



Proyecto de Ley N° 006-2021-CR

LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

LEY DE INTERPRETACION DEL USO DE LA CUESTION DE CONFIANZA REGULADA EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Los Congresistas de la Republica integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE INTERPRETACION DEL USO DE LA CUESTION DE CONFIANZA REGULADA EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo Único. - Interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú

El Poder Ejecutivo puede plantear cuestión de confianza sobre una iniciativa legislativa ministerial, en materias de su competencia, no siendo procedente las iniciativas legislativas de competencias exclusivas del Congreso de la Republica, como la aprobación de reformas constitucionales.

En el caso de plantearse cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas, debe culminarse el procedimiento parlamentario, incluido el trámite establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, o ser promulgada por el presidente del Congreso.

El rechazo o aprobación de la cuestión de confianza sólo producirá efectos legales, cuando la decisión final sea notificada por el Congreso al Poder Ejecutivo; no siendo procedente la presunción de la misma.



LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

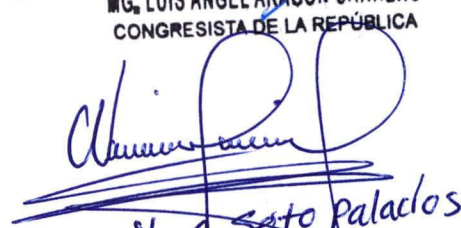
Única. - Reglas sobre el procedimiento de la cuestión de confianza

El Poder Legislativo en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de su vigencia, incorpora en su Reglamento, el procedimiento de presentación, trámite, votación y comunicación de la decisión del Congreso sobre los pedidos de cuestión de confianza.

Lima, 09 de agosto de 2021


MG. LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA


Ilichón

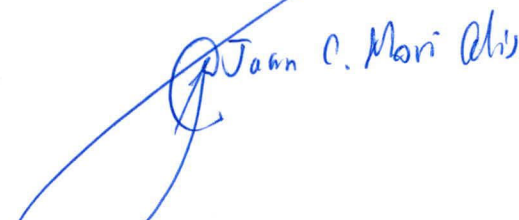

Wilson Soto Palacios

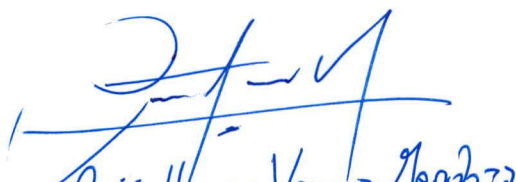

Silvia Mantuza


Raul Doroteo


Raul Doroteo
VOCERO


Karl I. Paredes Funez


Juan C. Mori


Luis Hernan Vergara Mendoza

I EXPOSICION DE MOTIVOS:

La Constitución Política del Perú, regula la figura de la cuestión de confianza, la cuales de dos tipos: la obligatoria que se encuentra regulada en el artículo 130 y la facultativa en los artículos 132 y 133 del texto constitucional.

Al respecto, los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, establecen lo siguiente:

Artículo 132.- El voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

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

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

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

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

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

Artículo 133.- Crisis total del gabinete

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.

De acuerdo a lo regulado por el artículo 132, se entiende que los ministros pueden plantear una cuestión de confianza sobre iniciativas ministeriales; en tanto el artículo 133 indica que el presidente del Consejo de Ministros puede plantear esta cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete.

La presente iniciativa legislativa, propone una interpretación de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, estableciendo el alcance, límites en la presentación de la cuestión de confianza en el caso de plantearse la misma, así como el procedimiento a seguirse por parte del Congreso, a efecto de que genere efectos legales, su aprobación.

El propósito de realizar esta precisión en la normativa constitucional es viabilizar de manera adecuada la presentación, aprobación y ejecución de los efectos de esta institución constitucional.

La figura de la cuestión de confianza, que regula el artículo 132 de la Constitución sobre iniciativas legislativas, se incorporó al texto constitucional en el año 1933, la cual fue recogida del modelo europeo y fue empleada en los años 1968 y 2012, donde en el primer caso terminó con la renuncia del ministro de Hacienda y en el segundo caso luego de la votación de delegación de facultad materia de confianza, el ministro Cateriano Bellido, permaneció en el cargo.

Es en el año 2018 donde la figura de la cuestión de confianza, fue empleada en forma sucesiva durante el periodo del ex presidente Vizcarra, aplicándose la denegatoria fáctica de la confianza, lo que originó el cierre del congreso.

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018; hace referencia al tema de la cuestión de confianza y crisis total de gabinete, al declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución.

Cabe señalar, que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que fue materia de inconstitucionalidad, concluyó que no procede la interposición de una cuestión de confianza por parte del presidente del Consejo de Ministros cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

Para la formulación de la presente iniciativa legislativa, es necesarios tener en cuenta los siguientes fundamentos de la Sentencia del TC¹ antes acotada:

“(…)

61. En este orden de ideas, la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes.

67. De otro lado, está la cuestión de confianza facultativa, que está prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Es aquella que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual.

70. Entonces, por un lado, el artículo 132 habilita a los ministros, individualmente, a plantear la cuestión de confianza. En caso de que esta sea negada, el ministro estará obligado a dimitir.

71. De otra parte, el artículo 133 reviste un significado mayor, no solo porque faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a

¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

nombre de todo el gabinete, sino porque, de ser rehusada, la consecuencia es la "crisis total del gabinete", que, como se verá más adelante, supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman.

72. Ahora bien, este último dispositivo constitucional, que hace referencia a la cuestión de confianza facultativa, no establece supuestos para la cuestión de confianza, a diferencia de la obligatoria regulada en el artículo 130 (la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros).

74. 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).

75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

76. Entonces, la norma impugnada, al establecer que "no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político", resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de referida institución y alterando la separación de poderes.

(...)"

Como se desprende de los fundamentos citados de la sentencia del Tribunal Constitucional, la figura de la cuestión de confianza establecida en los artículos 132 y 133 de la Constitución ha sido regulada de manera abierta con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

Es importante tener en cuenta lo que señala el propio Tribunal Constitucional, en torno a la figura de la cuestión de confianza, la cual 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.

Asimismo, cuando hace referencia a que la figura de la cuestión de confianza como una "cláusula abierta", no se señala que en esta se incluyen las propuestas de reforma constitucional.

Al respecto, es importante citar la sentencia recaída en el expediente 006/2019-PI, a propósito de la demanda competencial sobre la disolución del Parlamento, la cual en el fundamento 197, el tribunal señala con relación al planteamiento de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales que fue el mismo Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución. A partir de la práctica a que hace referencia, y no de lo que dice la Constitución, realiza un desarrollo interpretativo indicando expresamente en el fundamento 199 que: "aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, ello solamente será válido en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia (exclusiva o compartida) del Poder Ejecutivo.

Acotando asimismo que: "aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, debe precisarse que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irroque competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades".

Como se desprende del análisis realizado por el Tribunal Constitucional, es a raíz de una práctica parlamentaria y no de lo que señala la Constitución, "se ha abierto la posibilidad" de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución; lo cual deja claro que esta posibilidad no está permitida en la Constitución, por ende, que no se encuentra inmersa dentro de la cláusula abierta que establece el artículo 132, sino en la práctica parlamentaria

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, queda claro que la figura de la cuestión de confianza está referida a dispositivos legales que se requieran para la aplicación de políticas de Estado que el Poder Ejecutivo requiera concretar; debiendo entenderse que esta función legislativa, debe llevarse a cabo siempre respetando las competencias inherentes que a cada uno de los poderes le asiste de acuerdo a lo que establece la misma Constitución Política. Así, en el caso de la aprobación de una reforma total o parcial de la Constitución, ésta constituye una función especial y excluyente que ha sido conferida al Poder Legislativo, dado que la misma carta magna establece que el Presidente de la República no puede ni siquiera observarla².

² Constitución Política del Perú

Artículo 206.- Reforma Constitucional Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Teniendo en cuenta que, la práctica parlamentaria es la que ha alterado el real sentido de la figura de la cuestión de confianza, es que a través de la presente iniciativa legislativa que se establece el sentido que los operadores jurídicos deben seguir para la aplicación de dicha figura.

Cabe señalar que la Constitución Política, en su artículo 102, numeral 1, reconoce al Congreso las atribuciones de dar leyes y resoluciones legislativas, así como de interpretar, modificar o derogar las existentes; también establece que tiene las atribuciones que son propias de la función legislativa.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 0002-1996-AI3, ha afirmado que el Parlamento no constituyente tiene potestad legislativa para interpretar la Constitución. Como puede observarse, el numeral 10 del artículo 102 de la Constitución establece una cláusula abierta a partir de la cual, interpretada de forma sistemática con el artículo 206 y la octava disposición complementaria final y transitoria de la Constitución, que indica que aquellas disposiciones constitucionales que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional; permite pues, afirmar que el Congreso, ante la ambigüedad de una disposición constitucional o necesidad de desarrollo normativo, puede aprobar una ley para salvar, mejorar y defender la integridad de este cuerpo normativo, a través de 3 mecanismos: de una reforma parcial de la Constitución, de una ley de desarrollo constitucional o de una ley de interpretación constitucional.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 5854/2004-PA/TC, en su fundamento 12, señala que: *"La interpretación constitucional debe encontrarse orientada a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, vinculante in toto y no sólo parcialmente. Esta vinculación alcanza a todo poder público (incluyendo, desde luego, a este Tribunal) y a la sociedad en su conjunto."*

Al respecto, teniendo en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y realizando un análisis concordado entre los diferentes artículos de la Constitución; es que se propone una iniciativa interpretativa que busca ordenar el contrapeso entre los Poder Ejecutivo y Legislativo, y evitar que ninguno de los poderes interfiera en las competencias excluyentes que a cada uno les asiste por mandato constitucional.

II.- EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no modifica los artículos 132 o 133 de la Constitución Política del Perú, únicamente realiza la interpretación de la figura de la cuestión de confianza que regula los artículos citados, con el propósito de establecer el sentido que los operadores jurídicos deben seguir para la aplicación de dicha figura.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

III.- ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no irroga egreso alguno al erario nacional.

En cuanto a los beneficios de la presente iniciativa legislativa, tenemos:

- Se evitará el uso inadecuado de la figura de la cuestión de confianza, que originan el desequilibrio de poderes.
- Se precisa las competencias del poder ejecutivo y legislativo en torno a la figura de cuestión de confianza, regulada en la Constitución Política del Perú.

IV.- VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado: N° 1 referida al "Fortalecimiento del régimen democrático y el Estado de Derecho", así como con la N° 28, referida a la plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial