



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento:

1. El proyecto de resolución legislativa **0046/2021-CR**, Resolución Legislativa que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión, de fecha 6 de octubre; con 11 votos a favor de los congresistas: CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JERI ORÉ, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana (con reserva); VENTURA ANGEL, Héctor; así como de la congresista accesitaria BARBARÁN REYES, Rosangella, (en reemplazo del congresista Alejandro Aguinaga Recuenco); y del congresista LÓPEZ UREÑA, Ilich, (en reemplazo del congresista Luis Aragón Carreño).

Votaron en contra los congresistas: BALCÁZAR ZELADA, José; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo; y REYMUNDO MERCADO; Edgard.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El proyecto **0046/2021-CR**, Resolución Legislativa que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso, fue presentado por el congresista Hernando Guerra García, del grupo parlamentario Fuerza Popular, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 23 de agosto de 2021, y fue decretado el 27 de agosto de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley presentados para regular la cuestión de confianza

Durante el periodo parlamentario 2016-2021 se presentó una iniciativa legislativa que buscaba regular en el Reglamento del Congreso la cuestión de confianza.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Cuadro 1
Iniciativas presentadas desde 2016 sobre la cuestión de confianza

PROYECTO	TÍTULO	DESCRIPCIÓN	ÚLTIMO ESTADO
1924/2017-CR	Ley de reforma constitucional de los artículos 132, 133, 134, de la Constitución Política	Establecía que la censura sea aprobada por no menos 2/3 de los miembros hábiles del Congreso. Asimismo, proponía que ningún ministro censurado o a quien se le haya rechazado la confianza podía ser nombrado ministro en cualquier cartera, y que la cuestión de confianza solo podía ser planteada por el presidente del Consejo de Ministros y únicamente sobre política general del gobierno y medidas que requiere su gestión	Publicado El Peruano. Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR. ¹
2084/2017-CR		Propuso que la cuestión de confianza de todo el gabinete debía regirse según el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución Política, referido a que los acuerdos del Consejo de Ministros requerían el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros y constar en acta. Señalaba que ante una crisis de gabinete, los ministros renunciando no podían ser designados como ministros en el gabinete siguiente y que la facultad presidencial de disolver el Congreso procedía solo en caso de 2 crisis de gabinete, sin contabilizarse la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros ni el caso en que el presidente optase por designar a un ministro renunciante nuevamente en el gabinete.	Publicado El Peruano. Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR.
7624/2020-CR	Ley de reforma constitucional para fortalecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la cuestión de confianza	Proponía modificar los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú para retirar la obligatoriedad del pedido de voto de confianza por parte del presidente del Consejo de ministros luego de exponer y debatir la política general de gobierno y las principales medidas requeridas para su gestión. Desarrollaba los ámbitos materiales en los que podía ser planteada una cuestión de confianza, precisando que su aprobación o rechazo sólo podía ser declarada por el Congreso de la República, quien dentro de las 24 horas siguientes debía poner en conocimiento	Aprobado en primera votación Pendiente de ratificación en referéndum
07881/2020-CR	Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú	Propuso interpretar que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la república, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales.	Rechazado Archivo
07888/2020-CR	Ley que precisa el uso de la	Propuso señalar como facultad del Poder Ejecutivo el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa a que se refieren los artículos 132 y 133 de la	Rechazado Archivo

¹ El Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

	cuestión de confianza contemplada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú	Constitución Política del Perú, sobre iniciativas legislativas, cuyo contenido no implique una aprobación, expresa o tácita de una reforma constitucional. Asimismo, puede presentarse respecto de la permanencia de cualquiera de los miembros del gabinete ministerial, entre otras disposiciones.	
003/2021-CR	Ley de reforma constitucional del artículo 133, sobre la cuestión de confianza.	Propone la modificación del artículo 133 de la Constitución para señalar que se requiere de un acuerdo previo registrado en acta, en caso el presidente del Consejo de Ministros decida plantear una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Asimismo, plantea establecer que no se puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República ni sobre iniciativas que no puedan ser observadas ni sobre propuestas de referéndum. Plantea que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo puede ser declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva.	Aprobada por el Pleno. Autógrafo enviada al Ejecutivo el 16 de setiembre
006/2021-CR	Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú	Propone interpretar que el Poder Ejecutivo puede presentar cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas ministeriales en materias de su competencia, no siendo procedente aquellas de competencia exclusivas del Congreso de la República, así como la aprobación de reformas constitucionales. Señala que en caso se plantease una cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas, debe culminarse el procedimiento legislativo y que el resultado del pedido de la cuestión de confianza solo producirá efectos legales cuando la decisión haya sido notificada al Poder Ejecutivo	Aprobada por el Pleno. Autógrafo enviada al Ejecutivo el 16 de setiembre
0019/2021-CR	Ley que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú	Plantea interpretar que la cuestión de confianza debe estar referida a competencias del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Establece que la decisión que tome el Congreso sobre el planteamiento de la cuestión de confianza debe ser comunicada al Poder Ejecutivo para que surta efectos.	Aprobada por el Pleno. Autógrafo enviada al Ejecutivo el 16 de setiembre
0036/2021-CR	Ley que interpreta el artículo 132 de la Constitución Política del Perú	Propone interpretar la posibilidad de plantear una cuestión de confianza debe ser interpretada como referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son materia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Señala, además que el resultado de la votación se determina solo de forma expresa y que surte efectos una vez comunicada al Ejecutivo	Aprobada por el Pleno. Autógrafo enviada al Ejecutivo el 16 de setiembre

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

Mediante los Oficios 57, 58, 59, 60 y 61-2021-2022-CCR-CR de fecha 31 de agosto se solicitaron las siguientes opiniones especializadas:

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del proyecto 0046/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD o ESPECIALISTA	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
057-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Alberto Borea Odría	31/08/2021
058-2021-2022-CCR/CR	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	31/08/2021
059-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Domingo García Belaúnde	31/08/2021
060-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gerardo Eto Cruz	31/08/2021
061-2021-2022-CCR/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Aníbal Torres Vásquez	31/08/2021

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

- El doctor **Gerardo Eto Cruz**, mediante carta s/n del día 14 de setiembre de 2021, remitió su opinión sobre el proyecto 0046/2021-CR, Resolución Legislativa que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso.

El especialista considera que se trata de un proyecto que pretende establecer puntualmente el trámite procesal de la cuestión de confianza. Sobre los agregados de la comunicación de la votación al Presidente de la República considera que se evitará una eventual respuesta tácita de una "denegación fáctica" del Congreso a la cuestión de confianza, lo que garantiza una comunicación interinstitucional formal.

Sobre el rechazo de las propuestas de cuestión de confianza sobre materias exclusivas de otros poderes del Estado o de organismos constitucionales autónomos, Eto Cruz considera que las adiciones constituyen una expresa regulación que deriva de las cláusulas constitucionales relacionadas a la cuestión de confianza y que pretende garantizar las prerrogativas, facultades y competencias tanto del Congreso como de los demás órganos del Estado y de las entidades constitucionalmente autónomas. Ello, en palabras del especialista, son las garantías institucionales que no pueden ser menoscabadas por parte del Ejecutivo.

El constitucionalista resalta el fundamento del proyecto de resolución legislativa en las sentencias del Tribunal Constitucional y estima que el proyecto es legítimo y constitucional por la forma y por el fondo. Sugiere que en un futuro inmediato el Congreso debe establecer una reforma constitucional específica que establezca en términos definitivos las

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

expresas restricciones de lo que debe contener el régimen constitucional de la cuestión de confianza.

En este dictamen cabe añadir las opiniones de los constitucionalistas en la trigésima séptima sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2020-2021, de fecha del 22 de junio de 2021, en las cuales se refieren a la posibilidad de establecer en el Reglamento del Congreso de la República, determinadas reglas procesales sobre la tramitación de la cuestión de confianza:

- El doctor **Víctor García Toma**, expuso que el pedido de confianza no tiene un alcance absoluto, ya que, en la aplicación del principio constitucional de corrección funcional, el Ejecutivo no puede afectar, en modo alguno, las facultades, competencias, funciones o atribuciones que la Constitución ha otorgado al Congreso de la República. Manifestó que lo ocurrido durante el gobierno de Martín Vizcarra, al presentarse cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales o iniciativas que afecten los procedimientos parlamentarios, había menoscabado las competencias del Congreso de la República. En ese orden de ideas, se mostró a favor de cualquier proyecto que pretenda solucionar dicho problema.

García Toma recordó que el Reglamento del Congreso tiene cuatro funciones: (i) Precisar las competencias del Congreso, (ii) Definir la estructura organizativa y el funcionamiento del Congreso, (iii) Establecer los derechos y deberes de los congresistas y (iv) Regular los procedimientos parlamentarios. En ese sentido, consideró que la cuestión de confianza debe ser modulada en dos aspectos: las competencias sobre las cuales puede versar esa institución y el procedimiento a utilizarse. Sostuvo que ambos aspectos podían ser regulados en el Reglamento del Congreso.

Por otra parte, García Toma explicó que plantear cuestiones de confianza por procedimientos o competencias de otros poderes del Estado -como lo hecho por el Ejecutivo en 2018 y 2019- resulta abusivo y arbitrario.

- El doctor **Domingo García Belaunde**, fue consultado si era posible establecer en el Reglamento del Congreso de la República que la cuestión de confianza no puede vincularse a reformas constitucionales o a iniciativas que afecten las competencias exclusivas del Congreso de la República. Ante ello, García Belaunde consideró que era perfectamente posible hacer la precisión constitucional en el Reglamento, tal como se ha regulado en este el procedimiento de vacancia presidencial u otros. Consideró dicha reforma al Reglamento del Congreso contribuiría para la gobernabilidad. Sugirió que, más adelante, el Congreso evalúe iniciar un proceso de reforma Constitucional sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.
- El doctor **Luis Castillo Córdova**, al preguntársele sobre la posibilidad de incluir en el Reglamento del Congreso, entendido como una norma de naturaleza orgánica, que la cuestión de confianza no puede estar vinculada

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

a reformas constitucionales o a iniciativas que afecten las competencias exclusivas del Congreso de la República, sostuvo que era una propuesta idónea, pues se trata del ejercicio de una atribución que tiene el Congreso de la República de dar trámite a la cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo.

Igualmente, en este dictamen, cabe mencionar que con ocasión del predictamen de los proyectos 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR, aprobados en la Comisión de Constitución el 7 de setiembre de 2021, se recibió las apreciaciones del doctor César Delgado Guembes sobre una posible reforma al Reglamento del Congreso para incluir que las cuestiones de confianza sobre iniciativas ministeriales no pueden referirse a competencias o procedimientos exclusivos del Congreso de la República

- El especialista **César Delgado Guembes** indicó que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2019-CC, en la cual se validaba la "denegación fáctica", había generado el desbalance del sistema democrático y del régimen político. Ello en razón a que se había sustraído del Congreso la competencia para calificar la procedibilidad de la cuestión de confianza y para expresar el sentido de la votación. Refirió que, al haber sido dicha competencia trasladada al Poder Ejecutivo, representaba una vulneración al principio de separación de poderes. Afirmó que el Poder Ejecutivo no tenía la potestad de definir respecto de los usos que puede hacer el titular de la relación fiduciaria (el Congreso) sobre cuándo y dónde otorga la confianza al gabinete.

Dijo que los daños ocasionados por la "denegación fáctica" eran que: 1) el Congreso había quedado menoscabado en su competencia y titularidad, como órgano depositario de la confianza que se concede o que se rechaza y 2) se había desnaturalizado el régimen político, porque se reconoció al gobierno alcances que generaban grados significativos de concentración del poder, contrarios a un régimen democrático y republicano.

Refirió que existía el riesgo de que el Ejecutivo pudiera utilizar nuevamente métodos que previamente mellaron la posición constitucional del Congreso como órgano depositario y representativo de la voluntad popular. Además, indicó como un segundo riesgo el planteamiento de cuestiones de confianza sobre atribuciones exclusivas del Congreso de la República. Igualmente dijo que existía un tercer riesgo previsible, que, según el especialista, era el que un agente externo afecte y desconozca la composición del Congreso.

El doctor Delgado Guembes señaló que para enfrentar la tesis de la "denegación fáctica" avalada por el Tribunal Constitucional, se podía plantear: 1) proyectos de reforma constitucional; 2) proyectos de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

interpretación del texto constitucional, 3) la reforma del Reglamento del Congreso y 4) una ley orgánica de desarrollo constitucional.

Adicionalmente, mencionó que habían diez principales medidas que no debían dejar de aprobarse: 1) La cuestión de confianza no podía plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República; 2) La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza no se presume, solo la califica el Congreso de la República mediante el voto de la asamblea sobre la materia que se pone manifiestamente bajo su consideración y deliberación; 3) Le corresponde al Congreso la facultad de declarar la improcedencia de pedidos o planteamientos de confianza, sin que la improcedencia constituya una forma de rehusamiento o denegatoria; 4) El planteamiento de la cuestión de confianza no procedía para interrumpir procesos parlamentarios iniciados, agendados y en curso en las sesiones de la Asamblea; 5) Si el Congreso declaraba procedente el planteamiento de una cuestión de confianza sobre un texto legislativo, esta sería aprobada o denegada cuando haya finalizado el proceso de reconsideración previsto en el artículo 108 de la Constitución, o cuando la ley sea promulgada por el Presidente del Congreso a la conclusión del proceso de reconsideración; 6) La cuestión de confianza era aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate cuyo inicio, duración y conclusión conduce el Presidente del Congreso en la sesión convocada con dicho fin; 7) La cuestión de confianza era aprobada o rechazada expresamente luego de sometida explícitamente a votación por el Presidente del Congreso conforme al Reglamento; 8) El resultado de la decisión sobre el planteamiento de confianza tenía esa condición solo mediante la comunicación del Presidente del Congreso al Poder Ejecutivo; 9) Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo causaban efecto y pueden ejecutarse una vez que el Poder Ejecutivo recibía la comunicación expresa del Congreso con la que se le informaba sobre la voluntad y la decisión de la Asamblea; 10) Precisión del proceso de concurrencia de los ministros al Congreso.

El especialista refirió que, de hacerse una reforma constitucional, las ventajas serían que esta afectaba la esencia y contenido de la cuestión de confianza; generaba cambios sólidos y estables y, finalmente tenía mayor nivel de autonomía. Sin embargo, se presentan algunas limitaciones, como el que el contenido debía mantenerse en un nivel general y no se podría incidir sobre detalles procesales.

De otro lado, de hacerse una reforma del Reglamento del Congreso, expresó, las ventajas serían que se podría llegar a detalles nucleares, incluso sobre la concurrencia de los ministros, así como su celeridad para su aprobación. Sin embargo, la limitación de la norma reglamentaria era que debía enmarcarse en el marco constitucional y también el fijado en la sentencia 006-2019-CC-TC.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

2.4. Opiniones ciudadanas

A la fecha, no hay opiniones ciudadanas sobre el proyecto 46 que hayan sido registradas en la web del Congreso de la República.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 46/2021-CR, propone modificar los incisos c) y d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, referidos a aspectos de la cuestión de confianza establecida en los artículos 132 y 133 de la Constitución, o confianza facultativa.

En el inciso c), a la norma que establece actualmente que la cuestión de confianza será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente, le propone agregar "votada" y asimismo propone agregar que el resultado de la votación se comunica al Presidente de la República en la misma fecha o a más tardar al día siguiente.

En el inciso d) propone agregar un supuesto de rechazo de plano de la Mesa Directiva, incorporando a las cuestiones de confianza planteadas por el Poder Ejecutivo, que constituyan competencias exclusivas otorgadas por la Constitución Política a los otros poderes del Estado o a los organismos constitucionales autónomos.

Adicionalmente, propone modificar la sumilla del artículo precisando que la cuestión de confianza regulada es la facultativa, la de los arts. 132 y 133 de la Constitución.

En el siguiente cuadro se presenta la información comparativa de la norma vigente y la fórmula legal que propone el proyecto en estudio.

Cuadro 3
Texto comparativo del proyecto 46/2021-CR con el Reglamento vigente

Reglamento del Congreso vigente	Proyecto de Ley 46/2021-CR
Moción de censura y cuestión de confianza Artículo 86. (...) c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.	Moción de censura y cuestión de confianza facultativa Artículo 86. (...) c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida y votada en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. El resultado de la votación se comunica al Presidente de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas. e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente".	la República en la misma fecha o a más tardar al día siguiente. d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas, así como también las que, siendo planteadas por el Poder Ejecutivo, constituyan competencias exclusivas otorgadas por la Constitución Política a los otros poderes del Estado, o a los organismos constitucionales autónomos. e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente".
---	--

Fuente: propuesta legislativa en estudio.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

IV. MARCO NORMATIVO

Constitución Política

Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley

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.
(...).

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.

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.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

(...).

Reglamento del Congreso

Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas.

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Planteamiento del problema

La propuesta en estudio tiene por finalidad establecer dos reglas procesales esenciales para la adecuada relación entre poderes estatales, en especial en las relaciones Ejecutivo-Legislativo descritas en el artículo 132 de la Constitución, así como en el 133 del mismo cuerpo legislativo, referidas a la cuestión de confianza facultativa.²

Específicamente, se considera fundamental incorporar como regla procedimental parlamentaria la improcedencia de éstas si se trata de pedidos referidos a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República. Asimismo, incorporar la regla procedimental consistente en que la

² Cabe precisar que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2018/AI, fundamento 64 al 74, existen dos tipos de cuestión de confianza: la obligatoria, establecida en el artículo 130 de la Constitución Política, y la facultativa, regulada en los artículos 132 y 133. Ver la sentencia en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

decisión que tome el Congreso sobre el otorgamiento o rechazo de la confianza solicitada debe ser comunicada al Poder Ejecutivo para que tenga efectos jurídicos, no pudiendo ser interpretada de forma distinta a lo que el Parlamento haya comunicado.

En sus fundamentos, la iniciativa legislativa señala que el propio Tribunal Constitucional ha establecido materias que no pueden ser planteadas como cuestión de confianza. Y, asimismo, ha señalado -aunque con matices y excepciones- que como regla la decisión de una cuestión de confianza se obtiene por medio de la votación. Sin embargo, se trata de un desarrollo jurisprudencial mas no de una norma jurídica que, por tratarse de aspectos procedimentales parlamentarios, deben regularse en el Reglamento del Congreso.

En ese sentido, en el siguiente punto del dictamen, a partir de lo que señala la Constitución Política, y las sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC emitidas por el Tribunal Constitucional, con mención especial de lo que se refiera al Reglamento del Congreso evaluaremos la pertinencia y viabilidad de la propuesta en estudio.

2. Características de la cuestión de confianza

La cuestión de confianza es un mecanismo constitucional por el cual un ministro de Estado o el presidente del Consejo de Ministros, a nombre de todo el gabinete, consulta al Congreso de la República si tiene, de este, el respaldo político necesario para mantenerse en su cargo ministerial y seguir con la ejecución de las políticas públicas previamente expuestas.

De ser aprobada la confianza solicitada, los ministros permanecen en sus cargos, pero si es denegada, deben renunciar. El siguiente cuadro resume los tipos de cuestión de confianza y sus principales características, según lo que establece la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y la jurisprudencia constitucional.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Cuadro 4
**Principales características de los dos tipos cuestión de confianza, según la
Constitución Política, el Reglamento del Congreso y la jurisprudencia
constitucional**

Características		Cuestión de Confianza obligatoria	Cuestión de Confianza facultativa
1	Titular del pedido de cuestión de confianza	Presidente del Consejo de Ministros	Presidente del Consejo de Ministros o cualquier ministro de forma individual
2	Condición previa para su planteamiento	Conformación de nuevo gabinete	No se requiere Estar físicamente en sesión del Pleno ¿?
3	Materias pasibles de una cuestión de confianza	Sobre política de gobierno y medidas necesarias para la gestión.	Sobre cualquier asunto que requiera su gestión, en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia del Poder Ejecutivo ³ . No procede cuando se arroguen competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades del Estado ⁴ . Tampoco procede para condicionar el sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, se encuentre asignada a otro órgano estatal ⁵ .
4	Oportunidad de su debate y votación	En la misma sesión en que se planteó la cuestión de confianza o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.	Es debatida en la misma sesión en que se planteó la cuestión de confianza o en la siguiente.
5	Titular de la decisión	Congreso de la República	Congreso de la República
6	Forma de comunicación de la decisión	El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.	
7	Efectos de su rechazo	El Presidente de la República acepta la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de	Si lo planteó el presidente del Consejo de Ministros, renuncia todo el gabinete. Si lo planteó un ministro, solo

³ Fundamento 199 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC. Ver la sentencia <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

⁴ Fundamento 200 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

⁵ Fundamento 191 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

	los demás ministros, que debe realizarse de inmediato. Consejo de ministros renuncia y se genera crisis de gabinete. La segunda denegatoria de confianza o censura autoriza al Poder Ejecutivo a disolver el Congreso	este debe renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La segunda denegatoria de confianza al Consejo de Ministros o censura autoriza al Poder Ejecutivo a disolver el Congreso
--	--	---

Fuente: Constitución Política, Reglamento del Congreso y jurisprudencia constitucional

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

3. Atribuciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en lo que respecta a la cuestión de confianza

Como se puede observar del cuadro precedente, la cuestión de confianza sólo procede por iniciativa ministerial. La Constitución Política es muy clara en ese sentido, y ello tiene sentido lógico, pues a través de una cuestión de confianza un ministro voluntariamente decide someter su permanencia en el cargo a una decisión del Congreso, de forma tal que si este aprueba el pedido de confianza, el ministro se mantiene en el cargo, pero si la rehusa, debe renunciar.

Por las consecuencias que genera —permanencia en el cargo o renuncia— se trata de un pedido que necesariamente es personal, es decir que solo podría plantearlo quien decide someter su permanencia a una decisión del Congreso y no de quien lo designó; por tanto, resulta evidente que si todo el Consejo de Ministros decide someterse a una cuestión de confianza, esa decisión colectiva debe quedar evidenciada de alguna manera, toda vez que su rehusamiento implica, evidentemente, responsabilidad política de quienes deben renunciar.

Cuando un ministro de Estado plantea una cuestión de confianza en una sesión del Pleno, queda demostrada su decisión voluntaria de someter su permanencia en el cargo a una decisión del Legislativo; pero cuando el presidente del Consejo de Ministros lo plantea a nombre de todo el gabinete,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

solo queda demostrada la voluntad del *premier*, no así la de los integrantes del Consejo; por tanto, corresponde establecer que en ese último supuesto, se evidencie la autorización o decisión del Consejo de someterse a la confianza del Parlamento.

Ahora bien, la Constitución Política también es muy clara al reconocer al Congreso de la República como único titular de la decisión de aprobar o rechazar la cuestión de confianza planteada por iniciativa ministerial; por tanto, ningún otro órgano del Estado puede arrogarse tal función sin que dicho acto devenga en inconstitucional.

Se trata pues, que como bien señala el Tribunal Constitucional, de un mecanismo constitucional que debe ser entendido a partir del principio de balance entre poderes, en el que, a partir de un amplio campo de posibilidades en su presentación, puede ser utilizado por un ministro de Estado con el objeto de obtener el respaldo político del Congreso, para llevar a cabo las políticas que el Ejecutivo requiera para su gestión⁶.

En consecuencia, considerando que es un mecanismo por el cual el Ejecutivo buscar el respaldo del Congreso para continuar con la implementación o ejecución de políticas públicas; los detalles normativos de sus atribuciones en lo que respecta a su presentación y planteamiento ante el Congreso debe ubicarse en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; pero los aspectos procedimentales relativos a la actuación del Parlamento en la recepción y admisión del pedido, debate, votación y resultado de la decisión, corresponden ser vistos en el Reglamento del Congreso.

El proyecto de ley en estudio propone la inclusión de aspectos procedimentales relativos al resultado de una decisión del Congreso, y sobre la evaluación de la admisión de los pedidos de cuestión de confianza, que están dentro del ámbito de las atribuciones del Parlamento; por lo tanto, esta Comisión considera que

⁶ Fundamento 75 de la sentencia recaída en el expediente 006-2018-AI

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

tales aspectos normativos deben ser ubicados en el Reglamento del Congreso; por ser este el cuerpo normativo con fuerza de ley en que se desarrollan todos los aspectos relativos al estatuto de los congresistas, así como de su organización, funciones, competencias y procedimientos parlamentarios, conforme lo establece el artículo 94 de la Constitución Política.

4. Regulación del procedimiento parlamentario sobre el pedido de cuestión de confianza

El Reglamento del Congreso, a partir de lo que establece la Constitución Política, desarrolla los aspectos procedimentales relativos a la actuación parlamentaria en los asuntos que le son de su competencia. Entre ellos, la cuestión de confianza.

En el siguiente cuadro se muestra un comparativo de la regulación a nivel constitucional y reglamentario, sobre esta figura, a partir de lo que se evidencia, será posible conocer qué aspectos merecen mayor desarrollo procedimental dentro del ámbito de la actuación parlamentaria.

Cuadro 5
Textos comparativos de la regulación sobre la cuestión de confianza
obligatoria en la Constitución Política y en Reglamento del Congreso

Constitución Política	Reglamento del Congreso vigente
Artículo 130. Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.	Investidura del Consejo de Ministros Artículo 82. Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para: a) Exponer la política general del Gobierno; b) Debatir la política general del Gobierno; y, c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión. Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria. Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

	La cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso. El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.
--	--

Fuente: Constitución Política y Reglamento del Congreso
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, en lo que respecta a la cuestión de confianza obligatoria, el Reglamento del Congreso, a partir de lo que ya establece la Constitución Política, desarrolla aspectos procedimentales relativos a:

- La exigencia de la entrega previa de una versión completa de la exposición del presidente del Consejo de Ministros, antes de que inicie su exposición
- Oportunidad del debate y votación del pedido de cuestión de confianza.
- Oportunidad y forma de la comunicación del resultado de la votación.
- Oportunidad de los efectos de la decisión comunicada.

En el siguiente cuadro se muestran los textos normativos de la regulación de la cuestión de confianza facultativa en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, a partir de ello, se podrá identificar la existencia o no de imprecisiones o vacíos que merecen atención legislativa para una mejor actuación parlamentaria.

Cuadro 6
Textos comparativos de la regulación sobre la cuestión de confianza facultativa en la Constitución Política y en Reglamento del Congreso

Constitución Política	Reglamento del Congreso vigente
Artículo 132. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura	Moción de censura y cuestión de confianza Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial (...). 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.	confianza; de acuerdo con las siguientes reglas: (...) b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas. e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.
---	--

Fuente: Constitución Política y Reglamento del Congreso

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Al igual que el caso de la regulación de la cuestión de confianza obligatoria, en lo que respecta a la facultativa, el Congreso, a partir de lo que señala la Constitución Política desarrolla aspectos de la actuación parlamentaria con relación a:

- El plazo para dimisión de los ministros a quienes se les rehusó la confianza.
- Forma de planteamiento de la cuestión de confianza (debe ser en sesión del Pleno)
- Oportunidad para su debate y votación por parte del Congreso.
- Supuesto de rechazo de proposiciones de confianza.

Como se observa, pese a que el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los *acuerdos del Consejo de Ministros constan en acta*; el Reglamento del Congreso no exige la entrega previa de dicho acuerdo para la presentación de la cuestión de confianza por parte del presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el Consejo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Como hemos dicho párrafos anteriores y conviene repetir en este acápite, por las consecuencias que genera la cuestión de confianza —permanencia o no en el cargo e imputación de responsabilidad política— se trata de un pedido que necesariamente es individual, por tanto, resulta evidente que si todo el Consejo de Ministros decide someterse a una cuestión de confianza, esa decisión colectiva debe quedar evidenciada ante el Congreso.

En ese sentido, considerando que cuando el presidente del Consejo de Ministros plantea una cuestión de confianza facultativa a nombre de todo el gabinete, solo queda demostrada la voluntad del *premier*, resulta exigible en atención al artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y a la naturaleza de esta cuestión de confianza, que se adjunte el acuerdo del Consejo de someterse a la confianza del Parlamento.

Por ello se propone precisar en el literal e del artículo 86 que **la cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que el conste el acuerdo tomado por el Consejo.** Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.

Ahora bien, a diferencia de lo que sí se detalla para la comunicación de la decisión ante un pedido de cuestión de confianza obligatoria, en el Reglamento no se establece la forma ni oportunidad de la comunicación de la decisión del Congreso al Poder Ejecutivo ante un pedido de confianza facultativo. Solo se señala que el ministro a quien se le ha rehusado la confianza debe renunciar dentro de las 72 horas siguientes, pero no se precisa a partir de cuándo es que se contabiliza ese plazo para la renuncia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

En consecuencia, habiéndose evidenciado un vacío normativo sobre la oportunidad y forma de la comunicación que debe ser cursada al Poder Ejecutivo para generar efectos jurídicos la decisión tomada, corresponde establecer dicha precisión. Pero también corresponde precisar cuándo es que se somete a votación el pedido. En ese sentido, esta Comisión recomienda que se incluya la precisión relativa a establecer que la cuestión de confianza es aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate y votación.

El proyecto de ley en estudio propone que se incluya en el literal c del artículo 86 del Reglamento que *El resultado de la votación se comunica al Presidente de la República en la misma fecha o a más tardar al día siguiente.*

Al respecto, esta Comisión considera que debe precisarse aún más la comunicación del resultado de la votación y, por tanto, se sugiere que esta sea por escrito, al igual que la comunicación de la votación referida a la cuestión de confianza obligatoria y, en ese sentido, se sugiere que el texto que se incluya en el acápite c del artículo 86 sea el siguiente:

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada luego de concluido el debate y votación

El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

De la misma manera, se puede observar que con relación a los supuestos de rechazo de plazo de cuestiones de confianza indebidamente planteadas, el Reglamento el Congreso solo ha desarrollado un supuesto: la presentación de cuestión de confianza por parte de congresistas de la República; sin embargo, es evidente que no es el único supuesto a partir del cual el Congreso debe declarar el rechazo de plano o la improcedencia de una cuestión de confianza por no cumplir con los requisitos o parámetros normativos para su presentación.

Existen, pues, supuestos válidos a partir de los cuáles es posible que el Congreso pueda rechazar de plano —es decir, sin mayor análisis sobre su procedibilidad— una cuestión de confianza planteada por quien no tenga la titularidad para ello.

Por ejemplo, no es constitucionalmente viable que otro funcionario por más alta jerarquía que tenga, como el presidente de la República, pueda plantear una cuestión de confianza, ello no sólo porque el Congreso no decide su permanencia en el cargo, sino, sobre todo, porque la Constitución Política solo le reconoce titularidad en su planteamiento a los ministros de Estado.

En consecuencia, este supuesto deviene en improcedente, aunque el Reglamento no lo precise toda vez que el Presidente de la República no es titular de dicha atribución⁷. Este rechazo, evidentemente no constituye una evaluación del fondo del asunto ni mucho menos una denegatoria de la cuestión de confianza, pues la improcedencia o rechazo únicamente está referida a la evaluación de aspectos procesales que deben cumplirse previamente antes de que el pedido ingrese a la etapa de debate y votación por parte del pleno del Congreso.

⁷ Cabe precisar que el ministro de Justicia y Derechos Humanos, en su informe el numeral 19 de su Informe legal 184-2021-JUS/DGDNCR, enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento en respuesta a un pedido de opinión sobre los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR ha señalado erradamente que **el Primer Mandatario puede plantear como cuestión de confianza una reforma constitucional.** (Negritas agregadas). El informe fue enviado con Oficio 649 -2021-JUS/DM

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Otro supuesto de rechazo de plano es, indiscutiblemente, el planteamiento de una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete por parte de un ministro de Estado que no ejerce la presidencia del Consejo de Ministros, pues dicha atribución sólo le es reconocida al *premier*.

Como se puede observar, existen una serie de supuestos totalmente razonables y válidos para que la Mesa Directiva rechace de plano aquellos planteamientos de cuestión de confianza que, a todas luces, son inadmisibles; pese a que no se encuentran detalladas en el Reglamento del Congreso, pero que se desprenden de los parámetros establecidos por la Constitución Política y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Para poder identificar qué otros supuestos devendrían en inadmisibles, en el siguiente punto, recogiendo lo que se desarrolló en el dictamen aprobado en atención a los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR, se presentará información sobre las materias constitucionalmente permitidas y prohibidas en la presentación de una cuestión de confianza facultativa.

5. Materias constitucionalmente permitidas y prohibidas en el planteamiento de la cuestión de confianza

a) Materias permitidas

Sobre los supuestos constitucionalmente permitidos para el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa, el Tribunal ha señalado que estos no han sido establecidos y por tanto, a su entender, la cuestión de confianza ha sido regulada de manera abierta con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político del Congreso para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera⁸.

⁸ Fundamento 75. la sentencia recaída en el expediente 006-2018-AI

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

En su sentencia 006-2019-CC, con motivo de la demanda de conflicto de competencial sobre la disolución del Congreso, el Tribunal ahonda su análisis respecto a las materias constitucionalmente permitidas de ser sometidas a cuestión de confianza, y afirma que se justifica que no exista disposición constitucional que regule los supuestos pasibles de cuestión de confianza puesto que si se diseñaran esos casos hipotéticos, entonces esta figura *dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada*⁹, sin embargo, advierte que ese extenso marco de escenarios no debe generar el uso indiscriminado de la cuestión de confianza puesto que generaría un escenario de ingobernabilidad, inestabilidad e incertidumbre en el desarrollo de la nación¹⁰.

Aunque advierte que reconocer que se pueda plantear cuestión de confianza sobre cualquier proyecto generaría una seria alteración del equilibrio de poderes y *supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno*, el Tribunal señala que la *"idea"* es que, en los supuestos de planteamiento de cuestión de confianza sobre proyectos de ley, el Poder Ejecutivo brinde una *prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno*.¹¹

Ahonda esta interpretación señalando que si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación

⁹ Fundamento 108 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

¹⁰ Fundamento 110 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

¹¹ Fundamento 195 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

de cualquier proyecto de ley, ello despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es la deliberación.

b) Materias prohibidas

En la misma sentencia 006-2019-CC el Tribunal Constitucional, con la finalidad de que evitar que se considere que la cuestión de confianza puede ser planteada de forma ilimitada, intenta desarrollar un listado de materias que se encuentran constitucionalmente prohibidas¹², entre ellas señala que se encuentran prohibidas las que: *comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo* y precisa que en ese ámbito material se encuentran:

- Las que estén relacionadas con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.).
- Las relacionadas con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que de conformidad con la Constitución sea competencia de otro órgano del Estado.
- Las que no estén relacionadas con materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.
- Las que se planteen con el propósito que una denuncia constitucional que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada.

Sobre este aspecto, el Tribunal señala que es fácticamente imposible explicitar todos los casos en los que la cuestión de confianza sea

¹² Fundamento 85.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

inconstitucional, y que ello dependerá de la responsabilidad con la que se desenvuelven los altos funcionarios del Estado.

El siguiente cuadro resume las materias permitidas y prohibidas en la cuestión de confianza facultativa, de acuerdo a lo que ha desarrollado el Tribunal Constitucional en sus sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC.

Cuadro 6
Materias permitidas y prohibidas en la cuestión de confianza facultativa, según el Tribunal Constitucional

Materias	Características		
	Regulación	Requisitos	Riesgos
Permitidas	• Abierta • No debe regularse los supuestos pasibles de cuestión de confianza.	• Debe haber una prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta. • Tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno.	Uso indiscriminado puede generar: • Alteración de equilibrio de poderes • Escenario de ingobernabilidad, inestabilidad e incertidumbre en el desarrollo de la Nación. • Despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es la deliberación.
Prohibidas	Están prohibidas aquellas que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y precisa que en ese ámbito material se encuentran las relacionadas con: • La supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución. • El condicionamiento del sentido de alguna decisión que sea competencia de otro órgano del Estado.	Fácticamente imposible de establecer todos los supuestos, deberá evaluarse caso por caso y dependerá de la responsabilidad con la que se desempeñan los altos funcionarios.	

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

	Las que no estén relacionadas con materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o carezcan de un marcado interés público.		
Reformas constitucionales	El Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, es quien ha permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución.	<u>Solamente será válido</u> en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia del Poder Ejecutivo, no pudiendo este irrogarse competencias que son de otras entidades.	Entenderse en la práctica que una confianza ha sido denegada se podría dar ante las cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales, de no alcanzarse la votación calificada que exige la Constitución Política.

Fuente: Sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

En ese sentido, en atención a lo que propone el proyecto de ley en estudio, respecto a la precisión en el literal d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, para señalar que la Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas, *así como también las que, siendo planteadas por el Poder Ejecutivo, constituyen competencias exclusivas de otros poderes del Estado o de los organismos constitucionalmente autónomos*; esta Comisión considera que dicha precisión se encuentra dentro de los parámetros constitucionales desarrollados por el Tribunal Constitucional, y por tanto, viables; pero considerada que debe precisarse igualmente que la cuestión de confianza no puede plantearse sobre procedimientos de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, ni aquellas que tengan por objeto condicionar o considerar el voto del Congreso bajo término ni plazo máximo para el pronunciamiento.

En ese sentido se propone que el texto del literal d) sea como sigue:

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Igualmente, de manera enunciativa, será rechazada de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional o que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes de otros poderes del Estado o a los organismos constitucionalmente autónomos; o condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo máximo para el pronunciamiento.

El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La aprobación de la norma que modifica el Reglamento del Congreso sobre los aspectos procesales de la cuestión de confianza, que adecúe y desarrolle una interpretación del TC sobre las materias constitucionalmente permitidas de ser sometidas a confianza, así como la recuperación de la competencia exclusiva y excluyente del Congreso respecto a la decisión de aprobar o rechazarla, incide en la modificación de un artículo del Reglamento del Congreso.

Específicamente se incorpora contenido normativo en los incisos c), d) y e) del artículo 86 del mencionado Reglamento parlamentario. además de la modificación de la sumilla donde se agrega la palabra "facultativa" para mayor claridad.

Ello es el desarrollo procesal parlamentario necesario a la cuestión de confianza facultativa regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

Política, evitando distorsiones del procedimiento en cuanto a la procedencia y ejecución de este acto del Poder Legislativo.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
El Poder Ejecutivo	• Le permitirá conocer con certeza la decisión del Poder Legislativo sobre la confianza que solicite, y de esta manera, podrá reducir los riesgos de cometer actos violatorios de la Constitución Política. • La normativa permite al Poder Ejecutivo cumplir adecuadamente la Constitución Política, las leyes y las sentencias del Tribunal Constitucional que así lo desarrollan.
El Poder Legislativo	• Recuperará independencia, autonomía y exclusividad en las funciones que así le reconoce la Constitución Política.
Tribunal Constitucional	• Un beneficio apreciable es la materialización cierta de sus interpretaciones y desarrollos constitucionales, con coherencia y la exigibilidad que dan las leyes positivizadas.
La ciudadanía en general	• Percibirán un régimen de gobierno más estable, legítimo y democrático, en el que cada órgano desarrolle con mayor claridad sus funciones conforme a la Constitución Política.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Entre los costos de la propuesta de ley de reforma constitucional podemos mencionar los siguientes elementos:

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
Poder Ejecutivo	• Puede considerar que se le retira una función interpretativa que el Tribunal Constitucional le ha reconocido para definir por encima de la decisión del Congreso, si la confianza a sus

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**

	ministros les fue otorgada o rehusada.
La ciudadanía en general	• Si no hay una comunicación y docencia adecuada por parte del órgano legislativo, se prevé incomprensión de la importancia de estas normas procesales parlamentarias en relación con la institución de la cuestión de confianza.
El Poder Legislativo	• La aprobación de la presente modificación al Reglamento del Congreso implica, además de la labor esencialmente legislativa, una de docencia ciudadana y de comunicación con los demás poderes del Estado para dar a conocer las bondades de esta nueva norma, de ser aprobada.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento recomienda la aprobación del proyecto **46/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

Artículo Único.- Modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso

Modifícase el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Moción de censura y cuestión de confianza facultativa"

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.

El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.

Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión final del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.

e) La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.

(..)."

Lima, 06 de octubre de 2021
Sala de Sesiones



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 21:17:05-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 15:45:17-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 17:11:25-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2021 18:38:42-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 16:26:28-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2021 17:10:58-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO
0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA**



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161749128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2021 20:25:38-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/10/2021 21:53:40-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2021 17:15:08-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑAILICH FREDY
FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/10/2021 11:50:10-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 13/10/2021 17:18:46-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/10/2021 12:30:42-0500

De: mesadepartsvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 13 de octubre de 2021 17:28
Para: raespinoza@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 5569e63530cf373f6054dda0fd518c57.pdf

[Solicitante]: raespinoza@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Adjunto DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO 0046/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA LA TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA, aprobado por MAYORÍA en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de octubre. Cabe señalar que en dicha sesión se aprobó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

[Fecha]: 2021-10-13 17:27:47

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.