Proyecto de Ley N°.....474/2021-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 OCT 2021
RECIBIDO
Firma ..... Hora 9:20 am

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

Lima, 19 de octubre de 2021

OFICIO Nº 603 -2021 –PR

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que fortalece la gobernabilidad y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105º de la Constitución Política del Perú.

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

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA GOBERNABILIDAD Y LA CONFIANZA ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Artículo 1.- Objeto
La presente propuesta tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, para fortalecer el equilibrio de poderes y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el propósito de lograr la gobernabilidad en el país.

Artículo 2.- Modificación del inciso 2 del artículo 113, del inciso 1 del artículo 114 y de los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú
Modifícanse el inciso 2 del artículo 113, el inciso 1 del artículo 114 y los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"**Articulo 113.-** La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad **mental** o física **que sea incompatible con el ejercicio de su función**, **debidamente acreditada por una junta médica, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso**.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución."

"**Artículo 114.-** El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal **mental o física** del Presidente **que sea incompatible con el ejercicio de su función, debidamente acreditada por una junta médica y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso**, o

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución."

"**Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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. **La exposición no da lugar a voto de confianza.**

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria".

"**Artículo 132.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La moción de censura únicamente procede por materias relacionadas con el ejercicio del cargo.

El **Presidente del** Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. **La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.**

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación".

"**Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

La cuestión de confianza procede en asuntos de competencia del Poder Ejecutivo relacionados con la Política General del Gobierno, la iniciativa legislativa ordinaria del Poder Ejecutivo y la permanencia de los ministros de Estado.

No procede cuestión de confianza cuando verse sobre materias que afecte las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los otros organismos constitucionalmente autónomos.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El principio de separación y cooperación entre los Poderes del Estado

El artículo 43 de la Constitución establece que el Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

El principio de separación de poderes implica que el poder se encuentre dividido entre una pluralidad de órganos del Estado[1]. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, este principio constituye una exigencia del Estado constitucional y busca asegurar que los diferentes órganos del Estado desarrollen sus competencias respetando el principio de corrección funcional, lo que supone ejercer sus respectivas funciones y competencias sin interferir con las competencias de los otros[2].

En ese sentido, el principio de separación de poderes es una de las bases constitucionales de la organización y funcionamiento del Estado. Tal es así que, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, lo ha calificado como parte del "núcleo duro" de principios establecidos en la Constitución.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Ahora bien, el principio de separación de poderes no puede entenderse como una separación absoluta entre las competencias de los distintos órganos, sino que, bien entendido, "la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes"[3].

Así, el Tribunal ha reconocido que "[e]ste principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como un control y balance entre los poderes del Estado -check and balances of Powers- y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos"[4].

En atención a ello, el Tribunal Constitucional sostiene que el principio de separación de poderes reconocido por nuestra Constitución, tiene los siguientes rasgos de identidad: i) separación de poderes propiamente dicho; ii) balance entre poderes; iii) principio de cooperación, y; iv) principio de solución democrática[5].

Como ha destacado el Tribunal Constitucional, las instituciones que regulan las relaciones entre los distintos poderes del Estado, así como su

---

[1] Guastini, Riccardo. "Lecciones de Derecho Constitucional". Lima: Legales ediciones, p. 37.
[2] Exp. N° 00005-20006-AI/TC, F.J. 12 y 14.
[3] Exp. N° 00004-20004-CC/TC, F. J. 24.
[4] Exp. N° 00006-2006-CC/TC, F. J. 15.
[5] Exp. N.° 0006-2018-P1/TC, F.J. 56

modificación, sea de carácter constitucional o legal, deben preservar la vigencia de estos cuatro contenidos que informan el principio de separación de poderes[6]. En ese sentido, las modificaciones propuestas deben buscar optimizar el equilibrio entre los poderes y su cooperación para el correcto ejercicio de sus funciones y el buen desarrollo de la vida democrática de nuestro Estado.

Debe tenerse en cuenta, además, que el modelo de gobierno que recoge la Constitución peruana es de naturaleza mixta, en el sentido de que contiene rasgos tanto del modelo presidencialista, como del modelo parlamentarista. Ello determina una configuración compleja de los mecanismos de equilibrio de poder entre el gobierno y el parlamento, en la búsqueda de una relación sana, equilibrada y, sobre todo, que favorezca la estabilidad política de ambos poderes del Estado.

II. La problemática que suscita la regulación constitucional vigente para garantizar el adecuado equilibrio de poderes y la gobernabilidad

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Si bien es cierto el modelo constitucional peruano se inspira en el principio de separación de poderes, que es la garantía mínima para proteger los derechos fundamentales y evitar la concentración del poder, también es un dato de la realidad que el modelo, tal como está concebido, no ha servido para afianzar el control inter orgánico y la gobernabilidad democrática.

Se debe propender, por ello, a que el Título IV de la Constitución contenga aquellos mecanismos que permitan que, efectivamente, el Ejecutivo ejerza sus funciones y el Legislativo las controle. El principio de separación de poderes, en los términos contemplados por nuestra Constitución, requiere promover la cooperación entre los distintos órganos del Estado, a fin de reducir la confrontación entre estos y promover la gobernabilidad del país.

No obstante, la consecución de este objetivo afronta problemas para su concreción o materialización, los cuales no han podido ser atendidos por la regulación prevista por nuestra Constitución. Así, por ejemplo, en el último quinquenio se iniciaron varios procedimientos de vacancia presidencial. Uno de ellos terminó siendo aprobado. Con relación a este último, independientemente de las razones que motivaron su aprobación, en los hechos produjo alteración del principio de separación de poderes. Ello ha tenido lugar, debido a que dicho mecanismo ha sido empleado a partir de una lectura aislada del artículo 113 inciso 2 de la Carta Fundamental, sin atender al resguardo de contenidos que integran el núcleo duro de la Constitución (como los principios de unidad estatal y separación de poderes, entre otros), lo cual ha generado la afectación de las competencias del Presidente de la República.

Los procedimientos de vacancia presidencial llevado a cabo en el último quinquenio también afectaron gravemente la gobernabilidad en el país, cuyas

[6] Exp. N.° 0006-2018-PI/TC, F.J. 57.

Del mismo modo, en tanto la cuestión de confianza constituye un mecanismo de configuración de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta conveniente evaluar su regulación considerando, a la vez, los alcances de la censura de ministros, a fin de contar con reglas coherentes que garantice el equilibrio de poderes.

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

La problemática anotada también fue objeto de análisis en el Acuerdo Nacional, instancia que agrupa tanto a instituciones públicas como instituciones de la sociedad civil, con participación de partidos políticos. En dicha instancia, la discusión sobre el particular dio lugar a uno de los consensos de la sesión 131, según el cual, se debe avanzar hacia un mayor equilibrio de poderes eliminando la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y sustituirla por el juicio político, así como eliminar la cuestión de confianza obligatoria[9].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Cabe destacar que la sesión número 131, fue presidida por el Presidente de la República y Presidente del Acuerdo Nacional, Pedro Castillo. También contó con la participación de la Presidenta del Congreso de la República, María del Carmen Alva; del Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez; la Presidenta de la Junta Nacional de Justicia, Inés Tello; así como del Vocal Supremo Javier Alvarado, en representación del Poder Judicial, y del Magistrado del Tribunal Constitucional, Eloy Espinosa-Saldaña.

Con relación a las organizaciones políticas, además de las que ya forman parte del Acuerdo Nacional, en la sesión 131 se incorporaron Avanza País, Juntos Por el Perú, Perú Libre y Renovación Popular.

Como es de verse, la presente propuesta concretiza uno de los consensos de dicha sesión, en razón de ello y de los fundamentos que a continuación se expondrán, tenemos la seguridad que esta propuesta será acogida en el Congreso de la República.

Así las cosas, teniendo en cuenta dicho consenso, se plantean reformas a la Constitución, las mismas que van en línea de lo tratado en el Acuerdo Nacional, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la confianza que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Ello, con la finalidad de promover la gobernabilidad y garantizar el bienestar de todos los peruanos y peruanas.

---

[9] https://www.acuerdonacional.pe/2021/08/sesion-131-acuerdo-nacional-presento-los-consensos-por-el-peru/

consecuencias han repercutido y profundizado la crisis de institucionalidad por la que atravesamos.

En cuanto a la naturaleza de dicha causal, tal como está regulada, "quiebra también el modelo presidencial, en tanto que resultaría contradictorio establecer un blindaje como el que otorga el artículo 117 de la Constitución actual al presidente de la República, si después, bajo la amplia consideración de una incapacidad moral puede acortarse dicho mandato a modo de una confianza parlamentaria"[7]. Así las cosas, la utilización de este mecanismo, tal como se viene haciendo, trastoca el modelo de gobierno diseñado en la Constitución.

Este problema pudo ser resuelto por el órgano llamado a interpretar la Constitución y arbitrar los conflictos suscitados entre los poderes del Estado, a propósito de la demanda competencial que el Poder Ejecutivo interpuso contra el Congreso de la República, por el uso indebido de la competencia para declarar la vacancia presidencial. Sin embargo, el máximo intérprete constitucional, no definió dicha situación en la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2020-CC/TC, permitiendo que este problema persista, generando inestabilidad, la misma que afecta gravemente la gobernabilidad y estabilidad del país.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En la línea de lo señalado, la cuestión de confianza, si bien constituye un mecanismo constitucionalmente previsto para configurar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, también ha suscitado preocupación por parte de diferentes sectores que evidencian la necesidad de establecer con claridad sus alcances, a fin de garantizar la predictibilidad y la gobernabilidad; algo similar a lo que acontece con la vacancia antes señalada. Ello, a pesar de que, con relación a dicha institución, el Tribunal Constitucional ya ha tenido sendos pronunciamientos en los que ha venido delineando la misma.

La búsqueda de la gobernabilidad y la cooperación entre los poderes del Estado, evidencia la necesidad que en la Constitución se establezcan algunos límites para la utilización adecuada de los mecanismos de control político, en vista de que, se trata del ejercicio de un poder, y, como tal, debe contarse con criterios objetivos que proscriban cualquier viso de arbitrariedad en su empleo.

Una de estas figuras es la cuestión de confianza. De acuerdo con el artículo 130 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros se encuentra obligado a plantearla luego de la exposición de la política general del gobierno. Esta no solo es una innovación -que indirectamente Enrique Bernales calificó de imprudente[8]- de la Carta constitucional de 1993, sino que menoscaba el equilibrio de poderes, puesto que pone en cuestión, y de manera prematura, las atribuciones que corresponden a la dirección política del gobierno; esto es, a la esencia de una función que está legitimada en el voto popular y no en una decisión del Congreso, como en los regímenes parlamentaristas.

---

[7] García Chávarri, Abraham. (2013). "La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano". En: Pensamiento Constitucional, N° 18, p. 399.
[8] Bernales Ballesteros, Enrique. La Constitución de 1993. Veinte años después. Lima, 2012, p. 629.

III. Fundamentación de la propuesta

1. Modificación del inciso 2 del artículo 113 y del inciso 1 del artículo 114 de la Constitución

a) Eliminación de la vacancia por incapacidad moral

El artículo 113 inciso 2 de la Constitución establece que el cargo de la Presidencia de la República vaca por permanente incapacidad moral, declarada por el Congreso. El inciso 5 del mismo artículo establece que procede su destitución cuando el Presidente es sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 117 prescribe que el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. La causal de "permanente incapacidad moral" es la única causal subjetiva, todas las demás son objetivas y verificables: muerte, aceptación de renuncia, salir del territorio sin permiso del Congreso y destitución como consecuencia de algunas de las infracciones detalladas por el artículo 117.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En el Perú tenemos un modelo de base presidencial[10], según el cual, las atribuciones de responsabilidades políticas no recaen en el Presidente de la República. No obstante, sí se admiten algunas causales de vacancia excepcional, las mismas que son –lo reiteramos- de carácter objetivo, con excepción de la permanente incapacidad moral.

La Constitución de 1839, promulgada en Huancayo por el Mariscal Agustín Gamarra, fue la primera que reguló la vacancia "por perpetua imposibilidad física o moral". Fue la manera de equiparar a la "incapacidad mental", que en el siglo XIX aún no contaba con base médica y científica para su determinación; sí la incapacidad física. Y así se mantuvo la figura hasta la Carta de 1993. En realidad, en su sentido histórico y constitucional siempre debió ser así: la causal objetiva es la incapacidad mental, debidamente comprobada. Para el moderno Derecho Constitucional las cláusulas abiertas y subjetivas son arbitrarias per se, porque atentan, además, contra los principios de legalidad y taxatividad, ambos de orden constitucional.

La primera vez que se usó esta figura de vacancia se dio en el 2000, cuando el Congreso vacó a Alberto Fujimori, precisamente, por "incapacidad moral", que fue entendida en ese momento como una causal de indignidad para ejercer el cargo. Lo cierto fue que el cargo ya estaba sin titular, ya que el ex presidente abandonó el país y no regresó para ejercerlo. Técnicamente fue una vacancia objetiva, puesto que el señor Fujimori no retornó al país dentro del plazo autoritativo fijado por el Congreso.

---

[10] Exp. N° 0006-2018-PI/TC, F.J.89

En el 2003 el Tribunal Constitucional ingresó al análisis de forma sobre esta causal, y dispuso que para activar este inciso –es decir vacar al presidente por incapacidad moral- se debía acreditar el voto de no menos de 87 congresistas. No ingresó al fondo del asunto, que es, en buena cuenta, el alcance constitucional de esta causal y su relación con las atribuciones y relaciones inter orgánicas entre los poderes constituidos.

Ahora bien, en el modelo político peruano, el Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno, elegido por el pueblo por un periodo delimitado en la Constitución. Ello difiere notoriamente del modelo parlamentario, en el cual, sí está sujeto a censuras, por citar un ejemplo.

El artículo 117 de la Constitución establece las situaciones excepcionales en las cuales un Presidente puede ser acusado, durante su mandato. Ello guarda relación con el modelo recogido en la Carta Política. Empero, se altera el referido diseño constitucional, cuando se otorga al Congreso la posibilidad de vacar al Presidente, utilizando para ello la figura de la incapacidad moral permanente. Lo anterior se problematiza más aun por cuanto su significado no está delimitado por el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución y a que, en los hechos, depende de que los impulsores de una vacancia obtengan la suficiente cantidad de votos para aprobarla, como si se tratase de un mecanismo de control político.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Al respecto, es menester recordar que, aunque la vacancia por incapacidad moral se incorporó desde la Constitución de 1839[11], es incompatible con el modelo de sistema de gobierno previsto en la actual Constitución. Ello se debe a que, el Presidente de la República ejerce sus funciones (artículos 110 y 118 de la Constitución) dentro de un período determinado (artículo 112 de la Constitución). De ello se desprende que la conclusión anticipada del ejercicio de sus funciones deviene en una cuestión de orden excepcional.

En esa línea, la vacancia presidencial por incapacidad moral quebranta dichos parámetros constitucionales en tanto tal supuesto es incompatible con los demás supuestos previstos en el artículo 113 de la Constitución, cuya naturaleza nos pone frente a hechos ciertos y en consecuencia, objetivas.

En atención a lo anterior, se verifica que la vacancia presidencial por incapacidad moral vulnera una serie de contenidos que integran el núcleo duro de la Constitución. Nos referimos a los valores y principios básicos que otorgan una identidad determinada a la Constitución de 1993, ya que, sin ellos, "la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido"[12].

En atención a los referidos parámetros, esta figura menoscaba los siguientes principios constitucionales:

---

[11] García Chávarri, Abraham. "La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano". En: *Pensamiento Constitucional*. N° 18. PUCP. Lima, 2013, pp. 386-389.
[12] Exp. N.° 0014-2002-PI//TC, FF.JJ. 74-75.

- **Principio de razonabilidad:** Como ha establecido el Tribunal Constitucional, "[l]a razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un *mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales*, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, 'implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos' (Exp. 0006-2003-AI/TC. F.J. 9)"[13] (las cursivas y el subrayado son nuestros).

  Como puede apreciarse, la indeterminación de esta causal resulta inconsistente con la precisión de las demás previstas en el artículo 113 de la Constitución. En consecuencia, quebranta la coherencia interna y, por lo tanto, de la razonabilidad de la vacancia presidencial, ya que la misma responde a una figura de naturaleza sumamente excepcional, en la medida que se configura como una que interviene otros mandatos, como el ejercicio de las funciones presidenciales (artículos 110 y 118 de la Constitución), dentro de un período determinado (artículo 112 de la Constitución).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

- **Principio de unidad de la Constitución:** La citada afectación sobre el principio de razonabilidad desconoce el carácter de la Constitución como un todo armónico[14] . En efecto, al no ser consustancial al universo de supuestos específicos que integran el universo de causales de vacancia, previstas en el artículo 113 de la Constitución, se genera la expuesta grave afectación sobre las atribuciones del Presidente de la República, previstas en los artículos 110 y 118 de la Constitución.

- **Principio de función integradora:** La causal de vacancia por incapacidad moral, lejos de integrar, pacificar y ordenar sus relaciones[15] con las demás causales, las menoscaba al desnaturalizar el carácter excepcional de la vacancia presidencial.

- **Principio de fuerza normativa de la Constitución[16]:** La causal de vacancia por incapacidad moral desconoce la totalidad de los contenidos constitucionales[17]. Ello se debe a que amplía de manera irrazonable y desproporcionada la potestad de control político sin contar con un estándar cierto y determinado para su aplicación, sin considerar la grave afectación sobre la estabilidad democrática cuando no se configura de manera clara el supuesto que da lugar a la citada incapacidad moral.

- **Principio de interdicción de la arbitrariedad[18]**: Por los argumentos expuestos, la incapacidad moral desnaturaliza el ejercicio de su función de control político sobre el Presidente de la República a través de la vacancia.

---

[13] Exp. N.° 1803-2004-AA//TC, F.J. 12.
[14] Exp. N.° 5854-2005-AA//TC, F.J. 12.
[15] Exp. N.° 5854-2005-AA//TC, F.J. 12.
[16] Exp. N.° 5854-2005-AA//TC, F.J. 12.
[17] Como la vigilancia y cumplimiento de una serie de mandatos constitucionales, como los consagrados en los artículos 39, 43, 44, 103, 110, 112 y 118 de la Carta Política, entre otros.
[18] Exp. N.° 0090-2004-AA/TC, F.Js. 12-18.

En ese sentido, su actual regulación calza en un supuesto de abuso del derecho, prohibido por el artículo 103 de la Constitución. En efecto, excede los parámetros razonablemente instituidos por la Carta Política, al no existir fundamentación objetiva y razonable que pueda justificar la intervención sobre el ejercicio de la función presidencial, la cual se inscribe dentro del principio de separación de poderes[19] (artículo 43 del Texto Fundamental).

Como puede apreciarse, la vacancia por incapacidad moral origina la vulneración del estatuto de protección del Presidente de la República debido a los siguientes argumentos:

- Nuestro sistema de gobierno fortalece la figura del Presidente de la República para "prevenir y precaver a su persona y figura de ser políticamente perseguido u obstaculizado en su quehacer político por vía de la manipulación del proceso judicial, o de sus mecanismos prejudiciales, que para el efecto pudieran hacer sus oponentes político[20].

- En efecto, "lo que busca el modelo presidencial es que el Presidente de la República dirija su gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido"[21] como el funcionario de más alta jerarquía en el servicio a la Nación (artículo 39 de la Constitución). De manera similar, el artículo 110 de la Constitución contempla que "El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación". Este aspecto lo distingue, brindándole una preeminencia sobre el estatus de los demás funcionarios públicos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

- Este estatuto es vulnerado con un procedimiento que carece de legitimidad constitucional, toda vez que no se ampara en los supuestos estrictamente previstos.

  Sin embargo, dicho estatuto es vulnerado debido a que "la incapacidad moral [considerada] como causal de vacancia presidencial resulta incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que tiene como uno de sus rasgos centrales el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente. Ello, como se ha visto, determina una suerte de blindaje (...) que no tendría mayor sentido si el Congreso puede invocar una consideración tan amplia cuan acomodable a cualquier conducta como es el caso de la incapacidad moral"[22].

  Se advierte la incoherencia de esta figura dentro del universo de las causales de vacancia previstas en el artículo 113 de la Constitución, donde las demás se verifican en supuestos objetivos. A diferencia de ellas, la incapacidad moral presenta un supuesto ambiguo:

---

[19] Exp. N.° 0006-2018-AI/TC, F.J. 56.
[20] Quiroga León, Aníbal. "Informe Constitucional sobre Opinión Consultiva N° 01-2017-2018 de la Comisión de Constitución y Reglamento CR- Periodo Anual de Sesiones 2017-2018, p. 8.
[21] García Chávarri. Abraham. (2020) "La vacancia por incapacidad moral quiebra el modelo presidencial". Disponible en: https://laley.pe/art/10075/abraham-garcia-la-vacancia-por-incapacidad-moral-quiebra-el-modelo-presidencial.
[22] García Chávarri. Abraham. (2013) "La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República". Tesis para optar el grado académico de magíster. PUCP, p. 118.

"Es decir, si lo que busca el modelo presidencial es que el Presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido –que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones-, y por ello señala que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político"[23].

b) Incorporación de la incapacidad mental y física temporal, como de la vacancia presidencial por permanente incapacidad mental y física

- **Nexo entre las figuras previstas en el inciso 2 del artículo 113 y en el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución**

Por otro lado, no menos importante es la relación entre la suspensión del ejercicio de la presidencia (prevista en el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución) con la vacancia presidencial (regulada en el inciso 2 del artículo 113 de la Carta Política).

Al respecto, se verifica el nexo entre el inciso 2 del artículo 114 (suspensión de la Presidencia de la República por encontrarse sometido a proceso judicial, de acuerdo al artículo 117 de la Constitución) con su vacancia por destitución, tras haber sancionado por las infracciones previstas en el artículo 117 (cumpliéndose con ello, el supuesto previsto en el artículo 113 inciso 5 de la Constitución).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Sin embargo, se aprecia un vacío entre la suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República por su incapacidad temporal, declarada por el Congreso (prevista en el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución), con la transformación de la misma en una de carácter permanente, que pudiera dar lugar a la vacancia.

Al respecto, en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución verifica la incapacidad física. No obstante, la incapacidad temporal del Presidente, prevista en el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución, también podría ser declarada por el Congreso por una de orden mental.

- **Parámetros para la adecuación de las figuras previstas en el inciso 2 del artículo 113 y en el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución**

Sobre el particular, es menester señalar que la incorporación de esta causal no quebranta los estándares establecidos en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A mayor abundamiento, nos referimos al deber estatal de reconocer: i) la personalidad jurídica de las personas con discapacidad; ii) en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida, y;

[23] García Chávarri. Abraham. (2013) "La vacancia por incapacidad moral del Presidente de la República". Tesis para optar el grado académico de magíster. PUCP, p. 118.

iii) a proporcionar el apoyo que pudieran requerir para el ejercicio de la mencionada capacidad.

Para ello, es necesario que la incapacidad mental o física del Presidente, sea temporal o permanente (que den lugar a la suspensión o a la vacancia, respectivamente): i) **sean incompatibles con el ejercicio de la función presidencial**, ya que determina una situación objetiva que impide la concreción de sus funciones establecidas en los artículos 110 y 118 de la Constitución y; ii) **sean establecidas a través de la verificación del cumplimiento de estándares objetivos, como es el caso de su acreditación por una junta médica**, parámetro, de naturaleza científica, que permitirá su evaluación por el Congreso, a efectos de ser debatida, y, iii) **sea declarada a través de un número de votos lo suficientemente sólido por el Congreso**, en atención a que se está interviniendo la continuidad en el ejercicio de la más alta magistratura en el país.

Por tal motivo, tomando como referente la votación establecida en la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2003-AI, se considera pertinente que esta decisión sea adoptada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso.

En esta misma línea, es importante destacar que estas previsiones a ser incorporadas en los artículos 113 y 114 de la Constitución no desconocen la personalidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Ello se verifica en que la evaluación por el Congreso sobre suspensión (artículo 114 de la Constitución) se dará solo si concurren dos requisitos previos: i) que la incapacidad física o mental sea incompatible con el ejercicio de su función, y; ii) que tal incompatibilidad sea acreditada por una junta médica. En ese sentido, la sola condición de incapacidad física o mental no habilita a la junta médica a declararla como supuesto para la suspensión en el ejercicio de la función, en tanto tales condiciones permitan la continuidad en el ejercicio en el cargo.

Estas consideraciones son extensibles sobre la vacancia por dicha causal, bajo el entendido, además que ella es resultado de la previa suspensión por la misma razón. En ese sentido, operan las mismas consideraciones sobre tal figura.

De igual manera, es menester señalar que lo anterior satisface los estándares del test de proporcionalidad, en tanto: i) **la medida es idónea** para concretar la protección de bienes de relevancia constitucional (como la gobernabilidad, dentro de estándares de razonabilidad); ii) **la medida es necesaria** en tanto frente a la incapacidad física o mental del Presidente de la República que sea incompatible con el ejercicio de su función y acreditada por una junta médica no se verifica que exista un medio alterno y de menor intensidad que procure el mismo grado de satisfacción de los bienes de relevancia constitucionalidad protegidos con la medida, y; iii) **la medida es proporcional en sentido estricto**, debido a que el grado de

realización del objetivo procurado no vacía el contenido esencial de la figura intervenida (continuidad en el ejercicio de la función presidencial), en tanto la intervención se ha realizado por medio de estándares objetivos, que garanticen la idoneidad en el ejercicio de la función[24] .

En atención a lo anterior, la modificación a los artículos 113 y 114 de la Constitución en dicho sentido es coherente con el cumplimiento de los deberes estatales referidos a la protección de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida.

Así las cosas, guarda consonancia con los mandatos previstos en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el artículo 9 de la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 29973) y en el Decreto legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones (Decreto Legislativo Nº 1384).

Por ello proponemos que, en estricta lectura de nuestra Constitución histórica y los principios de interpretación constitucional desarrollados, la presente iniciativa de reforma precise que la razón objetiva para una eventual vacancia es la incapacidad mental. Esta, conjuntamente con la incapacidad física, debidamente demostradas, pueden ser causales objetivas para la vacancia y no una subjetiva "incapacidad moral", que abre paso al abuso y a la inestabilidad política del país.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

2. Modificación del artículo 130 de la Constitución para eliminar la cuestión de confianza obligatoria

La Constitución de 1993, contra lo previsto en la Constitución de 1979 y la de 1933, establece que luego de la exposición y debate de la "política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión" el Presidente del Consejo de Ministros "plantea al efecto la cuestión de confianza".

En la Constitución de 1933 no se planteaba siquiera esta posibilidad y en la de 1979 se excluía explícitamente, señalando: "La exposición no da lugar a voto del Congreso". De esta manera, no solo se preservaba la separación funcional de poderes, sino que se respetaba el sentido de la legitimidad de uno y otro poder dentro de un modelo constitucional que le encarga, en forma exclusiva, las funciones ejecutivas de gobierno a quien ha sido elegido por el voto popular mayoritario.

El artículo 130 de la Constitución obliga a que una vez asumidas sus funciones (el plazo es de treinta días), el Presidente del Consejo de Ministros debe acudir al Congreso para exponer la política general del Gobierno. Ello puede producirse cuando recién se instala un nuevo gobierno o cuando por renuncia del anterior gabinete, el Presidente de la República convoca uno nuevo.

---

[24] Exp. N.° 0048-2004-AI/TC, F.J. 65.

Estamos en realidad ante lo que se conoce como el voto de investidura, que es el acto jurídico constitucional a través del cual se produce la ratificación por parte del Congreso, del Jefe de Gobierno, a su vez nombrado por el Jefe de Estado. Se trata en realidad de una institución típica del régimen parlamentario, en el que tienen funciones distintas la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno. El Jefe de Estado es el Rey (España, Inglaterra) y el Jefe de Gobierno es el Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno. El signo distintivo de este modelo consiste, como ya se ha dicho, en la legitimidad de origen del investido: generalmente proviene del Parlamento.

En el constitucionalismo peruano, tanto el voto de investidura como la moción de confianza, tuvieron apariciones esporádicas, no pudiendo asegurarse que formen parte de nuestro constitucionalismo histórico, que como se sabe es el conjunto de instituciones y principios que de manera inveterada han subsistido a lo largo del tiempo. Las constituciones de 1860 y 1867 se referían básicamente al denominado "voto de censura". En el primero de los casos se estableció la obligación de que cada uno de los ministros presente al Congreso ordinario, al tiempo de su instalación, una memoria en que se exponga el estado de los distintos ramos y, asimismo, en cualquier tiempo, los informes que les sean solicitados. Antes de la vigencia de la Carta de 1860, concretamente desde 1856, existía la denominada Ley de Ministros, por cuya virtud se señalaba tímidamente que no merecía la confianza pública aquel ministro receptor de un voto de censura por parte de las Cámaras. En realidad, se trató de una norma que no tuvo consecuencias jurídicas por su falta de precisión.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Más adelante, en 1862, se expidió una ley en la que se autorizaba el uso del voto de censura para enfrentar la actuación de un ministro. De hecho, esta norma propició que en un corto período se debatan varios pedidos de censura y la posterior renuncia de los ministros cuestionados.

Por su lado, la Constitución de 1867 sí contenía una norma explícita sobre la materia descrita, pues el artículo 88 rezaba lo siguiente: "El Presidente no puede despachar en ningún departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de los ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún departamento con el ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura". No se conoce antecedentes de censura en aplicación de esta norma.

En el caso de la Carta de 1920 podemos encontrar un tratamiento con una mejor técnica constitucional. De hecho, fue la primera norma de ese rango que trató con rigor los efectos de la confianza del Congreso y también de la consecuencia política que su negación podría acarrear para los ministros. Así lo estipulaba el artículo 133: "No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales alguna de las cámaras haya emitido un voto de falta de confianza". Nótese que el voto de investidura aún no existía.

Por su lado, la Constitución de 1933 contiene, por primera vez, la previsión constitucional de la investidura, entendida ésta como la obligación del

que forma parte del principio de separación de poderes, conforme lo apuntado anteriormente. En ese sentido, la Constitución contempla a la censura en su capítulo IV, destinado a regular las medidas que configuran las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al igual que la cuestión de confianza.

En atención a ello, nuestro diseño constitucional contempla a la censura como un mecanismo de control hacia el Poder Ejecutivo, constituyéndose como contraparte a la cuestión de confianza, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional:

> "[L]a cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del *principio de balance entre poderes*"[32].

En el mismo sentido, Eguiguren Praeli enfatiza que la "[c]ensura y cuestión de confianza aparecen así como una suerte de dos caras de la misma moneda, que no es otra que la responsabilidad política del Gabinete o los ministros ante el Parlamento. En el Perú, en ambas, la continuidad del Gabinete o Ministro se pone en juego y riesgo, pues su futuro dependerá del sentido de la votación mayoritaria del Congreso"[33].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

De ahí que, un cambio en las reglas constitucionales vigentes acerca de la cuestión de confianza, no puede desatender la necesidad de adecuar, a su vez, la regulación de la censura. Ello, en atención al balance entre poderes que debe tenerse presente en toda modificación de las reglas constitucionales que regulan el mutuo control y cooperación entre órganos[34], principalmente en la regulación relativa a la cuestión de poderes y a la censura de ministros[35].

Ello, con la finalidad de asegurar que el ejercicio de cualquiera de ambos mecanismos no ponga en peligro el balance que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso para preservar el principio de separación de poderes y con ello el régimen democrático que nuestra Constitución consagra. En ese sentido, una precisión en la regulación de la cuestión de confianza debe ir acompañada con la respectiva precisión en la regulación de la censura.

Y es que, como afirma Hackansson, "[e]l ejercicio de la moción de censura es excepcional, no es saludable su continua aplicación"[36]; una regulación que tienda a optimizar el equilibrio entre los distintos órganos del Estado no puede soslayar, por tanto, que una regulación laxa de los mecanismos de control entre órganos puede llevar al uso indebido de los mismos, situación que la presente propuesta busca evitar a través de una regulación más precisa.

---

[32] Exp. 00006-2018-PI/TC, F.J. 61.
[33] Eguiguren, Francisco. (2021). Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano". Lima: Palestra, p. 67.
[34] Exp. N.° 00006-2018-PI/TC, F.J. 57.
[35] Exp. N° 00006-2018-PI/TC, F.J. 61.
[36] Hakansson, Carlos (2021). "El neopresidencialismo. La forma de gobierno de la Constitución peruana". 3a ed. Lima: Yachay Legal, p. 363.

En ese sentido, en distintas etapas de nuestra historia republicana, la potestad de censurar ministros ha sido empleada de forma abusiva, tal como sucedió en el caso de los Presidentes Bustamante y Rivero o Fernando Belaúnde Terry[37].

De ahí que corresponde precisar también la regulación constitucional de la censura de ministros, con la finalidad de que esta se constituya en un control efectivo del desempeño de dichos funcionarios y evite cualquier empleo superfluo o arbitrario del mismo que resultaría contrario al principio de proscripción de la arbitrariedad, previsto por nuestra Constitución[38], y al balance que debe primar entre los distintos órganos del Estado.

La propuesta apunta a precisar que la moción de censura debe encontrarse relacionada a las materias vinculadas al ejercicio del cargo ministerial. Con ello, se busca garantizar que dicho mecanismo de control político sea efectivamente empleado para asegurar la adecuada marcha del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones constitucionalmente asignadas. Asimismo, dicha precisión brinda un marco de referencia objetivo acerca de las materias susceptibles de sustentar una moción de censura, evitando con ello que dicho instrumento pueda ser desnaturalizado en la práctica.

De otro lado, la propuesta también busca precisar las consecuencias de una eventual censura, a fin de que exista claridad acerca de los efectos en el Poder Ejecutivo del control político ejercido por el Congreso de la República.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Así, se específica que la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, la cual está obligado a presentar debido a la aprobación de una censura en su contra, obligará, a su vez, a los demás ministros a renunciar como consecuencia de la caída del Presidente del Consejo de Ministros.

Esta medida encuentra fundamento en lo previsto por el artículo 133 de la Constitución, el cual contempla lo siguiente: "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".

Tanto Enrique y Francisco Chirinos Soto como Bernales y Landa, coinciden en que la "crisis total de gabinete" alude a la obligación de los Ministros y Ministras de Estado de dimitir en caso de censura contra el Presidente del Consejo de Ministros o la negación de la cuestión de confianza planteada por este[39]. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, ha reconocido que "[l]a

---

[37] Pareja paz Soldán, José. (1981). "Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979". Lima: Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones, p. 280

[38] En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo.

[39] Chirinos Soto, Enrique y Francisco Chirinos Soto. (2006). "La Constitución: Lectura y comentario". Lima: Editorial Rhodas, p. 348; Bernales, Enrique (1996). "La Constitución de 1993: Análisis comparado". Lima: ICS Editores, p. 525; Landa, César. (2006). "Constitución y Fuentes del Derecho". Lima: Palestra Editores, p. 259.

Presidente del Consejo de Ministros de concurrir a las cámaras a exponer la política general del Poder Ejecutivo. No existía la cuestión de confianza, es decir, al finalizar la exposición no era obligatoria una votación de aquiescencia política. Simplemente se informaba y comunicaba al Parlamento las acciones de gobierno que se tenía pensado implementar. Más clara fue la Carta de 1979, cuando exigía igualmente la concurrencia ante las Cámaras reunidas en Congreso, del Presidente del Consejo de Ministros en compañía de los demás ministros, con la obligación de exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiera su gestión. El párrafo siguiente era absolutamente claro: "La exposición no da lugar a voto del Congreso". Es decir, no existía la cuestión de confianza sobreviniente a la presentación del gabinete y de los ministros. La Carta de 1979 no ingresó a honduras innecesarias, como sí lo hizo, posteriormente, la Constitución de 1993.

En la perspectiva de lo sostenido, la cuestión de confianza ha intentado sustentarse en la supuesta necesidad de instalar un mecanismo en la Constitución, mediante el cual el nuevo jefe del gabinete se propone exponer y obtener la confianza de una institución, en este caso, el Parlamento, a la que no le debe el nombramiento, pues la confianza ya se la ha otorgado el Presidente de la República con su designación. No resulta adecuado entonces, para la lógica constitucional más elemental, que el funcionario público más importante del Poder Ejecutivo, después del Jefe de Estado, tenga que obtener en la práctica una doble confianza política. Sí es lógico, sin embargo, que la pida cuando su legitimidad de origen proviene del Parlamento, como sucede en los regímenes parlamentarios europeos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En ese sentido, en nuestro modelo de gobierno de base presidencial o presidencialista atípico[25], la definición de los miembros del gabinete ministerial y los planes que se proponen llevar a cabo, no son, en ningún caso, resultado de un acuerdo del parlamento, sino de una decisión exclusiva y legítima del Poder Ejecutivo.

De ahí que, para Enrique Bernales:

> "Se trata pues de un error de concepción, que consiste en no reparar que la cuestión de confianza solo funciona en regímenes políticos parlamentaristas, en los que el origen del mandato del gabinete proviene del parlamento. Es lógico que, en ese esquema, este órgano del Estado se encuentre plenamente facultado para otorgar o no la confianza política solicitada, puesto que es de su seno que se origina el propio gobierno. En otras palabras, el gabinete depende políticamente del Congreso y es a esta instancia a la que le debe explicaciones respecto a su plan de trabajo."[26]

Sin embargo, no solo se cuestiona la falta de legitimidad y la consecuente afectación al equilibrio de poderes. La fórmula vigente en el artículo 130 de la

---

[25] Bernales, Op. cit. p. 624.
[26] Ibid p. 629.

actual Constitución establece una cuestión de confianza mandatoria y, en último término, inoportuna.

El carácter mandatorio del texto vigente, va contra la naturaleza facultativa o discrecional de la cuestión de confianza, que es un instrumento abierto de defensa de las determinaciones propias de la política del gobierno y, por lo tanto, no se puede emplear como un instrumento de sometimiento involuntario de la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso, ni tampoco puede estar tasado para supuestos específicos[27].

Debemos señalar que la configuración actual también resulta inoportuna en tanto se plantea una potencial crisis de gobernabilidad sin que se conozca el desempeño funcional o los efectos objetivos de la acción del gobierno que, en su materialización, no en su concepción, debe ser susceptible de control político por parte del Congreso.

Este planteamiento no solo ha sido recogido por constitucionalistas del prestigio de Enrique Bernales, hace ya varios años, sino por la el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política el año 2018[28] y por proyecto de Ley 6404-2020-CR[29], presentado por el excongresista Ricardo Burga Chuquipiondo, del grupo parlamentario Acción Popular.

3. Modificación del artículo 132 de la Constitución para precisar los alcances de la moción de censura y preservar el equilibrio de poderes

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La censura de ministros se encuentra regulada en el artículo 132 de la Constitución, el cual dispone que "[e]l Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura (...)". Se trata, por tanto, de un mecanismo de control político ejercido por el Congreso sobre el Poder Ejecutivo[30].

En ese sentido, Rubio Correa sostiene que, a través de la aprobación de la moción de censura, el Congreso de la República puede imponer una sanción política al Ministro o al Consejo de Ministros frente al desacuerdo de su línea de gobierno o de las decisiones adoptadas por estos[31], dicha sanción consiste en su apartamiento del cargo, pues, de conformidad con el mismo artículo 132, "[e]l Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar".

Así, la censura es una institución prevista por nuestra Constitución como parte de los mecanismos que aseguran el control y balance entre poderes, aspecto

---

[27] En ese sentido Fernández Segado, Francisco, La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. En: Revista Española de Derecho Constitucional. N.° 21, Septiembre/Diciembre 1987. p. 44. Disponible en: http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=323&IDA=24861

[28] Disponible en Internet: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf

[29] Disponible en internet: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06404-20201008.pdf

[30] Landa, César. (2004) "El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva". En: Pensamiento Constitucional, N° 10, p. 125.

[31] Rubio, Marcial. (1999). "Estudio de la Constitución Política de 1993", t. IV. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, p. 442.

consecuencia constitucional de la crisis total de gabinete es que todos los ministros que lo integran deben renunciar a su cargo"[40].

Asimismo, el Tribunal ha reconocido que la crisis total de gabinete se suscita en cuatro supuestos: i) negación de la cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros; ii) censura del Presidente del Consejo de Ministros; iii) renuncia del Presidente del Consejo de Ministros; iv) remoción del Presidente del Consejo de Ministros por parte del Presidente de la República[41].

En atención a lo señalado, resulta pertinente señalar con claridad que la consecuencia de la censura del Presidente del Consejo de Ministros, tiene como consecuencia la renuncia del gabinete ministerial en pleno.

4. Modificación del artículo 133 de la Constitución para delimitar las materias susceptibles de ser sometidas a cuestión de confianza

Con relación a la cuestión de confianza, se trata de una institución propia del modelo parlamentario, según el cual, cuando esta no es concedida, la consecuencia es la asunción de responsabilidad del gobierno en su conjunto. Sin embargo, en la Constitución de 1993, cuando el Congreso no la otorga, la consecuente responsabilidad alcanza únicamente al Presidente del Consejo de Ministros o al ministro que la haya solicitado, quienes deberán renunciar en el plazo fijado en la Constitución.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La cuestión de confianza tiene por finalidad "garantizar la estabilidad del Gobierno, [es] uno de los mecanismos clásicos para evitar el obstruccionismo de las cámaras a la labor legislativa"[42]. Se trata de un mecanismo del cual dispone el Poder Ejecutivo, el mismo que refuerza su poder, más aún en el caso peruano, ya que su negativa en dos oportunidades, otorga al Presidente de la República la facultad de disolver el Congreso.

En la Constitución de 1993, "la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes"[43]. Al tener tal naturaleza, se trata del ejercicio de un poder que necesariamente debe sujetarse a ciertos límites.

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

Así, en un primer momento, el Tribunal Constitucional, ha establecido, que la "la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada

[40] Exp. N° 00006-2018-PI/TC, F.J. 94.
[41] Exp. N° 00006-2018-PI/TC, F.J. 92.
[42] Fernández Sessarego, Op. cit., p. 50.
[43] Exp. N.° 0006-2018-PI/TC, F.J. 43

en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera"[44].

Si bien la regulación actual de la cuestión de confianza es abierta, tal como ha indicado el máximo tribunal, también es cierto que, debería estar sujeta a ciertas limitaciones, las mismas que, para ser incorporadas a la Constitución, deben seguir el procedimiento de reforma, previsto en el artículo 206. No podría ser a través de una ley de cualquier naturaleza, ya que ello contraviene los límites formales existentes para modificar cualquier disposición constitucional.

Sin embargo, en una sentencia posterior, el supremo intérprete de la Constitución, también ha señalado que "la pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la norma *normarum* diseñara esos casos hipotéticos, la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada"[45].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Ciertamente, a partir del sentido interpretativo antes mencionado, el Tribunal Constitucional, no ha señalado que la cuestión de confianza se encuentre exenta o exonerada de una reforma constitucional ni mucho que no sea susceptible de determinados límites, sino que, bien entendidas las cosas, esta institución como cualquier otra que esté recogida en el texto constitucional, tiene que ser interpretada y aplicada teniendo en cuenta los principios y valores que ella consagra, lo que evidentemente no contempla o no admite un ejercicio absoluto o ilimitado de dicha potestad constitucional. De ahí que se considere que lo que en puridad prohíbe la Constitución es una regulación específica, detallada o tasada de las materias susceptibles de ser sometidas a cuestión de confianza.

Bajo este marco de consideraciones, si bien no es posible establecer de manera específica o detallada en qué supuestos es procedente la cuestión de confianza; sin embargo, sí es posible señalar algunos supuestos en los que no procede dicha institución, a saber: "i) que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado 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.), ii) el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y, iii) que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las

[44] Exp. N° 0006-2018-PI/TC, F.J.75.
[45] Exp. N° 0006-2019-CC/TC, F.J.107.

Presupuesto General de la República, ni modifican el presupuesto asignado al Congreso de la República o al Poder Ejecutivo.

Por el contrario, los beneficios de esta propuesta, considerando el impacto social, son favorables, porque reduce la incertidumbre en torno a la causal de vacancia por permanente incapacidad moral, la cuestión de confianza, la censura y aumenta la seguridad jurídica en favor de la gobernabilidad del país.

De igual manera, la propuesta permite enmarcar los dispositivos modificados dentro de parámetros que integran el núcleo duro de la Constitución. Tal es el caso de los principios de unidad del Estado, separación de poderes, balance entre poderes, cooperación, solución democrática de conflictos, unidad de la Constitución, concordancia práctica, función integradora y fuerza normativa de la Constitución, entre otros.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley busca modificar el extremo del inciso 2 del artículo 113, del inciso 1 del artículo 114 y de los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución, referidos a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, la suspensión del ejercicio de la presidencia por incapacidad temporal, la cuestión de confianza y la moción de censura.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

En concreto, los cambios que plantea la presente propuesta al texto constitucional son los siguientes:

Texto vigente de la Constitución	Texto de la propuesta
"Articulo 113.- La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución."	**"Articulo 113.-** La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad **mental** o física, **debidamente acreditada por una junta médica, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso.** 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución."
Artículo 114.- El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: 1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o	**Artículo 114.-** El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: 1. Incapacidad temporal **mental o física** del Presidente **que sea incompatible con el ejercicio de su función, debidamente**

propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público"[46].

Así pues, es posible sostener que una regulación acorde con la Constitución y con la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional es precisamente la que establece límites generales a la cuestión de confianza; es decir, una regulación general que prescriba en qué supuestos no procede la cuestión de confianza como, por ejemplo, cuando ésta verse sobre materias que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos, tal como se señala en la propuesta de reforma del artículo 133 de la Constitución.

En efecto, en la propuesta de reforma constitucional no se hace referencia a alguna competencia exclusiva o excluyente en particular, sino que más bien se establece una regulación genérica en el sentido de que no procede la cuestión de confianza siempre y cuando se trate de materias que afecten las competencias exclusivas o excluyentes del Congreso u otro órgano constitucional autónomo, la que será evaluada y determinada en cada contexto o circunstancia específica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Reiteramos, que lo anterior guarda plena coherencia con la imposibilidad o inconveniencia de establecer supuestos o causales específicas a la hora de señalar en qué casos procede la cuestión de confianza, más aún, sí, el Tribunal Constitucional, ha señalado, que "*la realidad política ha demostrado lo poco recomendable que sería establecer escenarios específicos en los que la confianza puede ser (o no) presentada*"[47].

De este modo, el Ejecutivo mantiene la cuestión de confianza; sin embargo, su planteamiento se realizará con relación a sus propias competencias. Con ello, se evita su utilización arbitraria y, al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo, puede utilizarla como herramienta para ejecutar su política de gobierno, en los casos que el Parlamento pretenda obstaculizarlo. Por lo demás, esta propuesta coincide con lo planteado por el Congreso de la República en sendos proyectos de ley[48]; sin embargo, a diferencia de aquella, se plantea a través del procedimiento de reforma constitucional, que es el mecanismo diseñado por la Constitución.

Al proponer límites a la cuestión de confianza, el principio de equilibrio entre poderes del Estado demanda que se regule adecuadamente la moción de censura, como también se plantea la presente propuesta. De esta manera, se mantiene el balance planteado originalmente por la Constitución de 1993.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que la materia regulada en la presente ley de reforma constitucional, no implica la implementación de acciones o medidas adicionales a las ya previstas en el

[46] Exp. N° 0006-2019-CC/TC, F.J.185.
[47] Exp. N° 0006-2019-CC/TC, F.J. 201.
[48] Proyecto de Ley N° 003/2021-CR; 006/2021-CR; 019/2021-CR y 036/2021-CR

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.	**acreditada por una junta médica declarada, y por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso** 2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.
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.	**"Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria".
Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.	**"Artículo 132.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. **La moción de censura únicamente procede por materias relacionadas con el ejercicio del cargo.** El **Presidente del** Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. **La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.** El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación".

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

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 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. **No procede cuestión de confianza cuando verse sobre materias que afecte los procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los otros organismos constitucionalmente autónomos.**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.