

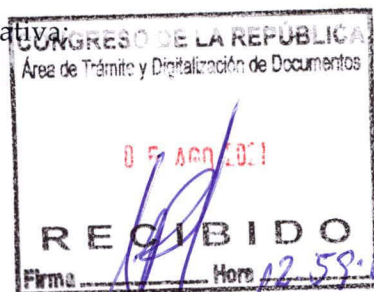


Sumilla: Reforma Constitucional

El Congresista de la República JOSÉ LUNA GÁLVEZ, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 133 SOBRE LA
CUESTIÓN DE CONFIANZA**

Artículo Único. - Modificación del artículo 133 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, el que queda redactado en los términos siguientes:

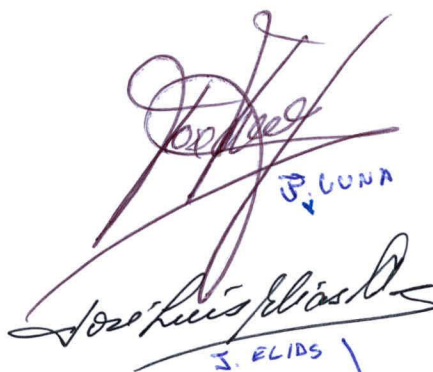
Artículo 133. El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, **previo acuerdo registrado en acta.** Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis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

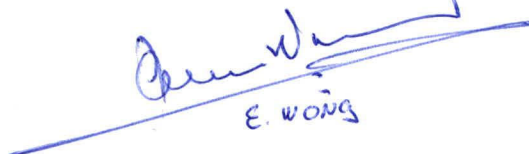
No puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República, sobre iniciativas legislativas que no pueda observar, ni sobre propuestas de referéndum.

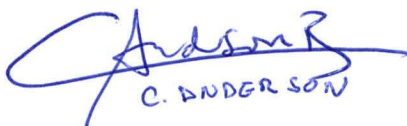
La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso

Lima, agosto del 2021


J. LUNA


J. ELIAS


E. WONG


C. ANDERSON

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1) Antecedente Legislativo

Durante el periodo parlamentario 2020 – 2021, se presentó el PL 07624/2020-CR¹ a fin de regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en torno a la “cuestión de confianza”, ello con la finalidad de evitar el mal uso de ésta, tal como había sucedido en los hechos del 30 de setiembre del 2019, donde el ex presidente Martín Vizcarra y su primer ministro Salvador del Solar, usando indebidamente este mecanismo constitucional, interfirieron con las competencias exclusivas del Congreso de la República (nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional) y ante una falta de pronunciamiento expreso por parte del Congreso de la República, emplearon la figura de la “negación fáctica” para cerrar el parlamento nacional.

2) Problema que se pretende resolver

Es necesario regular de mejor manera la “cuestión de confianza” en la Constitución Política, para que tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la República, desarrollen sus funciones y atribuciones de manera coherente al texto constitucional, sin tener que entrar en conflicto por la interpretación de la misma, ello coadyubará a mejorar las relaciones entre ambos poderes del Estado, que, a su vez, generará confianza en la población y en el propio sistema democrático.

3) Fundamentos

Estos hechos -o mejor dicho el abuso del mecanismo constitucional- es que nos llevan a proponer la presente iniciativa, más aún cuando en el Congreso del periodo parlamentario 2020-2021, si bien es cierto aprobó una iniciativa, esta no alcanzó los votos requeridos para ser sometida en una segunda votación en la siguiente legislatura, quedando la misma trunca.

¹ Iniciativa del Congresista Luis Valdez Farias

Como antecedente -e intento por regular la cuestión de confianza- podemos señalar el caso de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República², en donde la representación nacional consideró -entre otros- que "no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político", siendo esta resolución legislativa finalmente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por diversos motivos, entre los que destaca que el Congreso se excedió en su rol auto normativo, ya que el reglamento del Congreso, es una norma que regula su propio funcionamiento y con dicha resolución se estaba invadiendo las competencias del Poder Ejecutivo, por ello, la importancia de regular dicho mecanismo en la propia Constitución.

Señala además dicha sentencia del TC³ que *"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"*⁴.

Agrega que *"Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).*⁵

² Sábado 10 de marzo de 2018

³ PLENO JURISDICCIONAL Expediente 0006-2018-P1/TC

⁴ Fundamento 61

⁵ Fundamento 74

Estos dos fundamentos -y su interpretación- de "balance de poderes" y "separación de poderes", son los que debemos considerar para conseguir una "justa" relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Al referirse al "balance de poderes", se señala que la cuestión de confianza es la institución entregada al Poder Ejecutivo para "contrarrestar" la censura que es un mecanismo de control entregado al Poder Legislativo, pero para plantear una censura, se deben seguir una serie de regulaciones como, por ejemplo⁶: a) Solo puede ser planteada luego de ser interpelado, cuando ha concurrido a informar o cuando se niega a concurrir al parlamento nacional. b) Se requiere un respaldo de no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas c) Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Como se desprende, hay condiciones y requisitos para plantear una censura, pero aún más, el Reglamento del Congreso prevé incluso límites y excepciones "Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura".

En cuanto a la "separación de poderes", es justamente lo que se pretende reformar y es que, si bien la cuestión de confianza es una institución que se encuentra abierta para que pueda ser planteada por el Poder Ejecutivo, lo cierto es que para que no se vulnere el principio de separación de poderes, (contenido en la Constitución Política: "*La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*")⁷, es que debe ser reformado, de tal forma que el Poder Ejecutivo no pueda plantear cuestiones de confianza sobre materias exclusivas del Poder Legislativo (nombramiento y designación de altos funcionarios) ni sobre iniciativas que el propio Poder Ejecutivo no pueda observar (reformas constitucionales), alegar lo contrario es

⁶ Artículo 86 del Reglamento del Congreso

⁷ Artículo 43 de la Constitución Política

justamente atentar contra la separación de poderes, es permitir que se infrinja la autonomía y la exclusividad de algunas funciones que la propia constitución otorga al Congreso de la República.

Nuestra Constitución Política establece dos formas de cuestión de confianza⁸: La cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria⁹

- Necesaria, prevista en el 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" (Debiendo ser entendida como voto de confianza)
- Voluntaria, artículos 132 y 133: "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..." y "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."

Es importante desarrollar el concepto de "voto de confianza y cuestión de confianza"

"García Belaunde (2018:22) señala la existencia de una diferencia entre el «voto de confianza» y la «cuestión de confianza». La primera indica es un arma de control parlamentario que «si se excede, puede llevar a la disolución del Congreso» y la

⁸ INFORME TEMÁTICO: La cuestión de confianza en los sistemas constitucionales parlamentario y presidencial. MÓNICA VILLAVICENCIO RIVERA Especialista Parlamentario. DIPD

⁹ el Congreso puede hacer 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. La Constitución regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria» (CAIRO ROLDÁN, 2016:37); (EGUIGUREN PRAELI, 2018:192)

segunda afirma «es un instrumento de defensa del Ejecutivo que puede provocar una crisis ministerial, pero nada más[...] lo que plantea sirve de cómputo para nada»¹⁰

A continuación, mostramos un cuadro elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República¹¹, que muestra como ha ido “evolucionado” o como se ha hecho uso en los últimos años, donde prácticamente se le imponía al Congreso de la República una “agenda establecida” y “arbitraria”, de iniciativas legislativas, dejándolo con escaso nivel de debate o argumentación o posibilidad de aprobar en un sentido contrario o diferente al que se le imponía, con lo cual sin duda se vulnera los ya desarrollados principios de “balance de poderes” y “separación de poderes”.

CUADRO 1
 Cuestiones de confianza voluntarias 2012-2019

Periodo parlamentario	Fecha	Titular de la solicitud		Materia	Votación
2016 - 2021	4 de junio de 2019	Presidente del Consejo de Ministros	A nombre del gabinete de Ministros	Políticas de Estado sobre integridad y lucha contra la corrupción y Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad. 6 proyectos de ley del Poder Ejecutivo	A favor
2016 - 2021	19 de setiembre de 2018	Presidente del Consejo de Ministros	A nombre del gabinete de Ministros	Políticas generales y reformas constitucionales: Consejo Nacional de la Magistratura, Bicameralidad, No reelección parlamentaria y financiamiento de partidos políticos	A favor
2016 - 2021	14 de setiembre de 2017	Presidente del Consejo de Ministros	A nombre del gabinete de Ministros	Política de Estado para garantizar la política educativa y la gobernabilidad	En contra
2016 - 2021	16 de junio de 2017	Ministro de Economía y Finanzas	Iniciativa individual	Concurre invitado para informar sobre la conversación - difundida en un audio - que sostuvo con el Contralor General de la República	En contra
2011 - 2016	9 de agosto de 2012	Ministro de Defensa	Iniciativa individual	Participación en el debate del Proyecto de Ley 1380/2012-PE por el cual se proponía delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector Interior y de Defensa Nacional	A favor

Fuente: Portal del Congreso de la República.
 Elaboración: Área de Servicios de Investigación.

¹⁰ INFORME TEMÁTICO: La cuestión de confianza en los sistemas constitucionales parlamentario y presidencial. MÓNICA VILLAVICENCIO RIVERA Especialista Parlamentario. DIPD

¹¹ MÓNICA VILLAVICENCIO RIVERA Especialista Parlamentario

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta reforma el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, estableciendo una regulación más clara sobre la cuestión de confianza, a fin de que la misma no sea indebidamente interpretada o mal usada, evitando conflictos innecesarios entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no genera costo alguno al erario nacional, al tratarse de una reforma constitucional referida a la cuestión de confianza.

El beneficio que trae la misma es que al estar debidamente esclarecido o regulado de mejor manera este mecanismo constitucional -cuestión de confianza- las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se desarrollarán bajo un ámbito de balance y de separación de poderes, donde el sistema democrático será fortalecido.

En cuanto a los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, su impacto presupuestal y ambiental no son aplicables por tratarse de una reforma constitucional relacionada a la cuestión de confianza