presidente del Consejo de Ministros y de otros Ministros de Estado de plantear una cuestión de confianza se encuentra regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, como contrapeso a la facultad del Congreso de plantear una moción de censura contra los Ministros. Estos artículos señalan lo siguiente:

> *"**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.*
>
> *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.*
>
> *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.*
>
> *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."* (énfasis agregado)

El planteamiento de una cuestión de confianza constituye un contrapeso al mecanismo de la censura a los Ministros de parte del Congreso, en la medida que ante la denegatoria de la confianza del Congreso a dos Consejos de Ministros, el Presidente de la República se encuentra facultado a disolver constitucionalmente el Congreso. Al respecto, el artículo 134 de la Constitución Política señala lo siguiente:

> *"**Artículo 134.-** El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste 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 en 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 estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto."*

Aun cuando nos encontramos en un sistema presidencialista[2], al amparo del cual se deben entender todas las instituciones jurídico-políticas del Estado, el Tribunal Constitucional ha reconocido que existe un contrapeso y balance entre estas potestades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en los siguientes términos:

> *"(...) En este orden de ideas, 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"[3].*

En esa misma línea, el alto tribunal ha señalado respecto a la cuestión de confianza que *"es entendida 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), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución)[4]".*

El mismo Tribunal Constitucional ha definido el referido principio de balance entre poderes (que debe regir toda interpretación de la cuestión de confianza), como rasgo de identidad del principio de separación de poderes, que es parte del "núcleo duro" de nuestra Constitución Política, conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional:

> *"**Principio de balance entre poderes:** Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas*

---

2 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento jurídico 53.
3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento jurídico 61.
4 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento jurídico 74.

de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo"[5].

En tal sentido, siendo la cuestión de confianza un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, ninguna norma infraconstitucional puede vaciar de contenido dicha institución o desnaturalizar el balance de poderes entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo que a través de ella pretende alcanzar nuestra Constitución Política.

Sobre el particular, el dictamen en mayoría señala que *"**los candados para evitar el mal uso de la censura están dados. Mas no así para la cuestión de confianza**, pues no solo no existe ningún control procedimental ni valla que limite su uso inadecuado; sino que su laxa regulación sumada a la interpretación que, sobre su uso, ha dado el Tribunal Constitucional permiten señalar que se ha constitucionalizado un mecanismo a partir del cual el Poder Ejecutivo puede, si le incomoda por no tener mayoría parlamentaria, someter al Poder Legislativo hasta lograr su disolución"*[6] (énfasis agregado).

No obstante, ello no es correcto puesto que para la presentación de una moción de censura el artículo 132 de la Constitución únicamente exige requisitos formales: **(a)** que sea planteada por no menos del 25% del número legal de congresistas, **(b)** se debata y vote entre el cuarto y décimo día natural después de su presentación y **(c)** sea aprobada por el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (mayoría absoluta). El artículo 86 del Reglamento del Congreso exige además que primero se interpele o invite a informar a los ministros, antes de que se presente la moción de censura. No existen requisitos de fondo.

En tal sentido, **la Autógrafa de Ley altera el sistema de balance de poderes y el equilibrio entre las potestades del Legislativo y del Ejecutivo** en tanto que solo

5 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento jurídico 56.

6 Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política. 8 de septiembre de 2021. p. 63.

se avoca a limitar la potestad constitucional del Ejecutivo de plantear una cuestión de confianza, más **no establece regulación alguna respecto de la censura ministerial que puede proponer el Congreso, para lo cual este tiene amplios márgenes y solo está limitado por requisitos formales, como también los tiene la presentación de una cuestión de confianza**. Incluso, se puede decir que la presentación de la cuestión de confianza presenta mayores "candados" que la presentación y aprobación de mociones de censura, en tanto que el Tribunal Constitucional ya ha establecido limitaciones de fondo sobre el planteamiento de cuestiones de confianza.

Así, con ocasión de la emisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Caso sobre la disolución del Congreso de la República en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC, el Magistrado Espinoza-Saldaña Barrera emitió el siguiente fundamento:

> *"77. En ese contexto, consideramos que, entre los límites más claros que puede tener la cuestión de confianza, podemos encontrar, entre otros:*
>
> *(a) La proscripción de cuestiones de confianza "ficticias" (o "en blanco"), cuando estas, atendiendo a que se trata de una herramienta de contrapeso del Gobierno frente al Congreso, cuya finalidad está orientada al equilibrio entre poderes, se usen de manera desnaturalizada y constituyan esencialmente un fraude a la Constitución, mediante las cuales se busque forzar indebidamente su cierre, infringiendo así principios como los de balance y de separación de poderes.*
>
> *No obstante lo indicado, debemos precisar que, de todos modos, sí sería posible admitir, de manera excepcional, cuestiones de confianza planteadas con el único propósito de gatillar el procedimiento de disolución del Congreso. Tal situación de excepción podría darse, por ejemplo, en el caso en el de que exista consenso o acuerdo entre los diferentes actores políticos para acortar periodos de mandato, lo cual sería compatible con los principios de cooperación entre poderes y de solución democrática de controversias. Sin embargo, y conforme a lo indicado, tal posibilidad quedaría claramente proscrita cuando el uso de estas cuestiones de confianza encubra fines fraudulentos, protervos o puramente individuales, carentes de sustento constitucional.*
>
> *(b) La prohibición de cuestiones de confianza orientadas a la disminución o desaparición de derechos fundamentales. Al respecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución la "defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", y conforme al artículo 44 es un deber fundamental del Estado "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos". Desde esta perspectiva, debe considerarse como manifiestamente inconstitucional cualquier iniciativa que vaya en contra precisamente de este "fin supremo de la sociedad y del Estado", con lo cual se defraude un "deber primordial" del poder público.*
>
> *(c) La proscripción de cuestiones de confianza manifiestamente inconstitucionales. Se trata aquí del caso en que la cuestión de confianza se realiza respecto de contenidos o medidas que resulten contrarias a la Constitución, además de los derechos fundamentales. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Ejecutivo impulsara reformas constitucionales únicamente con doble votación del Congreso (artículo 206), pero respecto de contenidos que forman parte del denominado "núcleo duro" de la Constitución, trasgrediendo de*

este modo los "límites materiales" de la reforma constitucional, como es el caso de nuestro modelo constitucional de forma de Estado, forma de gobierno, régimen republicano, sistema político democrático, etc. (cfr. STC Exp. n.° 00014-2002-A1), o si el Gobierno planteara que se lleve a referéndum cuestiones sobre las cuáles no se puede consultar (artículo 32)"[7].

2. Los límites a la reforma constitucional

El artículo 206 de la Constitución Política del Perú[8] atribuye al Congreso de la República la potestad de reforma constitucional, precisando el cumplimiento de determinados requisitos de orden procedimental. Debe anotarse que dicha potestad no es absoluta, sino que se encuentra delimitada por criterios para su ejercicio; los que se instituyen como genuinos límites al poder de reforma. En efecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, a diferencia del poder constituyente -que no tiene más límite que la voluntad del pueblo-, el poder de reforma constitucional está sometido a una serie de límites formales y materiales. Los primeros están referidos a reglas competenciales y procedimentales que se deben seguir para que la reforma prospere; mientras que los segundos se refieren a los principios que dan identidad y constituyen la esencia del texto constitucional[9].

Los límites materiales están constituidos por principios del ordenamiento constitucional que no pueden ser invadidos por la obra del poder reformador de la Constitución. Dentro de estos límites materiales se encuentran los principios de primacía de la persona, dignidad del hombre, igualdad, vida y los demás derechos fundamentales; los cuales son consustanciales al Estado social y democrático de Derecho. Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional, también constituyen límites materiales, entre otras, la soberanía del pueblo, la forma republicana de gobierno, el régimen representativo, la alternancia del gobierno, la separación de poderes y, en general, el régimen político y la forma de Estado[10].

Se debe puntualizar que lo señalado no implica que el Congreso de la República puede introducir modificaciones a las demás disposiciones de la Constitución de modo discrecional; ya que una modificación puede afectar indirectamente los principios y derechos que forman parte del núcleo duro de la propia Constitución; u otros que, aunque no constituyan el núcleo duro de la Constitución, de modificarse, generarían desorganización e inconsistencias en el texto constitucional, lo que dificultaría su posterior interpretación ante un eventual conflicto de competencias u otra situación en la que se deba evaluar la constitucionalidad de una medida o la afectación de un derecho fundamental.

