



LUÍS GUSTAVO CORDERO JON TAY
Congresista de la República

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



Proyecto de Ley N°...../2021-CR

PROYECTO DE LEY QUE DESARROLLA
LA INVESTIDURA Y LA CUESTIÓN DE
CONFIANZA.

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario **FUERZA POPULAR** a iniciativa del congresista **LUÍS GUSTAVO CORDERO JON TAY**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 22° inciso c), 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DESARROLLA LA INVESTIDURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto desarrollar la investidura y la cuestión de confianza

Artículo 2.- Incorporase los artículos 17-A y 17-B a la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 17-A. Investidura

Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros, bajo responsabilidad, 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;
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión
- d) Dar cuenta del Estado situacional del país en la fecha de la juramentación

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.

Artículo 17-B. Cuestión de confianza

El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza respecto a políticas públicas, conforme el artículo 17-A, 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.

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.

No procede la interposición de una cuestión de confianza respecto a reformas constitucionales.

Tampoco procede cuestión de confianza respecto a

1. Los actos de control político a ministros que se encuentren:
 - a. procesados o investigados por actos terroristas;
 - b. vinculados a movimientos terroristas o;
 - c. por actos de corrupción.
2. Iniciativas que afecten negativamente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Lima, 23 de agosto de 2021



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 17:50:20-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/08/2021 15:57:27-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 18:38:21-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 16:44:16-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 21:04:52-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 16:55:13-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **Agosto** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 055** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

En los últimos años, el Perú ha sido testigo de una crisis política de gran intensidad, que ha socavado la institucionalidad.

El elemento común es el ejercicio abusivo de las atribuciones de diferentes poderes del Estado que, en algunos casos, valiéndose de cierta popularidad o de recursos, ha podido desnaturalizar instituciones jurídicas generando precedentes nefastos y muy peligrosos para la democracia.

Sin embargo, estos años previos al bicentenario, con mucha confrontación, no deben servir para dividir sino para poder tomar decisiones importantes y darles la oportunidad a los poderes públicos que se concentren en atender a las necesidades de la población y no distraerse en discursos que dividan.

En la medida que se agudicen las contradicciones entre los peruanos, lejos de sumar esfuerzos, perderemos velocidad en un mundo cada vez más competitivo.

Por ello, resulta necesario establecer límites a la actuación pública, de forma que se haga más "predecible" y de más confianza a los inversionistas, pero sobre todo a la población.

LA PROPUESTA.

En primer lugar, al momento de la investidura, el Premier, debe dar cuenta de cómo está recibiendo el gobierno, es decir en la fecha de la juramentación. Se trata de un acto de transparencia. No se trata de que dé cuenta del 100% del estado situacional del gobierno. Sin embargo, en el tiempo que los ministros están en funciones, ya deben estar al tanto de cómo se ha desempeñado la gestión anterior. Si hay cosas que ya le han sido informadas, tiene la obligación de ponerlas en conocimiento del Congreso, bajo responsabilidad.

Se propone incorporar 2 artículos a Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE), con la finalidad de establecer ciertos parámetros a la investidura y a la cuestión de confianza.

Cabe indicar que, dichos parámetros deben ser entendidos en la aplicación de los principios constitucionales, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a principios básicos de la democracia como son el equilibrio de poderes, la democracia, la forma de gobierno, a unidad del Estado, las libertades, etc. Teniendo en cuenta que, respecto a reformas constitucionales, el Congreso ejerce el Poder Constituyente derivado.

La LOPE no tiene artículos de desarrollo relacionados a la elección de los ministros, como tampoco alguna relación con la investidura, la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete, las cuales se encuentran reguladas en el Reglamento del Congreso de la República.

Si bien esta omisión no debiera traer ningún problema, el propio Tribunal Constitucional, ha dejado establecido que no puede regular la cuestión de confianza mediante el Reglamento del Congreso¹, toda vez que ello excede las atribuciones que le confiere el artículo 94 de la Constitución Política del Perú²

Entonces ¿Dónde se configuran los límites de la cuestión de Confianza? No existe una norma de desarrollo que establezca presupuestos para poder plantearla.

A diferencia de la vacancia que requiere de una mayoría calificada y un proceso establecido³, sin embargo, no parece haber límites en la práctica para esta atribución.

¹ "No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017- 2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la "normación autónoma" que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, como veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza" (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución)" STC 0006-2018 -AI, Fundamento 41

² "Reglamento del Congreso

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".

³ La vacancia por incapacidad moral se encuentra regulada por el artículo 113 de la Constitución. La norma de desarrollo es el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, que establece la necesidad de mayoría calificada para De acuerdo al Reglamento del Congreso, requieren 87 votos, así como un procedimiento que garantiza plazos y la defensa del Presidente de la República.

Procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución

Artículo 89-A. El procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de Congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.
- b) Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
- c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de Congresistas acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.
- d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

Naturalmente, el Tribunal Constitucional, ha dejado claro que, tanto para la incapacidad moral como para la cuestión de confianza, ambos poderes tienen una discrecionalidad, la cual deben utilizar de forma responsable.

No obstante, como se ha indicado, existen ciertos aspectos que no pueden ser materia de modificación ni confianza como son cuestiones que puedan incidir en el sistema democrático de gobierno, el régimen "representativo" o el modelo económico de la Constitución en los valores esenciales que la Constitución reconoce, como el principio de dignidad de la persona, las libertades, la propiedad, el equilibrio de Poderes, la forma republicana de gobierno, el Estado Democrático de Derecho, la unidad del Estado y el poder soberano del pueblo.

O también respecto a los actos de control político de ministros vinculados a movimientos terroristas o actos de corrupción ni respecto a iniciativas o que afecten negativamente la lucha contra el terrorismo, narcotráfico. En general, las reformas constitucionales.

Presentar cuestiones de confianza relacionados a proyectos de ley que desvirtúen o afecten el núcleo duro de la Constitución o afecten negativamente la seguridad ciudadana de forma grave, no serían sino una muestra de ejercicio abusivo de una atribución constitucional. En la práctica quedaría acreditado la intención de disolución del Congreso.

Sobre el Particular, el propio Tribunal Constitucional, ha señalado, no deben haber "confianzas ficticias", que se usen de manera desnaturalizada como un fraude a la Constitución.⁴

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el diario oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.

(Artículo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004)

4 "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 proscribida 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

II. Antecedentes:

El Congreso de la República dictaminó y aprobó el 2017 una **modificación al Reglamento del Congreso** disponiendo el cambio del artículo 86, que regula la confianza ministerial, denominada después *confianza voluntaria*. La **Resolución Legislativa, N° 007-2017-2018-CR**, modificó el literal e) del artículo 86 y estuvo vigente brevemente, el Tribunal Constitucional en su **STC 0006-2018-PI/TC** la declaró inconstitucional.

El 30 de setiembre de 2019 el presidente Martín Vizcarra, disuelve el congreso elegido en el 2016, acudiendo para el efecto a la presentación de **una cuestión de confianza** con relación al proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, argumentando excesiva celeridad y falta de transparencia del proceso. El congreso, debatió y decidió otorgar la confianza, sin embargo, el presidente Vizcarra, usó una herramienta inexistente en nuestra legislación: la **NEGACIÓN FÁCTICA DE LA CONFIANZA**, disponiendo su disolución en un mensaje a la nación. Luego el Congreso decidió la suspensión del presidente para el ejercicio de sus funciones, lo que no tuvo efecto al imposibilitarse la publicación de la decisión del congreso.

Luego de este lamentable hecho, el Tribunal Constitucional desarrolló en la **STC 0006-2019-CC/TC**, algunos aspectos sobre la confianza los que se resumen a continuación: Reitera (FJ. 107 y 108) que la pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica que no exista disposición constitucional que regule los supuestos en los que puede ser presentada, señala que ese extenso marco de escenarios no debe ir de la mano con el uso indiscriminado de la cuestión de confianza, porque generaría consecuencias perniciosas para el Ejecutivo, Legislativo y la población, que sería testigo de una constante pugna entre estos dos poderes del Estado. El uso moderado de estas instituciones, de naturaleza política, encuentra un límite principal en el *self-restraint* o autocontrol de los mismos órganos para favorecer la gobernabilidad. El TC exhorta a ambos poderes a que solo usen los conductos más drásticos de sanción (censura y pedidos de confianza) para asuntos de considerable impacto, pues de ello dependerá la concertación entre Ejecutivo y Legislativo. Para el TC, difícilmente existirá la aceptación o denegación tácita de la confianza del artículo 130 de la Constitución. No es tan sencillo el caso de la confianza de los arts. 132 y 133, por el amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a consideración del Congreso por el Consejo de ministros. Decidir algo tan esencial para la gestión del poder ejecutivo, y cuya negación supone la existencia de una

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)".

Sentencia recaída en el Exp. 006-2019-CC/TC, Fundamento 77

crisis total del gabinete, amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación (fund. 134 y 135). Sin embargo, las circunstancias en las que se desenvuelve la política reafirman que deba existir la posibilidad de que se planteen excepciones a la regla de que la denegación de confianza debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso (fund. 136). Es recomendable que el TC no establezca reglas perennes e inmutables en torno a la forma en que se aprueba o deniega la confianza, pues en supuestos excepcionales es posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada (fund. 137).

En el Congreso Complementario 2020-2021 elegido tras la disolución del congreso del 2016, se aprobó en primera votación la **Reforma Constitucional** que modifica los artículos 130, 132 y 133 sobre la cuestión de confianza, el mismo que tuvo su origen en el PL 7624, en el Pleno del 10 de junio 2021 logró 80 votos a favor, 30 en contra y 4 abstenciones, por lo que la propuesta deberá ser ratificada mediante referéndum conforme a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política. Hasta la fecha no ha sido enviado para trámite de referéndum.

En junio de 2021, se presentaron los PL 7881 y 7888, y se aprobó un **Dictamen de Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política**, sobre la cuestión de confianza. Fue rechazado en el Pleno del 30 de junio de 2021, con 30 votos a favor, 63 en contra y 13 abstenciones. La propuesta señalaba: *"interpretése que la posibilidad de plantear una cuestión de confianza sobre una iniciativa ministerial está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose, entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. La decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez."*

Debemos resaltar, que ninguno de los proyectos expuestos como antecedentes corresponden a mi iniciativa, los proyectos de períodos anteriores no consignaban modificaciones a nivel de ley orgánica del poder ejecutivo, aunque sí del tema de delimitar la confianza obligatoria (que denominan investidura) o la confianza voluntaria. Los anteriores proyectos planteaban reformas constitucionales, la modificación del Reglamento del Congreso, o leyes interpretativas, pero no iniciativas para modificar la Ley N° 29158. Además, el proyecto de ley no se encuentra inmerso en las prohibiciones contempladas en los literales a), b) y d) del numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso, en concordancia con la Constitución Política.

III. Efectos por la vigencia de la presente norma

La propuesta solo incorpora 2 artículos a la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, permitiendo evitar que se desnaturalice la cuestión de Confianza conforme el fundamento 77 de la Sentencia recaída en la STC 006-2019/TC.

Asimismo, no colisiona ni afecta el orden constitucional o legal vigente, por el contrario, consolida el Estado de Derecho

IV. Análisis del costo beneficio

De conformidad con los requisitos establecidos en el Reglamento del Congreso, modificado en julio pasado, se identifica, en el análisis costo-beneficio, los sectores y actores involucrados.

- 4.1. Sectores que se beneficiarían: Acotar los escenarios para la Cuestión de Confianza, generará mayor predictibilidad en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, generándose un impacto positivo, como efecto de la estabilidad política. Resultan entonces, beneficiados ambos poderes del Estado.
La población en general, resulta beneficiada por la garantía de preservación del orden democrático, el modelo republicano, y la confianza necesaria producto de la implementación de reglas claras y con mejor equilibrio constitucional.
- 4.2. Sectores que se perjudicarían: El proyecto no implica costo alguno para el Estado, por lo que no solo no contraviene el artículo 79 de la Constitución, sino que además no existe perjuicio para ningún sector del Estado.
- 4.3. Efectos monetarios y no monetarios: El proyecto, no propone modificaciones presupuestarias, no prevé costos cuantitativos, ya que se trata de una iniciativa de puro derecho, sin embargo, los agentes económicos en general se ven beneficiados de la estabilidad y reglas claras que evitan rupturas del orden constitucional, el efecto es siempre positivo sobre todo en la generación de nuevas inversiones y empleo de calidad

V. Relación con las políticas expresadas en el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa guarda relación con la política de "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho".



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/08/2021 11:03:29-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/08/2021 15:57:51-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2021 16:36:28-0500