En línea con lo anterior, se debe tener en cuenta que la estructura de una disposición constitucional, no obedece a la lógica de las demás normas jurídicas (supuesto normativo–subsunción del hecho–consecuencia jurídica); lo que ocasiona que los

---

7 Fundamento del Voto del Magistrado Espinoza-Saldaña Barrera en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC.

8 **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.

9 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0014-2002-AI/TC, Fundamentos jurídicos 71 a 77.

10 Ibidem.

métodos de interpretación constitucional no se agoten en los criterios clásicos de interpretación (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen una serie de principios. Por ello, las reformas constitucionales tienen que analizarse también a la luz de los principios que deben orientar la interpretación de la Constitución, los cuales han sido establecidos por el Tribunal Constitucional[11] [12].

3. La reforma constitucional debe enmarcarse en lo previsto por el artículo 206 de la Norma Fundamental

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso analizar si la Autógrafa de Ley es una reforma constitucional implícita. La conclusión es que con ella sí se altera el sentido del texto constitucional, como se pasa a demostrar con el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Contradicción de la Autógrafa de Ley con la Constitución

	Artículos 132 y 133 de la Constitución	**Autógrafa de Ley**
Materias sobre las que se puede plantear cuestión de confianza	No se prevé.	• Solo respecto de competencias del Poder Ejecutivo relacionadas a su politica general de gobierno. • No se permite sobre reformas constitucionales. • No se permite sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos.
Forma de notificación	No se establece.	La comunicación del Congreso debe ser expresa, previo debate y votación.
Poder competente para interpretar el sentido de la decisión del Congreso	No se establece.	Solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

Por tanto, nos encontramos frente a una reforma constitucional que se ha tramitado como una ley ordinaria.

---

11 **a. El principio de unidad:** por el cual, la Constitución debe interpretarse como un "todo" armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.
b. El principio de concordancia práctica: por el cual, toda aparente tensión entre las disposiciones constitucionales debe resolverse "optimizando" su interpretación, es decir, sin sacrificar ninguno de los derechos o principios concernidos; y considerando que, en última instancia, todos los preceptos de la Constitución, incluso los de su parte "orgánica", se reconducen a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado.
c. El principio de corrección funcional. por el cual, el juez debe interpretar la Constitución sin desvirtuar las funciones y competencias que ella ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que se garantice el equilibrio inherente al Estado Constitucional, el cual es presupuesto del respeto de los derechos fundamentales.
d. El principio de función integradora: por el cual, el "producto" de la interpretación constitucional sólo podra ser 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.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 5854-2005-PA/TC, Fundamento jurídico 12.

Al respecto, el artículo 206 de la Constitución establece que la potestad de reforma constitucional le corresponde al Poder Legislativo; la misma que debe ejercerse con respeto a los límites y procedimiento para la reforma constitucional. Entre otros, la reforma debe ser aprobada **(a)** por la mayoría absoluta del número de congresistas con ratificación mediante referéndum o **(b)** por aprobación en dos legislaturas ordinarias sucesivas con votación favorable de los dos tercios del número de congresistas. **Aquella reforma que no observara dichos límites y procedimiento, o que los pasara por alto, resultaría inconstitucional.**

En la línea de lo anotado, no sería posible que el Congreso de la República, a través de una ley ordinaria como la presente Autógrafa de Ley, en la práctica, reforme la Constitución sin observar lo previsto por su artículo 206.

Tampoco sería viable que se utilice una ley ordinaria para realizar la interpretación de la cuestión de confianza, y luego recurrir a una reforma constitucional abordando "el tema de forma integral", como se señala en el dictamen en mayoría que dio origen a la Autógrafa de Ley:

> *"(...) esta Comisión propone la aprobación de las 4 propuestas legislativas, a través de una ley interpretativa de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política,* ***sin que ello signifique que no deba abordarse, más adelante, el tema de forma integral desde la vía de la reforma constitucional*** *y la reforma al Reglamento del Congreso"*[13]*. (énfasis agregado)*

Lo que demostraría esta cita es que el dictamen en mayoría ha abordado el asunto de la cuestión de confianza de forma superficial y que la Autógrafa de Ley no es una regulación completa sobre la materia, cuando, por el contrario, el Parlamento debe ser un espacio de reflexión para tratar las propuestas legislativas de forma integral y completa. Una iniciativa incompleta y que no tiene en cuenta el panorama general de sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, por más que haya sido originada con buenas intenciones, resulta nociva para las instituciones democráticas. Además, una reforma constitucional no puede plantearse a través de una ley ordinaria de modo temporal; ya que la Constitución ha definido expresamente el mecanismo y los límites a la reforma del texto constitucional.

En otro extremo, el dictamen en mayoría pretende sustentar la presentación incompleta e irreflexiva de la Autógrafa de Ley en la *"urgencia que lo amerita"* y para la "recuperación" de la función parlamentaria de aprobar o rehusar un pedido de cuestión de confianza y "corregir" el "error" de la anterior conformación congresal:

> *"(...) el quiebre del principio constitucional de equilibrio de poderes generado por el Tribunal Constitucional en menoscabo de las funciones del Congreso de la República justifica que, con el fin de reestablecer el orden constitucional quebrado, se pueda evaluar una opción que, desde un punto de vista de oportunidad,* ***permita corregir estos excesos con la urgencia que lo amerita****, a efectos de evitar que se repitan situaciones nefastas para el Estado Democrático.*

---

13 Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política. 8 de septiembre de 2021. pp. 74-75.

En ese sentido, la posibilidad de abordar el problema a través de la aprobación de una ley de interpretación permitiría ***atender los aspectos nucleares urgentes*** *para recuperar el principio de equilibrio de poderes, pues permitiría señalar que no se encuentran dentro de lo constitucionalmente permitido la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; con ello,* ***no solo se corregiría el error cometido por el anterior Congreso****, sino que establecería una línea interpretativa acorde con la Constitución Política,* ***recuperando, además, las funciones que de forma exclusiva y excluyente corresponden al Parlamento, como es la decisión de aprobar o rehusar un pedido de cuestión de confianza****"*[14]. (énfasis agregado)

No obstante, el dictamen en mayoría no sustenta qué situación resulta tan urgente que amerita que se viole el procedimiento de reforma constitucional vía la aprobación de una ley ordinaria "interpretativa". Y aun si existiese esta situación urgente, ello no puede justificar en ningún caso la violación a alguna cláusula constitucional, como la del artículo 206 de la Carta Magna.

Por otro lado, el hecho que el dictamen califique sin más de "error" del propio Congreso el haber, en el pasado, aprobado otorgar la confianza sobre proyectos de reforma constitucional del Poder Ejecutivo, y señalar que busca corregirlo, implica en el fondo contradecir la interpretación vinculante que ya hizo el Tribunal Constitucional sobre la figura de la cuestión de confianza, como se analizará más adelante. Asimismo, se debe notar que el Parlamento en ningún momento se ha visto despojado de su potestad de aprobar o rechazar la confianza del Consejo de Ministros, pues los artículos constitucionales que le otorgan esa facultad (132 y 133) no han sido modificados. Nuevamente, esta lectura implica en el fondo contradecir la interpretación que el alto tribunal ya ha efectuado.

Es preciso señalar que el Congreso tiene la facultad de hacer una interpretación común de la Constitución para, por ejemplo, determinar que una ley que va a dictar no contravenga, por la forma o por el fondo, la Constitución. Pero, con esta interpretación no puede modificarse la Constitución.

Al respecto, el artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política del Perú ha facultado al Congreso a *"interpretar, modificar o derogar"* las leyes y resoluciones legislativas, más no le ha concedido la potestad para efectuar interpretaciones auténticas de la Constitución.

Ello ha sido ratificado por la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la famosa Ley 26657 (Ley de interpretación auténtica): *"****Sin cuestionar la potestad legislativa de interpretación que el Parlamento no Constituyente posee y ejercita al dictar leyes de desarrollo constitucional, es jurídicamente inaceptable que, utilizando este sistema, se pretenda alterar****, con carácter retroactivo, reñido con el artículo 103° de la Constitución, y en beneficio de una situación concreta,* ***no sólo el sentido de lo expresado en*** *el artículo 112° de* ***la actual Constitución****, sino el de la necesaria relación existente entre este artículo de la Carta Magna con el artículo 205° de la Constitución de 1979, cuyos efectos no pueden ser ignorados por el Tribunal al momento de resolver"* (énfasis agregado)[15].

---

14 Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política. 8 de septiembre de 2021. p. 71.

15 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 002-96-I/TC.

En ese sentido, la Constitución no puede ser modificada por el Congreso con una interpretación auténtica, que solo puede ser hecha por el órgano que creó la Constitución o con otra norma de rango constitucional.

En ese orden de ideas, es pertinente mencionar que *"un poder constituido, como es el Congreso, no puede interpretar auténticamente una norma constitucional creada por el poder constituyente. Si el Congreso se arroga la función de interpretar auténticamente las normas constitucionales, usurpa las funciones de un poder superior: el del Congreso Constituyente Democrático (Asamblea Constituyente).*[16]" En esa línea, el jurista Marcial Rubio señala que si bien es posible una interpretación auténtica de parte de los poderes públicos, esta solo es posible para la autoridad que dictó la norma *"que tiene la competencia de dictarla o derogarla" "siguiendo el mismo procedimiento que se adoptó para producirl[a]"*[17]. En ese sentido, el Congreso solo puede interpretar "auténticamente" sus propias leyes y resoluciones legislativas.

En consecuencia, **el Congreso solo puede modificar la Constitución utilizando el mecanismo previsto en el artículo 206 de la Norma Fundamental**. Por ello, con la aprobación de la Autógrafa, el Congreso ha transgredido el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución que dispone: *"Son atribuciones del Congreso: 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

4. El Tribunal Constitucional ya ha delimitado la naturaleza y los alcances de la cuestión de confianza prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución

Los artículos 200, 201 y 202 de la Constitución Política del Perú establecen los alcances de los procesos constitucionales y regulan la naturaleza y competencias del Tribunal Constitucional, respectivamente. En particular, el artículo 201 establece que el Tribunal Constitucional **es el órgano de control de la Constitución, autónomo e independiente**. Por su parte, el artículo 1 de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece que el Tribunal Constitucional **es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad**.

Por ello, si bien la Constitución es pasible de ser interpretada por los diversos actores de la sociedad[18], incluyendo el propio Congreso, solo la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza sobre las disposiciones constitucionales resulta vinculante para todos los poderes públicos, incluso para el Poder Legislativo, como establece el artículo 81 del Código Procesal Constitucional.

En ese contexto, se debe tomar en consideración que el Tribunal Constitucional ha resaltado que la Constitución Política no contempla límites a la posibilidad de planteamiento de la cuestión de confianza:

> *"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.***

16 Torres Vásquez, A. (2019). *Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho*. Primera edición. Instituto Pacífico S.A.C., p. 658.

17 Rubio, M. (2020). *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Duodécima edición. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 265.

18 Häberle, P. (2008). *La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y "procesal" de la Constitución*. En: Revista sobre enseñanza del Derecho, N° 11 (6), pp. 29-61.

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 referida institución y alterando la separación de poderes.***

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"[19]. (énfasis añadido)

Lo anterior, sin perjuicio de límites formales establecidos en el texto constitucional:

"Ahora bien, en un intento de evitar el uso excesivo de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la Constitución de 1993 ha introducido una serie de límites de carácter formal, los cuales pretenden evitar que dicha institución sea empleada con el único propósito de propiciar el cierre del Congreso de la República. Estos, que se encuentran contenidos en el artículo 134 de la Constitución, son: (i) que no puede disolverse el Congreso de la República en el último año de su mandato; (ii) no puede ser disuelto bajo estado de sitio; y que, (iii) la Comisión Permanente del Congreso no puede ser disuelta"[20].

De este modo, cualquier norma infra constitucional que interprete, desarrolle o contemple 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, resultaría contraria a la Constitución.

5. La Autógrafa de Ley se aparta de la interpretación de la cuestión de confianza realizada por el Tribunal Constitucional

La Autógrafa de Ley establece los siguientes criterios para el ejercicio de la cuestión de confianza: **(a)** debe circunscribirse a las potestades del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno; **(b)** no debe versar sobre reformas constitucionales ni sobre procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos; **(c)** la aprobación o negación de la cuestión de confianza solo surte efectos luego de su debate y votación en el Congreso y su comunicación expresa al Poder Ejecutivo mediante oficio; y, **(d)** solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

Debe reiterarse que en el ordenamiento jurídico nacional la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza sobre las disposiciones constitucionales resulta

19 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI/TC, Fundamentos jurídicos 75-77.
20 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento jurídico 111.

vinculante para todos los poderes públicos, lo que incluye al Poder Legislativo, y privados.

Por tal motivo, habida cuenta que el supremo intérprete de la Constitución ya ha establecido los alcances de la cuestión de confianza en las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N° 00006-2018-PI/TC y N° 00006-2019-CC/TC, cualquier interpretación, desarrollo o alcance debe enmarcarse en lo contenido en dichos pronunciamientos.

Entonces, **la Autógrafa contraviene la interpretación, vinculante para todos los poderes públicos, que el Tribunal Constitucional, como máxime intérprete de la Constitución Política**, ya ha efectuado respecto de la figura de la cuestión de confianza en las señaladas Sentencias, emitidas en el marco de **procesos constitucionales iniciados ambos por los propios congresistas de la República**.

En ese orden de ideas, cuando la Autógrafa de Ley prohíbe que la cuestión de confianza trate sobre potestades del Poder Legislativo o sobre reformas constitucionales, la Autógrafa de Ley no tendría en consideración que el Tribunal Constitucional ya ha establecido que la cuestión de confianza ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la finalidad que el Poder Ejecutivo tenga una extensa gama de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para materializar las políticas que su gestión demanda.

Respecto a la delimitación de la aprobación o negación de la cuestión de confianza, debe considerarse que, si bien la aprobación o negación de la cuestión de confianza debería materializarse en un acto expreso y formal del Congreso, pueden surgir justificadas excepciones. En ese sentido, se pronunció el Tribunal Constitucional al señalar que *"si bien es cierto que, en la mayor cantidad de escenarios, la verificación del otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza se puede advertir con el acto de la votación en el Congreso de la República, también es importante considerar que existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada"*[21].

Por ello, en el caso de la disolución del Congreso, acaecida el 30 de setiembre de 2019, consideró que: *"el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza no solo en relación con la deliberación de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también con el propósito de postergar el proceso de elección de los magistrados que se desarrollaba en ese momento. Así, la votación efectuada por el Congreso de la República manifestó la aceptación del primer punto planteado, mas no del segundo, ya que el Pleno del Congreso procedió a continuar con el acto de la elección de los magistrados.*[22]"

Por tanto, cuando la Autógrafa de Ley establece como un criterio excluir la negación tácita de la cuestión de confianza desconoce los supuestos ya aceptados por el Tribunal Constitucional, en los que el Poder Legislativo puede negar, en la vía de los hechos, una cuestión de confianza planteada, socavando así un control político atribuido al Poder Ejecutivo.

---

21 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento jurídico 211.
22 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento jurídico 212.

El dictamen en mayoría señala que *"el texto interpretativo que se propone no colisiona con el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional ni pretende modificar ninguna norma, sino únicamente corregir un error de interpretación originada en una mal llamada práctica parlamentaria"*[23]. No obstante, ello no se condice con el contenido de la Autógrafa y su evidente contradicción con las interpretaciones del Tribunal Constitucional, como se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Contradicción de la Autógrafa de Ley con las interpretaciones del Tribunal Constitucional

	Interpretación del Tribunal Constitucional	**Autógrafa de Ley**
Materia de la cuestión de confianza	Cualquiera que se vincule con políticas de gobierno, salvo, entre otros, **(a)** fraude a la Constitución, **(b)** afectación de derechos fundamentales, **(c)** sean manifiestamente inconstitucionales.	Materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno.
Posibilidad de presentar cuestión de confianza sobre competencias y procedimientos del Congreso	Es posible, con las limitaciones señaladas, y siempre que se vincule con la implementación de una política general de gobierno.	No es posible de plano.
Forma de aprobar o rechazar la confianza y momento en que surte efectos	Depende de cada caso concreto. El Tribunal Constitucional incluso considera recomendable no establecer reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza[24].	La voluntad del Congreso únicamente se expresa concluido el debate y luego de realizada la votación y surte efectos solo con su comunicación expresa mediante oficio al Poder Ejecutivo.
Posibilidad del Poder Ejecutivo de interpretar el sentido de la decisión del Congreso	Es posible, sujeto a control del Tribunal Constitucional[25].	No es posible. Solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

De lo expuesto, se advierte que la Autógrafa de Ley es inconstitucional al establecer criterios para regular el ejercicio de la cuestión de confianza, pretendiendo modificar la Constitución a través de una ley ordinaria, contradiciendo abierta y expresamente los términos de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional.

23 Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política. 8 de septiembre de 2021. p. 74.

24 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento jurídico 137.

25 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Fundamentos jurídicos 141-142.

6. **La Autógrafa de Ley vulnera el principio de separación de poderes y las competencias del Poder Ejecutivo vinculadas a la formulación e implementación de políticas públicas**

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú reconoce el principio de separación de poderes, al amparo del cual corresponde únicamente al Poder Ejecutivo dirigir y coordinar la política general de gobierno. Entonces, claramente, siguiendo lo señalado por el máximo intérprete de la Constitución Política, **las limitaciones establecidas en el artículo único de la Autógrafa de Ley sobre las materias respecto a las cuales puede versar una cuestión de confianza devienen en inconstitucionales, pues desnaturalizan la finalidad de dicha institución, afectan la separación de poderes y socavan las amplias potestades del Ejecutivo para dirigir la política general de gobierno, lo cual puede incluir el planteo de una reforma constitucional o legislativa, y para hacer cuestión de confianza sobre algún aspecto de ella**.

Al respecto, el artículo 118, inciso 3, de la Constitución Política del Perú establece la facultad exclusiva y excluyente del Presidente de la República de *"Dirigir la política general del Gobierno"*, sin plantear limitación alguna al respecto. En esa línea, el artículo 16, inciso 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que corresponde al Consejo de Ministros *"Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales"*. Esta responsabilidad recae específicamente en la Presidencia del Consejo de Ministros, que debe apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del gobierno[26].

Es decir, la Constitución habilita que, al ejercer su labor de dirigir esta política general, el Presidente de la República (y, por extensión, del Presidente del Consejo de Ministros, como portavoz autorizado del gobierno[27]) pueda plantear proyectos de leyes ordinarias o de reforma constitucional[28], cuya aprobación se relaciona con competencias del Congreso, si es que ello se enmarca en dicha política general. En tal sentido, **la Autógrafa de Ley se encuentra reñida con la Constitución y el amplio margen que brinda al Ejecutivo para plantear cuestiones de confianza y para definir los mecanismos con los cuales dirigir y concretar la política general de gobierno**.

7. **La Autógrafa de Ley obstruye inconstitucionalmente las potestades de control e interpretación de la Carta Magna del Tribunal Constitucional**

La Autógrafa también vulnera las potestades supremas de interpretación constitucional de este alto tribunal, en la medida que le impediría controlar e interpretar el sentido de las decisiones del Congreso. Ello, según lo señalado en la primera disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley:

> *"(...) 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.* ***Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión****"*. (énfasis agregado)

---

26 Artículo 1 del artículo 19 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
27 Según lo establecido en el artículo 123, inciso 1, de la Constitución Política del Perú.
28 Conforme el derecho de iniciativa legislativa que le reconoce la Constitución en su artículo 107.

Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

> *"Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.*
>
> *De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales --como el presentado en este caso—, sea posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada"*[29].

Conforme a lo señalado, el Tribunal Constitucional deja claro que es posible que una votación favorable del Congreso de la República pueda disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada, por lo que no resultaría viable que se limite formalmente la respuesta a la cuestión de confianza, como pretende la primera disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley. En todo caso, el Tribunal Constitucional siempre debe tener la posibilidad de controlar las decisiones e interpretaciones constitucionales de otros poderes del Estado, **lo cual se ve inconstitucionalmente limitado por la Autógrafa de Ley.**

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

GUIDO BELLIDO UGARTE
Presidente del Consejo de Ministros

29 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC. Fundamentos jurídicos 136 y 137

Proyectos de Ley: 003/2021-CR, 006/2021-CR,

019/2021-CR Y 036/2021-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **octubre** del 2021

Pase a la **Comisión de Constitución y Reglamento**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

<u>Artículo único</u>. 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. 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.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de setiembre de dos mil veintiuno.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefe del Departamento de Relatoría y Agenda

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES
Director General Parlamentario

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
H. ROVIRA Z.
Oficial Mayor

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA