CONGRESO DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO DE RELATORIA Y AGENDA
08 SEP 2021
Recibido por: 15:38

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 SEP 2021
RECIBIDO
Firma ..... Hora 14:49

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR Y 0036/2021-CR LEY QUE INTERPRETA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN LOS ARTÍCULOS 132 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

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

1. El proyecto de ley **003/2021-CR**, Ley de reforma constitucional del artículo 133, sobre la cuestión de confianza.
2. El proyecto de ley **006/2021-CR**, Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú
3. El proyecto de ley **0019/2021-CR**, Ley que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú
4. El proyecto de ley **0036/2021-CR**, Ley que interpreta el artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

El presente dictamen ha sido aprobado por MAYORÍA en la tercera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento llevada a cabo el día martes 07 de setiembre de 2021, con 12 votos a favor, de los señores congresistas JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CAVERO ALVA, Alejandro; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson; y VENTURA ANGEL, Héctor.

Votaron en contra los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José María; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CHÁVEZ CHINO, Betssy; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo; y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

Votó en abstención la congresista PAREDES PIQUÉ, Susel; miembro accesitario en reemplazo del congresista titular José Jerí Oré.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR Y 0036/2021-CR LEY QUE INTERPRETA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN LOS ARTÍCULOS 132 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El proyecto de ley **003/2021-CR**, Ley de reforma constitucional del artículo 133, sobre la cuestión de confianza, fue presentado por el congresista LUNA GÁLVEZ, José León; del grupo parlamentario Podemos Perú ante Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 5 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

2. El proyecto de ley **006/2021-CR**, Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú, fue presentado por el congresista ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; del grupo parlamentario Acción Popular ante Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 10 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

3. El proyecto de ley **0019/2021-CR**, Ley que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú, fue presentado por los congresistas CAMONES SORIANO, Lady Mercedes y ACUÑA PERALTA, Segundo Héctor; del grupo parlamentario Alianza para el Progreso ante Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 12 de agosto de 2021, y fue decretado el 20 de agosto de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

4. El proyecto de ley **0036/2021-CR**, Ley que interpreta el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, fue presentado por la congresista TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; del grupo parlamentario Avanza País ante Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 18 de agosto de

2021, y fue decretado el 20 de agosto de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

Todas estas propuestas legislativas han sido acumuladas por existir afinidad en el objetivo que plantean y el problema que pretenden resolver.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley de interpretación de artículos de la Constitución Política

Desde el año 2000 a la fecha, se han presentado proyectos de ley y proyectos de resolución legislativa que han tenido por objeto precisar o interpretar artículos de la Constitución Política del Estado. El siguiente cuadro presenta los antecedentes legislativos:

Cuadro 1
Proyectos de ley de Interpretación de artículos de la Constitución Política del Perú 2000-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
00873/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que interpreta el artículo 115° de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115° de la Constitución Política del Perú, en sentido de que, al asumir las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente del Presidente y los Vicepresidentes, el Presidente del Congreso no pierde su condición de tal ni la de Congresista de la República.	Publicado El Peruano Ley N° 27375
00875/2000-CR	Ley de Interpretación del artículo 115° de la Constitución Política del Perú	Interpreta que el mandato conferido por el artículo 115° de la Constitución Política del Perú al Presidente del Congreso, para que asuma las funciones del Presidente de la República por impedimento permanente de éste último y de los Vicepresidentes, no implica su vacancia en el cargo de Presidente del Congreso.	Publicado El Peruano Ley N° 27375
00882/2000-CR	Ley de Interpretación del artículo 115° de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115° de la Constitución Política. La asunción de funciones del Presidente de la República por parte del Presidente del Congreso, por impedimento permanente de quien ejerce la Presidencia de la República y del Primer y Segundo Vicepresidente, determina el cese de la función del Presidente del Congreso y la vacancia de la Presidencia del Congreso.	Publicado El Peruano Ley N° 27375
00908/2000-CR	Ley de Interpretación del artículo 115° de la	Interpreta el artículo 115° de la Constitución, en el sentido de que al asumir el Presidente del Congreso	Publicado El Peruano

	Constitución Política del Perú	las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de éste y de los Vicepresidentes, surge incompatibilidad entre ambos cargos, por lo que el Congreso deberá elegir un nuevo Presidente y llamará al accesitario a reemplazarlo como Congresista.	Ley Nº 27375
00923/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa sobre interpretación del artículo 116 de la Constitución Política	Interpreta el artículo 116º de la Constitución, referente a que el nuevo Presidente del Congreso será quien asumirá las funciones de Presidente de la República solamente los días 27 y 28 de julio de 2001.	Publicado El Peruano Ley Nº 27508
01109/2000-CR	Ley que interpreta auténticamente el artículo 151° de la Constitución.	Interpreta auténticamente el Artículo 151° de la Constitución referido a los estudios especiales impartidos por la Academia de la Magistratura como requisito para que los magistrados sean nombrados como tales.	Archivo
01750/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa de interpretación constitucional del Artículo 115 de la Constitución Política	Propone interpretar, por única vez, que el mandato asumido temporalmente por el Presidente del Congreso, como Presidente de la República, debe concluir el 28 de julio del 2001, con la toma de posesión del Presidente Constitucionalmente elegido.	Publicado El Peruano Ley Nº 27508
01766/2000-CR	Ley de interpretación del alcance del Artículo 115º de la Constitución Política del Perú	Propone Ley de interpretación del alcance del artículo 115° de la Constitución Política del Perú, el cual debe comprender también el lapso comprendido entre la elección del nuevo Presidente del Congreso y la Juramentación del nuevo Presidente de la República electo, sólo para el ejercicio de las atribuciones señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 118° de la Constitución.	Publicado El Peruano Ley Nº 27508
11938/2004-CR	Ley que interpreta el artículo 19 de la Constitución Política del Estado	Propone interpretar el primer párrafo del artículo 19° de la Constitución Política del Estado, en el sentido de entenderse que la inafectación de todo impuesto directo o indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural de las universidades y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación de la materia, a que dicha norma constitucional se contrae, está referida a tributos, los cuales comprenden impuestos, contribuciones y tasas.	En comisión
12522/2004-CR	Ley que interpreta el artículo 19 de la Constitución Política del Estado	Propone interpretar el primer párrafo del Artículo 19º de la Constitución Política del Estado, en el sentido de que la inafectación de todo impuesto directo o indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural de las universidades y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación de la materia, a que dicha norma constitucional se contrae, está referida a tributos, los cuales comprenden impuestos, contribuciones y tasas.	Archivo
07881/2020-CR	Ley de interpretación del artículo 132 de la	Propone interpretar que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a	Rechazado Archivo

	Constitución Política del Perú	competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la república, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales.	
07888/2020-CR	Ley que precisa el uso de la cuestión de confianza contemplada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú	Propone señalar como facultad del Poder Ejecutivo el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa a que se refieren los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, sobre iniciativas legislativas, cuyo contenido no implique una aprobación, expresa o tácita de una reforma constitucional. Asimismo, puede presentarse respecto de la permanencia de cualquiera de los miembros del gabinete ministerial, entre otras disposiciones.	Rechazado Archivo

Fuente: Página web del Congreso de la República
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

Al respecto, es importante resaltar que las 2 propuestas de ley presentadas en el periodo anterior, es decir 2020-2021, fueron dictaminadas, votadas y aprobadas por la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 22 de junio de 2021. El dictamen fue visto por el Pleno el día 30 de junio de 2021, luego de la votación del pedido de censura a la Mesa Directiva. La propuesta que planteaba la Comisión fue rechazada por el Pleno.

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

Durante el periodo parlamentario 2016-2021 se presentaron 3 propuestas legislativas que buscaron regular la cuestión de confianza, 2 dentro del periodo 2017-2018 y 1 durante el periodo complementario 2020-2021.

Cuadro 2
Propuestas de ley presentadas durante el periodo parlamentario 2016-2021 sobre la cuestión de confianza

Proyecto	Descripción
1924/2017-CR, ley que reforma los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú (grupo parlamentario Acción Popular)	• Establecía que la censura sea aprobada por no menos 2/3 de los miembros hábiles del Congreso. • Asimismo, proponía que ningún ministro censurado o a quien se le haya rechazado la confianza podía ser nombrado ministro en cualquier cartera, y que la cuestión de confianza solo podía ser planteada por el presidente del Consejo de Ministros y únicamente sobre política general del gobierno y medidas que requiere su gestión
2084/2017-CR, resolución legislativa del	• Establecía que la cuestión de confianza de todo el gabinete debía regirse bajo lo señalado en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución Política,

Congreso que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República (grupo parlamentario célula Parlamentaria Aprista)	referido a que los acuerdos del Consejo de Ministros requerían el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros y constar en acta. • También señalaba que ante la crisis de gabinete, los ministros renunciantes no podían ser designados como ministros en el gabinete siguiente y que la facultad presidencial de disolver el Congreso procedía solo en caso de 2 crisis de gabinete, sin contabilizarse la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros ni el caso en que el presidente optase por designar a un ministro renunciante nuevamente en el gabinete.
7624/2020-CR, Ley de reforma constitucional para fortalecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la cuestión de confianza (grupo parlamentario Alianza Para el Progreso)	• Proponía modificar los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú para retirar la obligatoriedad del pedido de voto de confianza por parte del presidente del Consejo de ministros luego de exponer y debatir la política general de gobierno y las principales medidas requeridas para su gestión. • Asimismo, desarrollaba los ámbitos materiales en los que podía ser planteada una cuestión de confianza, precisando que su aprobación o rechazo sólo podía ser declarada por el Congreso de la República, quien dentro de las 24 horas siguientes debía poner en conocimiento del Poder Ejecutivo, su decisión, y que el rechazo de una cuestión de confianza planteada por una iniciativa legislativa no implicaba la dimisión del ministro que la planteó.

Fuente: Página web del Congreso de la República
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

Las 2 primeras propuestas fueron acumuladas, exoneradas de dictamen y votadas por el Pleno del Congreso el día 03 de marzo de 2019, dando lugar a la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, publicada el 10 de marzo de 2018.

Esta resolución fue impugnada vía acción de inconstitucionalidad, el 16 de marzo de 2018, por más del 25% del número legal de congresistas, por considerarla incompatible con los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú. El Tribunal Constitucional resolvió declarar su inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución Política[1].

Por su parte, la propuesta de ley 7624/2020-CR fue dictaminada, votada y aprobada por mayoría, en la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021. Fue vista por el Pleno del Congreso el día 10 de junio de 2021 llegándose a alcanzar 81 votos a favor, por tanto, conforme a lo establecido por el artículo 206 de la Constitución Política, debe ser sometida a referéndum para su ratificación.

[1] Los fundamentos de la sentencia serán descritos y analizados en el punto IV de este dictamen.

2.3. Opiniones solicitadas y recibidas

a. Opiniones solicitadas por escrito

Mediante los Oficios 006, 007, 008, 010 de fecha 19 de agosto de 2021; y Oficios 014, 015, 016, 017, 018, 019, 020 y 021 de fecha 23 de agosto de 2021; se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto de los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR

OFICIO N°	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
006-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Domingo García Belaunde	19/08/2021
007-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Álvarez Miranda	19/08/2021
008-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gerardo Eto Cruz	19/08/2021
010-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Parlamentario	César Delgado Guembes	19/08/2021
014-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Alberto Borea Odría	25/08/2021
015-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Carlos Hakansson Nieto	25/08/2021
016-2021-2022-CCR/CR	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	25/08/2021
017-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Francisco José Eguiguren Praeli	25/08/2021
018-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gustavo Gutiérrez Ticse	25/08/2021
019-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Milagros Campos Ramos	25/08/2021
020-2021-2022-CCR/CR	Ministerio de Justicia	Aníbal Torres Vásquez	25/08/2021
021-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Víctor García Toma	25/08/2021

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

A la fecha de elaboración del presente dictamen, se han recibido las opiniones del especialista en derecho constitucional Gustavo Gutiérrez Ticse, recibida el martes

31 de agosto de 2021, y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con fecha miércoles 01 de setiembre de 2021.

- El doctor Gustavo Gutiérrez Ticse señala que el Poder Ejecutivo tiene por función administrar el Estado y que cuenta con amplio margen de discrecionalidad para aplicar las políticas generales del gobierno con el fin de lograr los objetivos nacionales.

  Señala que el Gobierno puede considerar que la falta de respaldo del Parlamento puede hacer insostenible ejecutar su política gubernamental y es en ese contexto en que se utiliza la cuestión de confianza, no para lograr el respaldo de un ministro o figura, sino de una política que requiere respaldo de la Asamblea Legislativa; sin embargo, precisa, que en un Estado Democrático Constitucional, el uso de las prerrogativas tienen su continente en la Constitución y que <u>el margen constitucional es el que proscribe su uso para mantener a un ministro en el cargo o interponer propuestas de reforma constitucional</u>, en atención a que en un sistema político presidencialista, salvo el presidente de la Repúblicas, todos los demás funcionarios son prescindibles, y porque las reformas constitucionales son funciones del poder constituyente derivado.

  Señala que en la democracia constitucional contemporánea el esquema de poderes es el siguiente:

PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

↓

PODERES CONSTITUIDOS PRIMARIOS:
PODER CONSTITUYENTE DERIVADO (CONGRESO)
PODER DE INTERPRETACIÓN (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

↓

PODERES CONSTITUIDOS SECUNDARIOS:
TODOS LOS PODERES DEL ESTADO

Indica que el órgano que reforma la Constitución es jerárquicamente superior frente a los demás órganos del Estado, inclusive frente al propio Congreso cuando desarrolla funciones tradicionales como la aprobación de leyes ordinarias u orgánicas.

En ese sentido, afirma que la cuestión de confianza tiene un amplio margen de uso por el gobierno, pero imponerla al Parlamento, como si tuviera titularidad como poder constituyente derivado, es una arbitrariedad.

Finalmente, termina señalando que, al haberse generado una controversia doctrinaria sobre los márgenes de la cuestión de confianza, el Congreso tiene la facultad de efectuar una interpretación con la finalidad de explicitar los alcances de la norma prevista en el artículo 132 de la Constitución Política y corregir una práctica parlamentaria que no constituye fuente de derecho, al no haber sido aceptada de modo pacífico y consensuado por el Congreso. Para el especialista, un antecedente parlamentario dista, de lejos, de ser fuente de derecho parlamentario.

- Por su parte, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presenta su posición respecto a las propuestas legislativas en estudio[2], señalando, con relación al Proyecto de Ley 003/2021-CR, que las decisiones del Consejo de Ministros requieren de aprobación previa de la mayoría de sus miembros, pero no se aplica para la presentación de una cuestión de confianza a nombre de todo el Consejo, ya que esta es una atribución de su presidente, y por tanto la propuesta en ese sentido no resultaría constitucionalmente viable.

  Con relación a la propuesta de que no se pueda plantear una cuestión de confianza sobre reformas constitucionales o sobre procedimientos y funciones exclusivas del

[2] Oficio 649 -2021-JUS/DM e Informe legal 184-2021-JUS/DGDNCR

Parlamento, el Ministerio de Justicia señala que aunque existe el principio de separación de poderes, por el cual ningún poder debe interferir en las potestades de otro, la Constitución también prevé una serie de controles entre estos, siendo uno de ellos la censura de ministros, que solo tiene límites procedimentales (25% del numero legal de congresistas para su presentación, etc.) pero no tiene limites materiales ya que, por ejemplo podría plantearse por la dirección política de sus carteras, pese a que la potestad de establecer la política general del gobierno es exclusiva del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, señala **que no puede prohibirse que el planteamiento de una cuestión de confianza previsto en el artículo 133 de la Constitución, que es un control del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo[3], trate sobre potestades de este último, pues dejaría de ser un mecanismo de control, y que además limitaría la dirección general del gobierno en manos del Poder Ejecutivo.**

Asimismo, señala que proponer la prohibición de cuestión de confianza sobre reformas constitucionales implicaría limitar también la dirección de la política general del gobierno, quien puede requerir para ello, una reforma de la Constitución. Aclara que este planteamiento no supone su aprobación por el Congreso quien mantiene incólume su prerrogativa para aprobar o denegar la cuestión de confianza.

Respecto de las propuestas legislativas 006, 019 y 0036/2021-CR, indica que el supremo intérprete de la Constitución es el Tribunal Constitucional, y por tanto lo que este señala en sus sentencias es vinculante a todos los poderes del Estado, por lo que siendo ello así, la interpretación de los artículos 132 y 133 por parte del Congreso de la República, no puede resultar opuesta a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional.

[3] Subarayado nuestro. Numeral 13 al 17 del Informe legal 184-2021-JUS/DGDNCR

En ese sentido, señala que cualquier norma infraconstitucional que pretenda interpretar los alcances de un instrumento de control, como es la cuestión de confianza, que se aparte de lo dicho por el Tribunal Constitucional deviene en inconstitucional.

Finalmente señala que, si el legislador considera que deba hacerse alguna modificación a los alcances de las disposiciones constitucionales o que deba hacerse alguna aclaración, puede reformar la Constitución Política, pero no puede, en el ejercicio de su potestad de interpretación constitucional, alterar el texto constitucional para eludir la reforma de la Constitución[4].

b. Exposiciones de expertos en sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento

En la sesión de fecha 24 de agosto de 2021, estuvieron como invitados a exponer sobre la viabilidad y pertinencia de las propuestas de ley en estudio, los especialistas en derecho constitucional Domingo García Belaunde, Gerardo Eto Cruz y César Delgado Guembes.

- El doctor Domingo García Belaunde señaló que la intención del Constituyente de 1993 fue que la disolución del Congreso proceda tras dos rechazos de votos de confianza a los nuevos gabinetes; es decir, cuando asistían a la presentación de su política de gobierno, establecida por el artículo 130 de la Constitución Política del Perú.

  Sostuvo que dicho rechazo de confianza era el que debería ser considerado para la disolución y no el rechazo de la cuestión de confianza. Refirió que, durante la

[4] Numerales 31 al 33 del informe legal antes citado.

vigencia de la Carta de 1979, el voto de confianza a los nuevos gabinetes fue restringido; sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993 decidió reincorporarlo.

En opinión del destacado especialista, dicha situación debería ser materia de una reforma constitucional que elimine el voto de confianza a los nuevos gabinetes.

Por otra parte, sobre la cuestión de confianza, precisó que fue vinculada a la disolución del Congreso a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2018-AI. Sugirió que, a la par de aprobar un proyecto de ley interpretativa que desarrolle esta parte de la Constitución, el Congreso plantee, en el mediano plazo, una reforma constitucional.

En relación con la "denegación fáctica", García Belaunde refirió que en el parlamentarismo europeo dicho concepto no existía, insistió que todo acuerdo del Congreso debe ser votado y luego comunicado mediante oficio para su validez.

- Por su parte, el especialista Gerardo Eto Cruz dijo que en la doctrina constitucional existía un consenso en que el concepto "interpretar" se refería a "asignarle un sentido a la norma". Mencionó que había una pluralidad de intérpretes de la Constitución Política y refirió que, en el Perú, eran tres los intérpretes que vinculan jurídicamente: el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional. Este último, lo definió como *primus inter pares*.

  Asimismo, el doctor Eto Cruz sostuvo que surgía la interrogante si cabía una interpretación por parte del Congreso respecto a las cláusulas constitucionales

y señaló que el Congreso puede interpretar cualquier cláusula normativa de la Constitución Política. Precisó que en todo texto constitucional existían tres tipos o clases de normas constitucionales: 1) las cláusulas operativas; 2) las cláusulas programáticas y 3) las cláusulas declarativas. Refirió que las primeras eran aquellas que no requerían mayor condicionamiento, bastaba con ser enunciadas en el texto constitucional y eran autoaplicables, y que no requerían el condicionamiento de una ley complementaria que las desarrolle.

Sobre las cláusulas programáticas, sostuvo que estas sí requerían de leyes de desarrollo constitucional y que, para ello, los poderes constituyentes dejaban al poder constituido la capacidad de elaborar normas complementarias.

Respecto de las cláusulas declarativas, refirió que eran las que daban pautas de buen gobierno y sobre las cuales se asentaban los principios constitucionales.

El exmagistrado del Tribunal Constitucional señaló que el artículo 132 referido a la cuestión de confianza, la cual también estaba referida en el artículo 133, era una cláusula operativa, pero implícitamente de naturaleza programática. Refirió que, dada esa naturaleza, era legítimo que el Congreso de la República desarrolle la naturaleza programática de las cláusulas constitucionales, en la medida en que el discurso normativo del artículo 132 sobre la cuestión de confianza establecía un enunciado genérico.

Señaló que el jurista Néstor Pedro Sagüés, en su artículo *El Congreso como intérprete de la Constitución* hacía referencia al artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política del Perú. Así, el doctor Eto refirió que el Congreso, al producir leyes, *prima facie*, estaba interpretando el texto constitucional, de tal manera que concluyó señalando la legitimidad del Congreso en la facultad de interpretación constitucional.

Señaló que el Poder Ejecutivo no podía plantear una cuestión de confianza sobre competencias que correspondían al Parlamento. Refirió que el tratadista Carl Schmitt introdujo el concepto de garantías institucionales y, que en ese orden de ideas, el Congreso de la República contaba con atribuciones exclusivas y excluyentes, tales como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la aprobación de leyes orgánicas o el ejercicio del poder de reforma constitucional.

Asimismo, dijo que la aprobación de los proyectos de ley era de importancia para la institucionalidad del país. Sostuvo que, desde su punto de vista, los proyectos **0019** y **0036/2021-CR** podían unificarse y dar como resultado uno efectivo. Recomendó que la norma sea aprobada como ley orgánica.

Finalmente, refirió que no existía riesgo en cuanto a la inconstitucionalidad de los proyectos de ley, pues ninguno puede significar una interpretación reductora, aditiva, sustitutiva o mutativa. Es decir, los proyectos, tal y como estaban planteados, no alteraban, en ninguna forma, lo establecido por la Constitución Política.

- Por su parte, el especialista César Delgado Guembes indicó que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2019-CC, en la cual se validaba la "denegación fáctica", había generado el desbalance del sistema democrático y del régimen político. Ello en razón a que se había sustraído del Congreso la competencia para calificar la procedibilidad de la cuestión de confianza y para expresar el sentido de la votación.

  Refirió que, el traslado de dicha competencia al Poder Ejecutivo representaba una vulneración al principio de separación de poderes. Afirmó que el Poder

Ejecutivo no tenía la potestad de definir respecto de los usos que puede hacer el titular de la relación fiduciaria (el Congreso) sobre cuándo y dónde otorga la confianza al gabinete.

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

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

El doctor Delgado Guembes señaló que para enfrentar la tesis de la "denegación fáctica" avalada por el Tribunal Constitucional, se podía plantear: 1) proyectos de reforma constitucional; 2) proyectos de interpretación del texto constitucional, 3) la reforma del Reglamento del Congreso y 4) una ley orgánica de desarrollo constitucional.

Adicionalmente, mencionó que había diez principales medidas que no debían dejar de aprobarse: 1) La cuestión de confianza no podía plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República; 2) La aprobación o rechazo de la cuestión de

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

El especialista refirió que, de hacerse una reforma constitucional, las ventajas serían que esta afectaba la esencia y contenido de la cuestión de confianza; generaba cambios sólidos y estables y, finalmente tenía mayor nivel de autonomía. Sin embargo, se presentan algunas limitaciones, como que el

contenido debía mantenerse en un nivel general y no se podría incidir sobre detalles procesales.

Por otra parte, de hacerse una ley de interpretación de la Constitución, dijo que esta era menos complicada en su aprobación y permitía optimizar la posición del Congreso. En cuanto a sus limitaciones, señaló que la interpretación, por su naturaleza, restringía el margen de cobertura normativa y dejaba aspectos normativos y constitucionalmente críticos por cubrir.

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

Finalmente, refirió que la ley de interpretación constitucional podía ser objetada porque puede interpretarse, equivocadamente, que el Congreso solo tiene facultad para interpretar las leyes que el mismo dictaba, pero no para interpretar la Constitución.

El especialista concluyó que una alternativa final sería una ley orgánica que aborde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo cual permitiría ingresar a detalles y cabría para hacer las correcciones necesarias.

En la primera sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 01 de setiembre de 2021, se presentaron los expertos en derecho constitucional Ernesto Álvarez Miranda, Oscar Urviola Hani y Francisco José Eguiguren Praeli, quienes señalaron su posición técnica con relación a las propuestas de ley en estudio.

- El doctor Ernesto Álvarez Miranda inició su exposición señalando que el derecho constitucional era opinable por la influencia del derecho con la política. Seguidamente indicó que cada órgano del Estado cumple una función específica pero que se controlaban de forma recíproca (*checks and balances*), y dijo que la Constitución tiene tres aspectos 1) es norma suprema, 2) es pacto social y político y 3) establece los límites al poder.

  Luego indicó que la cuestión de confianza se incorporó en la Constitución de 1993, pero que este era un instrumento que tiene una lógica en el sistema parlamentario en el que los ministros responden a la mayoría parlamentaria. Señaló que en España la cuestión de confianza solo se ha utilizado en dos ocasiones, pues en la lógica parlamentaria, el gobierno obedece a las elecciones del legislativo.

  Explicó que la cuestión de confianza en el Perú no tiene correlato con el Congreso, por lo que constituiría un elemento extraño en el régimen político peruano. Señaló que en el acuerdo por la reforma política llevado a cabo por el Acuerdo Nacional se llegó al consenso de reestablecer el equilibrio de poderes eliminando la cuestión de confianza y reemplazando la vacancia por incapacidad moral permanente por un juicio político. Manifestó que, para llevar a cabo referida propuesta, se debía realizar una reforma constitucional.

  Posteriormente, distinguió el voto de confianza y la cuestión de confianza. Señaló que el Tribunal Constitucional confundió ambas instituciones e inventó una clasificación que no existe en la teoría constitucional moderna. Explicó que el voto de confianza era aquel que recibe el gabinete ministerial por parte de la mayoría, de la cual provenía. Indicó que la cuestión de confianza, en el parlamentarismo, se planteaba por iniciativas ministeriales, en la cual se veía perjudicada su propia mayoría parlamentaria. Por ello, la denegación de confianza era un castigo a la

propia mayoría parlamentaria por su falta de apoyo, lo que a su vez convertía luego al jefe de gobierno en jefe de la oposición.

Finalizó explicando que la cuestión de confianza en el sistema peruano se había entendido como un arma que deja al Congreso indefenso y que podía ser utilizada por el Jefe de Estado para disolver el Congreso y seguir gobernando sin fiscalización durante un corto tiempo y sugirió, a los distintos congresistas, apoyar el proyecto, que planteaba una limitación parcial a la cuestión de confianza, con cargo de hacer, posteriormente, una reforma constitucional que aborde la problemática de la cuestión de confianza.

- El doctor Oscar Urviola Hani, por su parte, con relación al tema en estudio, indicó que la cuestión de confianza, en los últimos años, había sido utilizada como arma de ataque, deteriorando las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Dijo que en los últimos años el país había sido testigo de una aberración jurídica como la interpretación de la denegación fáctica.

  Asimismo, manifestó que los poderes del Estado eran autónomos, pero no autárquicos y que deberían actuar bajo el principio de colaboración, porque las instituciones democráticas no son el fin, sino el medio para lograr el bienestar y el desarrollo de los pueblos.

  Tras explicar la estructura del texto constitucional, recordó que este establecía los límites al poder como los frenos y contrapesos. Distinguió la cuestión de confianza obligatoria (mal llamada investidura) de la facultativa y explicó que la obligatoria fue introducida en la Constitución de 1993 para establecer lineamientos de la política de gobierno. Consideró que el Congreso no tenía por qué investir a algún gabinete e hizo memoria de cómo era la exposición del Consejo de Ministros estipulada en la Constitución de 1979.

Dijo que la cuestión de confianza se utilizaba con un arma de ataque y de presión, lo que perturbaba la relación entre los poderes del Estado y que se debía eliminar el voto de confianza al nuevo gabinete y recordó las relaciones armoniosas con el Ejecutivo durante la vigencia de la Carta de 1979. Sostuvo que no se podía ni mencionar el concepto voto de investidura, pues el Congreso no investía a ningún ministro.

Sobre la vinculación de la cuestión de confianza con cualquier cosa, en referencia a Enrique Chirinos Soto, indicó que sus dichos habían sido malinterpretados. En todo caso, dijo que la mejor manera de interpretar sus expresiones era ir en la línea de que la cuestión de confianza podría ser presentada sobre cualquier cosa siempre que esté relacionada a cuestiones de interés público.

Afirmó que el Ejecutivo no puede plantear cuestiones de confianza sobre una reforma constitucional, pues no es competencia suya. Manifestó que el artículo 206 de la Constitución constituía, en su opinión, una cláusula irreformable, debido a que establece el procedimiento mediante el cual se puede cambiar la Constitución y tiene un contenido material, pues reconoce al Congreso de la República como un poder constituyente constituido o como constituyente derivado.

Señaló que el Ejecutivo estaba prohibido de observar una ley de reforma constitucional y por tanto no podía hacer cuestión de confianza sobre esa materia. Refirió que lo contrario alteraría el equilibrio de poderes, pues el Constituyente ha querido que el poder de reforma recaiga en el Congreso.

También sostuvo que no se podía plantear cuestiones de confianza sobre otras competencias, por ejemplo, la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Ejemplificó que el Ejecutivo no podría plantear cuestiones de confianza sobre competencias del Banco Central de Reserva y señaló que hubo situaciones en las que se alteró el sistema democrático.

Dijo que las leyes deberían ser interpretadas en su verdadera teleología, en su verdadera realidad. Culminó su exposición señalando que el equilibrio de poderes debería ser restablecido, en aras de buscar el bienestar de la sociedad y que, si bien lo ideal era hacerlo vía reforma constitucional, **la doctrina permite hacerlo vía una ley de interpretación que le diera el sentido exacto a la cuestión de confianza, pues no puede estar referida a facultades de otros poderes del Estado**[5].

- El doctor Francisco José Eguiguren Praeli, por su parte, inició su exposición señalando que el régimen político peruano es el más *sui generis* del continente americano, pues el Perú era de los pocos países que contaba con instituciones como la censura, la cuestión de confianza o la disolución del Congreso. Indicó que el régimen peruano, a lo largo de su historia, esencialmente, había sido presidencial, y que desde mediados del siglo XIX se incorporaron instrumentos parlamentarios, lo que hacía que se hable de un presidencialismo atenuado o parlamentarizado.

  Indicó que los problemas venían de los operadores políticos y recordó que en el quinquenio pasado se tuvo hasta 4 presidentes, 4 pedidos de vacancia, una negación fáctica de confianza, disolución del Congreso, entre otros. Refirió que el sistema funciona distinto según cual es la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

[5] Subrayado es nuestro.

Consideró que en el texto constitucional de 1993 había un balance que favorecía al Ejecutivo, por decisión de los constituyentes. Dijo que no se podía pretender poner al Legislativo al mismo nivel en un sistema presidencialista parlamentarizado. Manifestó que cuando el Ejecutivo no tenía mayoría parlamentaria, ello culminaba en Golpe de Estado y que ahora, si bien no hubo golpe de Estado, hubo disolución del Congreso y, luego, vacancia presidencial. Consideró que la cuestión de confianza y la censura eran instituciones hermanas y que no se podían interpretar por separado, pues ambas garantizaban el equilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Expresó que deberían ser utilizadas de manera responsable y que si se consideraba eliminar una, se debería eliminar la otra.

Recordó la sentencia recaída en el expediente 006-2018-AI en la cual el Tribunal Constitucional reconoce que la cuestión de confianza se había regulado de manera abierta y lo comparó con la amplitud de la censura ministerial. Indicó que el Constituyente de 1979 y de 1993 había amarrado la denegación de la cuestión de confianza a la disolución del Congreso.

Reflexionó sobre la presentación del gabinete ante el Congreso estipulada en el artículo 130 y sugirió eliminar el voto de confianza que debe solicitar el Consejo de Ministros con prontitud.

Luego de cuestionar sobre el número de votos necesarios para aprobar la cuestión de confianza en relación con el necesario para aprobar una censura (para la censura se requiere mayoría absoluta en tanto que para la confianza solo se requería mayoría simple), consideró que el tema no era de ley interpretativa, sino de reforma constitucional.

Luego de hacer referencia al dictamen, recordó que tanto en la ley de reforma constitucional, como para la reforma al Reglamento del Congreso, o para la ley interpretativa, el protagonista es el Congreso. Tras indicar que el titular de la potestad legislativa es el Congreso, reflexionó si todo lo que tendría que ver con una ley no podría ser materia de una cuestión de confianza, lo que consideró falso, pues sí se puede hacer cuestión de confianza sobre un proyecto de ley.

Sobre la cuestión de confianza para las reformas constitucionales, dijo que el Tribunal Constitucional deja abierta la posibilidad de que se pueda presentar una cuestión de confianza por ese tipo de leyes. Afirmó que el Tribunal Constitucional había dicho que sí se podía y que esta corte había advertido que debía ser aprobada con la misma votación calificada para la reforma constitucional. Consideró que no era bueno que se haga cuestión de confianza sobre una reforma constitucional, pues era un tema demasiado trascendente.

Sostuvo que si una ley interpretativa se ocupaba del tema, este Tribunal Constitucional la declararía inconstitucional, porque la Constitución no lo limitaba, no lo prohibía y la práctica parlamentaria ya la había aceptado. Tras recordar las cuestiones de confianza sobre las reformas constitucionales enviadas a referéndum, consideró que aprobar la ley interpretativa sería reincidir en la inconstitucionalidad.

Sobre la denegación fáctica, mencionó que él, a diferencia de sus colegas constitucionalistas, sí consideraba que en 2019 hubo una denegación fáctica. Tras recordar lo sucedido el 30 de setiembre aquel año, dijo que los responsables eran los protagonistas y no la Constitución. Consideró que la denegación fáctica fue producto de una situación anómala, pero que no podía permitirse que con una mano se otorgue la confianza y con otra no se extienda.

Mencionó que la cuestión de confianza por un proyecto de ley no se podía separar de la aprobación de ese proyecto, pues eran dos actos que ocurrían a la vez.

Culminó su exposición señalando que los problemas no se resolverían con una ley interpretativa, pues esto terminaría en el Tribunal Constitucional y sugirió abordar el tema vía reforma constitucional.

En este punto, cabe hacer mención que se invitó a exponer al doctor César Landa Arroyo, quien presentó un documento para señalar que le era imposible asistir a la sesión debido a compromisos académicos adquiridos con antelación, pero hizo llegar su opinión técnica con relación a los proyectos de ley en estudio.

Sobre la posibilidad de que el Congreso de la República pueda emitir una ley que interprete el artículo 133 de la Constitución Política, dijo que no existe disposición constitucional que prevea esa posibilidad a favor del Congreso y que el artículo 102 no lo faculta para ello y que el único órgano autorizado a interpretar con carácter vinculante las normas constitucionales era el Tribunal Constitucional y por tanto, no sería constitucional que el Congreso busque aprobar una ley cuyo objetivo sea interpretar una norma constitucional.

Asimismo, indica que no se debe restringir la facultad de plantear cuestión de confianza sobre proyectos de ley y que ello sería inconstitucional pues estaría "abiertamente" en contra de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional y señala que en la búsqueda de evitar la concentración del poder dentro del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional había fijado finalmente tres criterios que, sin ánimo de exhaustividad, constituyen límites materiales a la cuestión de confianza.

Finaliza su comunicación señalando que la prohibición de plantear la cuestión de confianza referida a la aprobación o no de reformas constitucionales del proyecto de ley materia de consulta resultaría inconstitucional.

c. Opiniones de especialistas emitidas durante el año 2019[6]

En esta parte del dictamen, es importante rescatar las opiniones vertidas por especialistas en derecho constitucional, consultados en el año 2019 por el expresidente del Congreso de la República, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, respecto a la viabilidad de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación o desaprobación de un proyecto de reforma constitucional, a propósito de la presentación del Proyecto de Ley Nº 4637/2019-PE, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta Elecciones Generales.

Ante la pregunta: ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?

- El especialista Alberto Borea Odría en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 404495), respondió lo siguiente:

  No. El Consejo de Ministros no puede forzar la aprobación de una reforma constitucional en tanto que ésta es una atribución del poder constituyente de reforma. El Presidente de la República no puede ni reformar la Constitución ni observar la reforma del Congreso. Únicamente tiene iniciativa legislativa. En esta lógica, no podría forzar la aprobación de su proyecto bajo una

[6] Tomadas del dictamen elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021, sobre los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR.

cuestión de confianza. Así las cosas, con mayor razón no podría hacerlo el Presidente del Consejo de Ministros, quien no tiene competencia para ninguna de aquellas cosas. El Presidente del Consejo de Ministros funciona en su calidad de director de la marcha del gobierno, pero no de Jefe de Gobierno, ni menos de Jefe de Estado.

La cuestión de confianza se instala solo dentro del curso ordinario de los poderes constituidos. Es decir, dentro del desarrollo político ordinario que regula las relaciones entre el Legislativo y el ejecutivo en sus tareas corrientes. Se trata de una política que no resulta aplicable en el capítulo de reforma de la Constitución.

Puede sí plantear cuestiones de confianza sobre políticas e incluso sobre proyectos de ley ordinarias sobre las cuales va a desarrollar su tarea, pero no puede entrar en el tema constitucional. No es actor legitimado para ello. (pp. 15).

- El especialista Ángel Delgado Silva en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 398883), dijo lo siguiente:

  Cuando explicábamos la naturaleza jurídica de la cuestión de confianza se daba por entendido – como no podría ser de otro modo – que para solicitarla el funcionario debía ser competente sobre la decisión, política o materia que se pone a dicha consideración. Contrario sensu, quien no goza de esa atribución, pues escapa al ámbito de sus funciones, por simple lógica no puede hacer cuestión de confianza sobre algo que no es de su incumbencia competencial.

  El Presidente del Consejo de Ministros, portavoz autorizado del Gobierno después del presidente de la República (inc. 1º del Art. 123º constitucional) únicamente puede hacer cuestión de confianza a nombre del Consejo de

Ministros –que le flanquea el Art 133º de la Constitución– en aquellas materias que son competencia del Consejo y del Presidente. Y en ningún caso ir más allá.

(...)

La potestad constitucional para reformar la Constitución le corresponde en exclusiva al Congreso de la República: "Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso" (Art. 2016º de la Carta Política). Esta competencia se ejerce mediante un procedimiento agravado que implica: dos legislaturas ordinarias sucesivas y una votación superior a los dos tercios del número legal de congresistas o, en su defecto, una legislatura ordinaria con la aceptación por mayoría absoluta de congresistas más la ratificación por referéndum, según el propio Art. 2016º mencionado.

(...)

Ahora bien, si esto es así, si el Jefe de Estado, el que personifica a la Nación, está impedido a observar las leyes de reforma constitucional, lo que quiere decir que carece del medio o instrumento jurídico para expresar su eventual disconformidad con el cambio suscitado en alguna parte de la Constitución, ¿cómo entonces se puede sostener seriamente que el Presidente del Consejo de Ministros puede hacer cuestión de confianza sobre materias que implican reformas constitucionales?

Constitucionalmente hablando el Primer Ministro no solo es jerárquicamente inferior al Presidente de la República (Art. 39º "El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación"). Poseen naturalezas jurídicas distintas. Mientras aquel no es sino un servidor que ejecuta las ordenes de otro (ese es el sentido del vocablo latino minister), este último es una autoridad per se "es el Jefe del Estado y personifica a la Nación" (Art. 110º constitucional). Es la máxima representación del pueblo, en un régimen

político donde "El poder del Estado emana del pueblo" (Art. 45º constitucional).

Repárese en el absurdo siguiente: El Presidente frente a una ley de reforma constitucional no puede observarla siquiera. Y la potestad presidencial de observar solo implica un veto temporal a la ley aprobada por el Congreso. No más. En cambio, la potestad que tendría el primer minister (en el sentido que le hemos dado al término) sería enorme y desproporcionada. Podría disolver al Congreso o imponer iniciativas de cambio constitucional que se le antojan a él mismo, utilizando la amenaza de la cuestión de confianza. ¡Increíble!. (pp. 5-7).

- El especialista Aníbal Quiroga León en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 403236), respondió lo siguiente:

  3.39. La cuestión de confianza, como se recordará, es una institución procedente del Sistema Parlamentarista que tiene por finalidad "superar una crisis gubernamental propiciada en el Parlamento que, como sabemos, tiende al multipartidismo" [Hakansson, 2015, Cuestión de confianza y crisis del gabinete ministerial]. El logro de este objetivo resulta dudoso, no obstante, en situaciones en las cuales el Presidente de la República no goce de mayoría parlamentaria, dado el evidente riesgo de no obtener la confianza.

  3.40. Considerando que, como prevé el texto antes transcrito, la denegatoria de la confianza al Presidente del Consejo de Ministros genera la crisis total del gabinete; se ha hecho uso de este mecanismo como un medio de presión del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, habida cuenta que la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros faculta al Presidente de la República para disolver el Congreso; como taxativamente lo establece el Art. 134º del Congreso.

3.41. Esta norma constitucional no lleva aparejada, empero, una limitación sobre los casos y el número de veces que el Presidente del Consejo de Ministros pueda plantear cuestión de confianza; con la notable excepción de la exposición y debate de la política general del gobierno y de las medidas que requiere su gestión que este debe realizar ante el Congreso y dentro de los treinta (30) días de haber asumido funciones, puesto que en tal caso el Presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de confianza en forma obligatoria, tal como dispone el Art. 130º de la Constitución.

3.43 Fuera de esto, no existe ningún otro impedimento sobre la oportunidad o la frecuencia en la presentación de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros. (pp. 14-15).

- El especialista Carlos Mesía Ramírez en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 403236), responde lo siguiente:

Sobre la cuarta interrogante, relativa a que si el Presidente del Consejo de Ministros puede hacer cuestión de confianza sobre la aprobación o desaprobación del Proyecto de reforma constitucional, la doctrina nacional es unánime sobre la imposibilidad de que el primer ministro pueda hacer cuestión de confianza sobre una reforma constitucional, en la medida que se trataría del reverso de una misma medalla; es decir, que si el Presidente no puede observar las reformas, en consecuencia, tampoco puede hacer sobre ellas cuestión de confianza.

En nuestro caso, dadas las circunstancias actuales es bastante probable que el Presidente de la República considere que tiene la competencia para hacer cuestión de confianza sobre un proyecto de Ley (y la Constitución es una Ley). Es más, el Parlamento ya ha cedido implícitamente a esta interpretación cuando aprobó la reforma política anterior. Sin embargo, como ya hemos tenido ocasión de señalar, el Ejecutivo no puede plantear cuestión

de confianza sobre modificaciones a la Constitución que constituyan una usurpación del poder constituyente originario. Actuar en ese sentido constituiría una grave infracción a la Constitución. (pp. 9-11).

- El especialista Domingo García Belaunde en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 399767), responde lo siguiente:

  (...).

  2) El Congreso de la República puede aprobar, modificar, desaprobar o ignorar cualquier propuesta de ley enviada por el Ejecutivo y no tiene plazo para ello.

  3) De ser aprobada una reforma constitucional, cualquiera que sea, no puede ser observada por el Ejecutivo. Eventualmente, podría ser cuestionada ante el Tribunal Constitucional, pero básicamente por razones de forma.

  4) Ante una reforma constitucional nadie, ni siquiera el Consejo de Ministros puede hacer o plantear una "cuestión de confianza". Y si la plantean indebidamente, su rechazo no trae ninguna consecuencia, salvo que el gabinete en pleno tiene que renunciar. No cabe aquí la disolución del Congreso, que solo procede en el caso de censura o no confianza en la presentación de dos nuevos gabinetes. No existe otro modo de revocatoria del mandato congresal (art. 134 de la Constitución).

  5) Si pese a lo anterior, el presidente del Consejo de Ministros, en forma indebida, plantea una cuestión de confianza, estimo que el Congreso no debe tramitarla sino devolvérsela y eventualmente iniciar el trámite para interpelación por infracción de la Constitución. (p. 2).

- El especialista Enrique Ghersi Silva en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 397960), responde lo siguiente:

En consecuencia, no existen razones por las cuáles concluir que la proposición legislativa contenida en el Proyecto de Ley Nº 4637/2019-PE no pueda ser objeto de una cuestión de confianza por parte del ministro del sector correspondiente o del presidente del Consejo de Ministros.

Ciertamente, podría pensarse que, en la medida que un proyecto de reforma constitucional no puede ser observado por el Presidente de la República (artículo 206 de la Constitución), tal proposición legislativa tampoco podría ser objeto de una cuestión de confianza.

Sin embargo, dicha posición no toma en cuenta que la observación o promulgación de una autógrafa por parte del presidente de la República forma parte del iter de un proyecto de ley, la cuestión de confianza es un mecanismo constitucional de control político independiente de cualquier procedimiento legislativo.

Por tanto, pese a que los proyectos de reforma constitucional no pueden ser observados por el Presidente de la República, éstos, eventualmente, sí podrían ser objeto de una cuestión de confianza facultativa pues no existe regla o principio constitucional alguno que lo impida. (p. 21).

- El especialista Ernesto Álvarez Miranda en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 398439), responde lo siguiente:

  Como se ha descrito, el proyecto de reforma constitucional atenta contra los límites materiales permitiditos para la reforma constitucional, por tanto, el Congreso de la República no debería aprobar dicho proyecto. Asimismo, el resultado del debate tampoco puede ser sometido a Cuestión de Confianza, pues no promueve una política de gobierno sino el quebrantamiento del mandato representativo establecido en nuestra Constitución. (p. 3).

De aceptar, el Congreso estaría claudicando con su compromiso de promover el principio constitucional de equilibrio de poderes porque bastaría que el Poder Ejecutivo exponga determinadas preferencias para que el Congreso esté obligado a acatar el pedido bajo sanción de disolución.

De esa forma, el Poder Constituyente quedaría en manos de Palacio de Gobierno y por tanto expuesto a cualquier intento de acumulación de poder indebido. (p. 3).

- El especialista Fernando Calle Hayén en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 398166), responde lo siguiente:

  Sí puede, en razón que también debemos entender que la cuestión de confianza, diferente en su fuente a l[o] establecido en el Art 130º de la Constitución Política del Estado, viene de este híbrido constitucional que he referido en la opinión de proyecto de reforma constitucional materia de este análisis y opinión, por cuanto que dentro del Balance de poderes e híbrido de nuestra Constitución, se encuentra justamente la censura a los ministros incluso la estación de preguntas que es afín a la cámara de los comunes – sistema parlamentario – y por lo tanto facilita a que un presidente de la [R]epública que pierda mayoría en el congreso o que nunca la hay tenido, pero crea que tiene el respaldo popular por sus trabajo[s] o populismo realizado, pueda bajo este mecanismo disolver el congreso y llevar adelante nuevas elecciones para terminar el periodo congresal y por las circunstancias referidas el pueblo apoye la lista parlamentaria que promocione; pero la interrogante y vació constitucional pero de fácil deducción sobre ¿Qué pasaría si en esta nueva elección parlamentaria la lista de candidatos apoyada por el presidente pierde? Esta situación no está contemplada, pero se sobreentiende que ante este escenario político en [el] que el Presidente ha disuelto el primer Órgano Político del Estado no le quedaría sino renunciar

a la presidencia de la República, alguna referencia de análisis para interpretar se encuentra en el artículo 136º de la Constitución Política del Estado. (p. 4).

- El especialista Luis Castillo Córdova, en el Informe Jurídico Constitucional (recibido el día 10 de setiembre de 2019 y numerado como 6555), sostiene:

  2. Está prohibido hacer cuestión de confianza al Congreso de la República cuando ejerce el poder constituyente.

  Es importante advertir que el Presidente de la República tiene la imposibilidad para observar las leyes de reforma constitucional. Entre otros contenidos, el artículo 206 dispone lo siguiente: Artículo 206: La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República

  La norma constitucional N206 es de relevante importancia porque da cuenta de la necesidad de diferenciar el tipo de poder normativo que está en condiciones de ejercer el Congreso de la República. No es lo mismo el Congreso de la República en ejercicio del poder legislativo que en ejercicio del poder constituyente, tan distinto es que, el producto del ejercicio del poder legislativo sí podría ser observado por el Presidente de la República, mientras que el producto del ejercicio del poder constituyente no podrá ser observado.

  No debe ser olvidado el singular poder normativo que ejerce el Congreso de la República cuando aprueba una Ley de reforma constitucional. Cuando lo hace, lo hace como poder constituyente: se despoja de su vestidura de Legislador constituido, y se coloca la propia de Legislador constituyente y, consecuentemente, el poder que ejerce deja de ser un poder legislativo para ejercer verdadero poder constituyente. Frente al ejercicio del poder constituyente, toda la operatividad normativa y lógica dispuesta por la Constitución para el poder legislativo, cambia. Se incurre en error cuando se pretende no diferenciar el poder legislativo del poder constituyente para someter

a los dos a las mismas consideraciones, y desde este error pueden generarse verdaderas inconstitucionalidades.

La cuestión de confianza que presenta el Presidente del Consejo de Ministros se realiza al Congreso de la República como titular del poder legislativo, no como titular del poder constituyente. El Congreso como Legislador constituyente no puede atender ninguna cuestión de confianza, sencillamente porque no le corresponde, desde que tal prerrogativa aparece como un elemento del sistema de pesos y contrapesos de los poderes constituidos: el poder legislativo y el poder ejecutivo; no es un elemento que defina las relaciones entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Este es el contexto en el que debe advertirse que constitucionalmente el Presidente del Consejo de Ministros no está habilitado para hacer cuestión de confianza la aprobación del PLRC [Proyecto de Ley de Reforma Constitucional]: pues ello supondría la trasgresión de la posición jurídica del Congreso de la República en ejercicio del poder constituyente que tiene atribuido en virtud del artículo 206 de la Constitución. (pp. 11-12).

- El especialista Joseph Campos Torres, en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 402998) responde lo siguiente:

  De acuerdo al artículo 133º de la Constitución, "(e)l Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo". Como se puede apreciar, la Constitución no precisa expresamente lo que puede ser materia de cuestión de confianza.

  (...)

  Del análisis de dichos fundamentos, que constituyen la ratio decidendi de la Sentencia –específicamente del extremo relativo a lo que constitucionalmente puede ser o no materia de una cuestión de confianza–, resulta claro que no se puede restringir dicha facultad del Poder Ejecutivo

cuando la materia respecto de la cual solicitará la confianza sea sobre "políticas que su gestión requiera".

En consecuencia, en aplicación del principio de interpretación constitucional de corrección funcional, tampoco puede utilizarse este mecanismo para menoscabar competencias del Poder Legislativo, como lo es su competencia para reformar la Constitución, competencia que solo comparte con el Pueblo y no con el Poder Ejecutivo. De este modo, la cuestión de confianza del Ejecutivo, para no afectar competencias constitucionales del Legislativo, únicamente puede restringirse a solicitar que se debata la iniciativa que presentó, pero no a su aprobación. (pp. 7-8).

- El especialista Natale Amprimo Plá, en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 398536) responde lo siguiente:

  No, la cuestión de confianza, conforme lo ha desarrollado el Tribunal Constitucional en la Sentencia emitida el 6 de noviembre de 20[18], en el expediente Nº 0006-2018-PI/TC, tiene una función distinta, pues dicha figura si bien ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, tiene, como se precisa en el Fundamento 75 de dicha sentencia, "... la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, <u>para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera"</u> (subrayado nuestro).

  Como ya se expresó, si bien el Presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales, no puede intervenir en ellas bajo forma alguna, al punto que ni siquiera puede observar lo aprobado por el Congreso de la República.

  Adicionalmente, nuestro sistema constitucional no prevé otra participación por parte del Presidente del Consejo de Ministros en el proceso de

aprobación de una reforma constitucional, distinta a las de refrendar la proposición presidencial sometida al Congreso (artículo 76, inciso 1, del Reglamento del Congreso de la República) y de participar en el debate que se produzca ante el Pleno del Congreso (artículo 129 de la Constitución Política del Perú). (pp. 14-15).

- El especialista Oscar Urviola Hani en el en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 401687) responde lo siguiente:

  El Presidente del Consejo de Ministros, al amparo del artículo 133 de la Constitución, puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, con las consecuencias previstas en el artículo 134, es decir la eventual disolución del Congreso, si este ha negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

  (...)

  En el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, antes señalado, debemos hacer una importante precisión: Si bien es cierto que con esta sentencia [0006-2018-PI/TC] queda claro que una cuestión de confianza está referida a políticas de Estado que requieren concretarse en acciones de gobierno, para lo cual se necesita los dispositivos legales que permitan su aplicación efectiva, también es cierto que esas iniciativas están limitadas a la función legislativa ordinaria del Congreso de la República, ***mas no a la función especial y excluyente del mismo Congreso de la República cuando ejerce la potestad como Poder Constituyente derivado para aprobar la reforma total o parcial de la Constitución****, máxime si por mandato expreso de la misma carta magna y en una interpretación sistemática de la misma, el Presidente de la República no puede ni siquiera observarla.*

Consecuentemente, mi opinión es que el Presidente del Consejo de Ministros ***NO PUEDE*** *hacer cuestión de confianza respecto a la aprobación del proyecto de reforma constitucional, por ser una atribución exclusiva del Congreso de la República.* (pp. 7-8).

- El especialista Víctor García Toma en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 399802) responde lo siguiente:

  [...]

  El pedido de un voto de confianza no tiene un alcance absoluto, ya que en aplicación del ***principio de corrección funcional,*** *en modo alguno, puede en su solicitud de trámite afectarse o interferirse con las competencias, funciones o atribuciones que la Constitución le ha asignado al Congreso de la República.*

  En efecto, el Tribunal Constitucional en el caso Vicente Walde Jáuregui (Expediente Nº 05156-2006-AA/TC) ha señalado que en el proceso de interpretación-aplicación de las normas constitucionales no se deberá desvirtuar dichas competencias, atributos, etc.; más bien se debe contribuir a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los órganos de poder entre sí.

  En este caso, la cuestión de confianza planteada tiene como límite el mandato constitucional previsto en el artículo 93; norma que expresamente establece que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, en cuanto a sus votos u opiniones en el ejercicio de la representación política.

  En consecuencia, no cabe hacer cuestión de confianza compulsiva respecto a la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional. (p. 6).

- El especialista Víctor Otoya Petit en el documento s/n (que consta en el Proveído Nº 410266) responde lo siguiente:

  La denominada "cuestión de confianza", ha sido desnaturalizada de su esencia, pues la Constitución dispone de la misma, que se pide al Congreso al inicio de una gestión de un nuevo Consejo de Ministros, pero no es un "recurso", que se pueda invocar como lo hizo ya el Presidente del Consejo de Ministros. Plantear "cuestión de confianza" para una reforma constitucional, no cabe, pues confronta con la misma Constitución, que ha regulado claramente el proceso de reforma constitucional, en el artículo 2016, conforme consta supra.

  Por otro lado, es facultad de que los autorizados (Congreso o Pueblo), aprueben o no la modificación constitucional, en ello no tiene injerencia alguna el señor presidente de la República, y donde tampoco cabe indubitablemente "cuestión de confianza". (p. 4).

- Finalmente, el especialista César Landa, en el informe constitucional (recibido con número 9798) sostiene:

  6.4. En el mismo sentido, se puede emplear la cuestión de confianza para que el Congreso revise, debate y someta a votación la reforma constitucional presentada, porque la propone el Presidente del Consejo de Ministros, no el Presidente de la República, por ende, la prohibición de observar la reforma constitucional para el Presidente de la República no podría ser equiparada ni servir para sustentar una prohibición e formular cuestión de confianza, dado que se trata de instituciones claramente diferenciables y que corresponden a procedimientos distintos. Máxime si con ello no se acrecienta el poder de ninguno de los poderes en detrimento del otro o, que mediante

estas decisiones el propio Presidente vaya a beneficiarse, lo que resultaría cuestionable. Al contrario, la propuesta deja al pueblo la decisión de ratificación de la reforma a través de referéndum. (p. 15).

2.4. Opiniones ciudadanas

A la fecha, consta en la web del Congreso de la República la opinión ciudadana del señor Eduardo Ronaldo Vargas Luis sobre el proyecto de ley 003/2021-CR, Ley de reforma constitucional del artículo 133 sobre la cuestión de confianza, la cual indica:

> *Estoy a favor de este proyecto de ley que propone de que el ejecutivo plante cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones especialmente sobre competencias legislativas del Congreso de la República.*

Sobre el proyecto de ley 019/2021-CR, Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú, se consigna la opinión ciudadana del señor Gonzalo Adolfo Málaga Valz Gen, en la cual manifiesta:

> *De necesidad urgente. Hemos sido testigos de la burda manipulación de este artículo, de su interpretación sesgada, arbitraria, en el gobierno de Vizcarra, para su uso con fines obscuros, ha sido utilizado para un golpe de estado, contra el Congreso de la República, ocasionando grave daño a la institucionalidad del país, en momentos que la Patria está amenazada por fuerzas ideológicas extranjeras (Foro de Puebla) es urgente su modificación para evitar abusos de este artículo que afecta el equilibrio de poderes.*

Consta también en la web del Congreso de la República, la opinión ciudadana del señor Héctor Felipe Ortiz Zegarra, sobre el proyecto de ley 0036/2021-CR, Ley que interpreta el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, en la cual se indica:

Actualmente, por no existir una correcta regulación para presentar la cuestión de confianza, se puede dar el caso donde se use para presionar al poder legislativo. Un ejemplo de lo anterior sería el hipotético caso donde una competencia exclusiva y excluyente del congreso, como la selección de miembros de TC, se vea vulnerada por una cuestión de confianza por parte del ejecutivo con el fin de presionar e intervenir el proceso de selección de los magistrados. Lo anterior, sin duda alguna, sería una clara vulneración a la separación de poderes pues de rechazar la confianza, el congreso se vería amenazado con la posibilidad de una disolución. Asimismo, se podría dar el caso donde el presidente desee dictar una ley y para evitar solicitar la delegación de facultades, con una cuestión de confianza podría presionar al parlamento para que se dicte la ley que tiene en mente; sobrepasando el mandato que nos indica que la función legislativa le corresponde solo al congreso. De esta forma, el congreso se vería presionado a aprobar la ley, pues de no hacerlo el presidente podría interpretar la "denegación fáctica". Esto último implicaría que de nada sirva el debate parlamentario, la búsqueda de consensos y la estrategia legislativa, si es que en los hechos tenemos un poder del Estado con la capacidad para presionar al congreso sobre una función que es exclusivamente suya. De mantener el status quo de esta institución, estaríamos viendo una desnaturalización de las competencias del poder ejecutivo frente al congreso, permitiendo que se vulnere la propia Constitución que señala cuales funciones le corresponde a cada poder (siendo las del poder ejecutivo muy diferentes a las del legislativo). En otras palabras, la posibilidad de plantear la cuestión de confianza por cualquier tema, se materializa como un arma política sin control alguno que amenaza al fuero legislativo con la disolución congresal.

2.5 Recomendación de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho o Comisión de Venecia[7]

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o Comisión de Venecia, que es un órgano consultivo del Consejo de Europa que brinda asesoría legal sobre cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los derechos fundamentales entre los países miembros. A propósito de una consulta presentada por el que fuera presidente del Congreso en el año 2019, sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza, la Comisión presentó un informe en el cual concluye que la Constitución Política del Perú no establece ninguna limitación explícita respecto a los asuntos que pueden estar vinculados a una cuestión de confianza, y por tanto corresponde al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de reforma constitucional pueden vincularse a una cuestión de confianza.

Asimismo, señala que, en el derecho comparado, la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza es inusual.

Igualmente afirma que todo proceso de reforma constitucional debe preservar el principio de separación de poderes y la exigencia de pesos y contrapesos entre el Presidente y el Congreso. En ese sentido, señala que la facultad del Presidente de vincular una cuestión de confianza a reformas constitucionales puede generar el riesgo de que sea utilizada para alterar este equilibrio. La amenaza de disolución luego de la segunda votación de una cuestión de confianza puede dificultar que el Congreso resista los intentos de alterarla en favor del Presidente.

La Comisión de Venecia también explica que en el Perú parecen existir algunas limitaciones sustantivas para las reformas constitucionales, tales como el principio de

[7] Tomadas del dictamen elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021, sobre los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR.

separación de poderes o la forma republicana de gobierno, los cuales podrían proporcionar una salvaguardia, pero su alcance no está claramente definido, y sugiere que dichas reformas deben estar basadas en un amplio consenso, debiendo ser llevadas a cabo con el debido cuidado y mediante deliberación en el Parlamento, de conformidad con las ideas modernas de democracia, ya que alteran la norma suprema y fundamental del país.

Por esta razón, indica en el informe, una Constitución está normalmente diseñada para ser difícil de reformar, con el fin de asegurar su relativa permanencia, estabilidad, predictibilidad, y continuidad; asimismo, los procedimientos de reforma tienden a ser prolongados. Esto contrasta con aquellas cuestiones de confianza, que deben ser votadas rápidamente.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, se resume el contenido principal de los proyectos de ley que originan el presente dictamen:

1. **El Proyecto de Ley 003/2021-CR**, propone la modificación del artículo 133 de la Constitución Política para señalar que se requiere de un acuerdo previo registrado en acta, en caso el presidente del Consejo de Ministros decida plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el Consejo. Asimismo, plantea que en dicho artículo se incluya un párrafo para establecer que no se puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República, sobre iniciativas que no pueda observar ni sobre propuestas de referéndum.

Además, plantea que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo puede ser declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva.

En el proyecto de ley en mención se indica que se busca regular de mejor manera la cuestión de confianza para que tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la República desarrollen sus funciones y atribuciones de forma coherente con el texto constitucional, sin conflictos.

2. **El Proyecto de Ley 006/2021-CR** propone una ley interpretativa de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política y en ese sentido, plantea que el Poder Ejecutivo puede presentar cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas ministeriales en materias de su competencia, no siendo procedente aquellas de competencia exclusivas del Congreso de la República, así como la aprobación de reformas constitucionales.

   La propuesta en estudio también señala que en caso se plantease una cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas, debe culminarse el procedimiento legislativo, incluyéndose el trámite previsto en el articulo 108 de la Constitución Política y que el resultado del pedido de la cuestión de confianza solo producirá efectos legales cuando la decisión haya sido notificada el Poder Ejecutivo, no procediendo su presunción.

   El objeto de la propuesta es ordenar el contrapeso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y evitar que uno interfiera en las competencias excluyentes del otro.

3. **El Proyecto de Ley 019/2021-CR** plantea la interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza, para tal fin plantea un artículo que señala que se interprete

que la cuestión de confianza debe estar referida a competencias del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

Asimismo, plantea que la decisión que tome el Congreso sobre el planteamiento de la cuestión de confianza debe ser comunicada al Poder Ejecutivo para que surta efectos.

La iniciativa tiene por finalidad mejorar la comprensión sobre la cuestión de confianza de iniciativas ministeriales, optimizando las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, garantizando, además, la separación de poderes que debe imperar en un Estado Democrático de Derecho.

4. **El Proyecto de Ley 036/2021-CR** plantea la interpretación del artículo 132 de la Constitución Política y para ello plantea un articulo que señala que la posibilidad de plantear una cuestión de confianza debe ser interpretada como referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son materia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

   Igualmente, señala que la aprobación o no de la cuestión de confianza se determina expresamente por la votación del Pleno del Congreso, y que no procede la presunción de esta. Plantea también que, concluido el debate y la votación, el resultado se pone en conocimiento del Poder Ejecutivo mediante oficio y que los actos derivados del acuerdo del Congreso solo pueden efectuarse una vez realizada tal comunicación.

La exposición de motivos de la iniciativa señala que se debe garantizar el ejercicio de las competencias asignadas al Congreso, sin que se limite de manera arbitraria o que el ejercicio de la cuestión de confianza sin límites constituya un menoscabo de las competencias del Congreso. En el siguiente cuadro se presenta información comparativa de las formulas legales que plantean las 4 propuestas de ley en estudio.

Cuadro 4
Textos comparativos de los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 036/2021-CR

Proyecto de Ley 003	Proyecto de Ley 006	Proyecto de Ley 0019	Proyecto de Ley 0036
Artículo único Modificación del artículo 133 de la Constitución Política del Perú. 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**	**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.	**Artículo Único. - Interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza** Se interpreta que la cuestión de confianza planteada sobre una iniciativa ministerial está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. La decisión que toma el Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es comunicada al Poder Ejecutivo para su validez.	**Artículo Único. - Interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú.** La posibilidad de plantear una cuestión de confianza debe interpretarse como referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son materia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza se determina expresamente por la votación del Pleno del Congreso, no siendo procedente la presunción de la misma. Una vez concluido el debate y la votación, el resultado se pone en conocimiento del Poder Ejecutivo mediante oficio. Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden efectuarse una vez realizada dicha comunicación.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso	**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		**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL** **Única.- Procedimiento de la cuestión de confianza.** El trámite, votación y comunicación sobre la cuestión de confianza se rige por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República

Fuente: propuestas legislativas en estudio
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

4.1. Planteamiento del problema

Las 4 propuestas de ley en estudio tienen por finalidad precisar que la cuestión de confianza facultativa[8] no procede respecto de iniciativas de reforma constitucional ni sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, y que la decisión que tome el Congreso sobre el otorgamiento o rechazo de esta debe ser comunicada al Poder Ejecutivo para que tenga efectos jurídicos, no pudiendo, como consecuencia, ser interpretada de forma distinta a lo que el Parlamento haya comunicado.

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

En sus fundamentos, concuerdan en que el desarrollo interpretativo de parte del Tribunal Constitucional[9] respecto del artículo 132 de la Constitución Política ha generado un desequilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en detrimento de este último; no sólo porque ha señalado que la cuestión de confianza puede ser planteada por cualquier ministro, incluyendo el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el gabinete, sobre cualquier asunto que el Poder Ejecutivo crea necesario para desarrollar su política de gobierno; sino que además, ha constitucionalizado el poder de este último de interpretar fácticamente si el Congreso de la República le ha otorgado o denegado la confianza, inclusive de forma contraria al resultado de la decisión tomada por el Parlamento.

En ese sentido, en esta primera parte del estudio de las propuestas de ley, se hace una evaluación del contenido de las sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC emitidas por el Tribunal Constitucional, a partir de la cual se podrá identificar la existencia o no del problema jurídico advertido, y el mecanismo más efectivo para corregirlo, de ser el caso.

4.2. Descripción del desarrollo interpretativo del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza, uso y decisión del Congreso respecto de la cuestión de confianza regulada en el artículo 132 y 133 de la Constitución Política.

a. Naturaleza de la cuestión de confianza

El Tribunal Constitucional, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificaba el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, señaló, en términos generales, que la cuestión de confianza fue introducida en la

[9] En sus sentencias recaídas en los expedientes 006-2018-AI y 006-2019-CC Ver la sentencia 006-2019-CC en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf

Constitución Política como un mecanismo de contrapeso frente a la censura ministerial y, por tanto, debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes. Además, ha sostenido que ha sido regulada de forma abierta con el fin de otorgar un amplio campo de posibilidades en su presentación, en busca del respaldo político del Congreso, para llevar a cabo las políticas que el Ejecutivo requiera para su gestión.

Siendo esta su naturaleza, precisa que existen dos situaciones distintas relacionadas con la cuestión de confianza. La primera es la señalada en el artículo 130 a la que denomina *cuestión de confianza obligatoria*; y la segunda, es la regulada en los artículos 132 y 133, a la que llama *cuestión de confianza facultativa*[10].

Respecto de esta última, ha establecido que puede ser planteada por cualquier ministro de forma individual o por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo y que en caso sea rehusada la confianza, el ministro que la planteó está obligado a dimitir, mas en el caso que haya sido planteada por el *premier*, lo que se genera es la crisis total del gabinete, que implica la dimisión de todo el Consejo de Ministros.

b. Materias constitucionalmente permitidas y prohibidas en el planteamiento de la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política

i) Materias permitidas para plantear la cuestión de confianza facultativa

[10] Para los fines de este dictamen sólo se analizará la cuestión de confianza facultativa.

Sobre los supuestos constitucionalmente permitidos para el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa, el Tribunal ha señalado que **estos no han sido establecidos** y por tanto, a su entender, la cuestión de confianza ha sido regulada de manera abierta con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político del Congreso para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera[11].

En su sentencia 006-2019-CC, con motivo de la demanda de conflicto de competencias sobre la disolución del Congreso, el Tribunal ahonda su análisis respecto a qué materias son constitucionalmente permitidas de ser sometidas a cuestión de confianza, y afirma que se justifica que no exista disposición constitucional que regule los supuestos pasibles de cuestión de confianza puesto que si se diseñaran esos casos hipotéticos, entonces esta figura *dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada*[12]; sin embargo, advierte que ese extenso marco de escenarios no debe generar el uso indiscriminado de la cuestión de confianza puesto que generaría un escenario de ingobernabilidad, inestabilidad e incertidumbre en el desarrollo de la Nación[13].

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

[11] Fundamento 75. la sentencia recaída en el expediente 006-2018-AI
[12] Fundamento 108 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC
[13] Fundamento 110 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno.[14]

Ahonda esta interpretación señalando que si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación de cualquier proyecto de ley, ello despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es la deliberación.

ii) Materias prohibidas en una cuestión de confianza

En la misma sentencia 006-2019-CC el Tribunal Constitucional, con la finalidad de que evitar que se considere que la cuestión de confianza puede ser planteada de forma ilimitada, intenta desarrollar un listado de materias que se encuentran constitucionalmente prohibidas[15], entre ellas señala que se encuentran prohibidas las que: *comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo* y precisa que en ese ámbito material se encuentran:

- Las que estén relacionadas con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.).

[14] Fundamento 195 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

[15] Fundamento 85.

- Las relacionadas con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que de conformidad con la Constitución sea competencia de otro órgano del Estado.
- Las que no estén relacionadas con materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.
- Las que se planteen con el propósito que una denuncia constitucional que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada.

Sobre este aspecto, el Tribunal señala que es fácticamente imposible explicitar todos los casos en los que la cuestión de confianza sea inconstitucional, y que ello dependerá de la responsabilidad con la que se desenvuelven los altos funcionarios del Estado.

iii) Cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional

Respecto de este tipo de materias, el Tribunal Constitucional ha señalado que 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.* Y advierte al Congreso a evaluar la inserción de mecanismos de votación cualificados para los casos en que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional, puesto que en el escenario actual:

> *puede que, con una mayoría no necesariamente cualificada, el Congreso de la República termine por brindar la confianza respecto de algún proyecto de reforma constitucional; pero, una vez debatido el proyecto, se advierta que no existe la mayoría especial que exige la Constitución para una reforma de sus contenidos. En estos casos, aunque se haya brindado —a través de un acto de votación— la*

confianza respectiva, lo cierto es que, al menos en la práctica, no se podría materializar la propuesta planteada.

Asimismo, señala que, aunque el Congreso haya abierto la posibilidad de presentar cuestión de confianza sobre 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 del Poder Ejecutivo, no pudiendo este irrogarse competencias que son de otras entidades. En el siguiente cuadro se resumen los aspectos más saltantes del desarrollo interpretativo del Tribunal Constitucional con relación a las materias constitucionalmente permitidas y prohibidas en el planteamiento de la cuestión de confianza.

Cuadro 5
Materias constitucionalmente permitidas y prohibidas sobre cuestión de confianza facultativa, según el Tribunal Constitucional

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

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

Fuente: Sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

iv) Interpretación del resultado de la decisión del Congreso sobre el pedido de cuestión de confianza

Sobre el otorgamiento o la denegación de la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional ha afirmado que **no es tan sencillo de dilucidar** debido al amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a cuestión de confianza, pero que, en principio, la manifestación sea expresa; sin embargo, señala que existe la posibilidad de que el Congreso pueda formalmente votar a favor de la confianza pero que en los hechos no adopte medida alguna que materialice su voluntad y, por tanto, introduce la posibilidad de plantear excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa.

Es más, el Tribunal Constitucional señala que no deben establecerse reglas en torno a la forma en las que se podría denegar o aprobar la confianza, ya que, si bien el acto de votación es una expresión de la

decisión del Congreso, es posible que una votación favorable disfrace una intención de no brindar la confianza solicitada[16].

Otra forma de entenderse en la práctica que una confianza ha sido denegada se podría dar ante las cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales, ya que, de no alcanzarse la votación calificada, el Tribunal indica que ocurrirá que *el Poder Ejecutivo asuma que ha operado, en los hechos, un supuesto de denegación*. Y por eso propone que el Poder Legislativo examine en qué medida se deben exigir mayores consensos a fin de otorgar la confianza en esta clase de escenarios.

Asimismo, indica que esta interpretación sobre las formas en las que se puede entender si la confianza ha sido aprobada o rehusada, no implica el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Poder Ejecutivo y que si de forma reiterada interpretase que ha sido denegada pese a el Congreso haya votado a favor con el propósito de disolver el Congreso, dicho Tribunal tendrá competencia para determinar si su proceder fue acorde o no con lo que señala la Constitución Política.

El siguiente cuadro presenta un resumen sobre el desarrollo interpretativo realizado por el Tribunal Constitucional respecto a la regla general y excepciones sobre el otorgamiento o la denegación de la cuestión de confianza

[16] Fundamento 137 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC.

Cuadro 6
Desarrollo interpretativo realizado por el Tribunal Constitucional respecto a la regla general y excepciones sobre el otorgamiento o la denegación de la cuestión de confianza

Elementos	Regla general	Excepciones
Órgano competente para expresar el otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza	• Congreso de la República	• Poder Ejecutivo
Forma de expresión de la decisión dada por el Congreso	• Votación	• Fáctica e ilimitada. • No deben establecerse reglas en torno a la forma en las que se podría denegar o aprobar la confianza.
Efectos	• Si se otorga, el/los ministros se mantienen en sus cargos. • Si se rehúsa, el/los ministros deben dimitir.	• En la segunda oportunidad que considere que se le ha negado la confianza a su gabinete, queda autorizado para disolver el Congreso.
Riesgos	Ninguno	• Uso reiterado con el propósito de disolver el Congreso.

Fuente: Sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, el Tribunal Constitucional ha realizado un desarrollo interpretativo sobre la naturaleza de la cuestión de confianza, las materias que pueden o no ser sometidas a ella y respecto de las opciones interpretativas de la decisión del Congreso con relación a su otorgamiento o rehusamiento; que, como se puede ver en el siguiente punto, al ser abierto, ambiguo e incompleto; en la práctica ha creado un evidente desequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en menoscabo de las competencias de este último.

4.3. Distorsiones interpretativas generadas por el Poder Ejecutivo, la práctica parlamentaria y las sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC del Tribunal Constitucional

a) Contexto político de los años 2016 y 2019: la mal llamada práctica parlamentaria que "abrió" la posibilidad de presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales

Nuestra historia republicana nos muestra que los enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo no han sido recientes ni pocos. Como bien lo señala el doctor Francisco José Eguiguren Praeli, estos suelen agudizarse cuando el partido de gobierno no tiene mayoría en el Parlamento. El Ejecutivo elegido para el periodo 2016-2021 tuvo esas características. El elegido para el periodo 2021-2026 también las tiene.

Durante los años 2018 y 2019, se desarrollaron una serie de hechos que son el correlato de las sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC que establecieron finalmente hitos jurisprudenciales que zanjaron el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en detrimento de este último.

En el siguiente cuadro se detalla los hechos[17] confrontacionales que antecedieron a la disolución del Congreso.

[17] Datos tomados del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624/2020-CR, algunos de los cuales han sido referidos del libro de César Delgado Guembes, en su obra en su obra Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú.

Cuadro 7
Hechos confrontacionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo 2016-2019

Fecha	Acción	Mecanismo aplicado	Titular del acto
Diciembre de 2016	Moción de censura contra el ministro de Educación Jaime Saavedra. Aprobada la censura, asumió la ministra Martens.	Censura	Parlamento
Mayo de 2017	Interpelación al ministro Vizcarra Cornejo, ante acusaciones del Congreso sobre irregularidades en la adenda a favor de Kuntur sobre el aeropuerto de Chinchero – Cusco.	Interpelación	Parlamento
Junio de 2017	Interpelación al ministro Carlos Basombrío Iglesias	Interpelación	Parlamento
Junio de 2017	El ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne Vetter, fue invitado a informar con el fin de aclarar los alcances de la conversación que sostuvo con el Contralor General Edgar Alarcón, a raíz de un audio que se filtró a los medios de comunicación por el otorgamiento de un aumento en el presupuesto a la Contraloría a cambio de un informe de contraloría favorable a la construcción del aeropuerto de Chinchero en el departamento de Cuzco. El ministro planteó cuestión de confianza, la que fue rechazada el 21 de junio y tuvo que renunciar.	Invitación a informar Cuestión de confianza	Parlamento Ejecutivo
Agosto de 2017	La interpelación contra la ministra Marilú Martens Cortés.	Interpelación	Parlamento
Setiembre de 2017	Anuncio de moción de censura contra la ministra Martens. Ante ello, el *premier* Fernando Zavala presentó una cuestión de confianza a nombre del Consejo, para mantener la línea trazada por la política educativa. La confianza le fue negada y se produjo la crisis total del gabinete.	Censura Cuestión de confianza	Parlamento Ejecutivo
Diciembre de 2017	Debido a información sobre pagos de Odebrecht a una empresa, Westfield Capital, de propiedad del presidente Kuczynski, el Congreso decidió iniciar un debate para la declaratoria de vacancia por incapacidad moral permanente. Se votó el 21 de diciembre 2017 y fue rechazada.	Vacancia presidencial	Parlamento
Marzo de 2018	Se volvió a presentar moción de vacancia presidencial por supuestas nuevas evidencias de vínculos con Odebrecht. Paralelamente, salieron videos del entonces congresista Mamani que acreditaría que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia. El presidente PPK renunció el 21 de marzo de 2018, asumiendo Martín Vizcarra, cuyo premier sería el entonces congresista César Villanueva.	Vacancia presidencial	Parlamento
Marzo de 2018			

	El Congreso restringió mediante la modificación de su Reglamento, los supuestos de uso por el Ejecutivo de la cuestión de confianza. Dicha modificación fue declarada inconstitucional en noviembre de 2018 mediante sentencia 006-2018-AI		
Julio de 2018	Luego de revelarse audios de redes de corrupción que vinculaban a jueces con sectores empresariales. El presidente Vizcarra presentó proyectos que creaban la Junta Nacional de Justicia en remplazo del Consejo Nacional de la Magistratura, se prohibía el financiamiento privado de partidos políticos, se prohibía la reelección congresal, y se promovía el retorno al sistema bicameral. El premier Villanueva hizo cuestión de confianza de esto proyectos y se le otorgó la confianza. Los 4 proyectos fueron aprobados y fueron a referéndum en diciembre de 2018.	Cuestión de confianza por proyectos de ley en general y por reforma constitucional	Ejecutivo
marzo de 2019	El premier Villanueva renunció y fue remplazado por Salvador del Solar. Villanueva recibió prisión preventiva por presuntos actos de corrupción vinculados a Odebrecht y tráfico de influencias.		
4 de junio de 2019	El premier Salvador Del Solar presentó cuestión de confianza ante el Congreso para la aprobación de 6 proyectos de ley vinculados a lucha anticorrupción: democracia interna de partidos políticos; reforma del sistema electoral naciona;, reformas a leyes electorales sobre inscripción y cancelación de partidos; legislación sobre el delito de cohecho pasivo internacional y financiamiento ilegal en el código penal; y dos reformas constitucionales: una sobre impedimentos para ser candidato y otra sobre la modificación del proceso de levantamiento de la inmunidad. El Congreso otorgó la confianza, estudió los proyectos y fueron aprobados el 25 de julio de 2019.	Cuestión de confianza por proyectos de ley en general y por reforma constitucional	Ejecutivo
28 de julio de 2019	El presidente Vizcarra propuso el adelanto de elecciones para culminar la crisis política, mediante un proyecto de ley, que fue archivado por la Comisión de Constitución el 26 de setiembre de 2019.		
30 de setiembre de 2019	El Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada con el proceso de elección de los magistrados del TC. El Congreso continuó con el proceso de elección de los candidatos, por lo que el Presidente Vizcarra, al entender denegada la confianza, dispuso su disolución en un mensaje a la Nación.	Cuestión de confianza por proyecto de ley	Ejecutivo
10 de octubre de 2019	El Presidente del Congreso presentó demanda de conflicto de competencia que dio origen a la sentencia del Tribunal Constitucional 006-2019-CC		

Fuente: Sentencia del Tribunal Constitucional 006-2019/CC, proyecto de ley en estudio, y libro Condiciones de validez de la Cuestión de Confianza en el Perú, de Cesar Delgado Guembes.
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Como se puede observar de este recuento de hechos, en dos oportunidades el Poder Ejecutivo planteó cuestión de confianza sobre reformas constitucionales, las cuales fueron votadas y aprobadas por el Parlamento.

Estos dos hechos suscitados entre julio de 2018 y junio de 2019 en un contexto de enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo, en los que el Presidente del Consejo de Ministros planteó cuestión de confianza sobre leyes de reforma constitucional a nombre de todo el Consejo, bajo amenaza de disolver al Parlamento en caso se llegase a negar la confianza; son a los ojos del Tribunal Constitucional una *práctica parlamentaria*, y es lo que les permite afirmar tanto al Tribunal, como a los doctores Francisco José Eguiguren Praeli y César Landa Arroyo que debido a ello se ha "abierto" la posibilidad de plantear cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales.

Esa mal llamada practica parlamentaria a la que hace referencia el doctor Francisco José Eguiguren y el doctor César Landa Arroyo, inclusive, como fuente de derecho, no es otra cosa que la ocurrencia de dos hechos dados en casi 200 años de la existencia del Parlamento, en un contexto de amenazas de disolución por parte del Ejecutivo; por lo tanto, es posible afirmar, más bien, que esos dos actos realizados por el anterior Congreso adolecen de graves vicios de nulidad al haber sido ejercidos no por voluntad sino bajo presión y amenaza. Por tanto, más que fuente de derecho, se trata de un error que no puede producir derecho a nada.

Es más, como bien lo define César Delgado Guembes en su obra "Teoría de las Fuentes del Derecho Parlamentario"[18] publicada hace más de una década atrás, una práctica parlamentaria:

> *No está sujeta a regla pues varía dependiendo de las preferencias y de las circunstancias de las mayorías. El valor normativo de las prácticas está acompañado de la lógica con que en cada período se ajustan los procesos y la organización de acuerdo a la visión que de ellos tienen las alianzas o mayorías parlamentarias*

En ese sentido, aun intentado forzar que en el concepto de práctica parlamentaria encajen los dos hechos acontecidos en un contexto de amenaza, es posible afirmar que así como el Congreso en el 2018 y 2019 permitió la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales, también es totalmente válido que esas prácticas varíen dependiendo de las preferencias y circunstancias de las nuevas mayorías que conformen los sucesivos Parlamentos, pues su valor normativo es relativo en tanto que se ajustan a los procesos y organización de las mayorías parlamentarias.

Como lo señala que el doctor Gustavo Gutiérrez Ticse, en su opinión sobre la viabilidad de los proyectos de ley en estudio descrita en el punto 2 de este dictamen, existe una controversia doctrinaria sobre los márgenes de la cuestión de confianza y por tanto, corresponde al Congreso efectuar una interpretación para corregir la mal llamada práctica parlamentaria que, como ha señalado el especialista, no puede constituir fuente derecho al no haber sido aceptada de modo pacífico ni consensuado, y que – como se indicó – puede ser variada

[18] Página 117. Ver la obra completa en https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/C68ECF9671B1AC0B052577AB00627912/$FILE/Teoria_Fuentes_Derecho_Parlamentario_PERU_dp.pdf

dependiendo de las circunstancias y preferencias de las mayorías parlamentarias.

b) Distorsiones interpretativas del Tribunal Constitucional

i. Respecto de su naturaleza y materias permitidas en una cuestión de confianza

Con relación a su naturaleza, queda claro que la cuestión de confianza fue instaurada como un mecanismo de contrapeso frente a la censura ministerial, y que su regulación abierta permite ser usada de forma discrecional en busca de respaldo del Congreso para el desarrollo de políticas necesarias en la gestión del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, y como lo indica el propio Tribunal, no puede ser entendida, de forma alguna, que cabe ser solicitada respecto de cualquier asunto o de forma indiscriminada, pues ello generaría una *alteración de equilibrio de poderes* y el *despojo de la esencia del órgano legislativo*.

Lamentablemente sobre estos riesgos advertidos, el Tribunal Constitucional no ha realizado ningún desarrollo ni delimitación jurisprudencial. Muy por el contrario, ha dicho que no debería regularse los supuestos pasibles de someter a cuestión de confianza y, de forma genérica, únicamente ha establecido que el Ejecutivo debe dar una prolija explicación sobre el interés publico que reviste la propuesta sometida a confianza y que debe estar relacionada con una política general de gobierno.

Como es evidente, resulta más que complejo establecer cuáles serían los parámetros para afirmar que el Ejecutivo ha dado o no una prolija explicación

sobre el motivo del planteamiento de su cuestión de confianza. Igual de complejo es establecer cuándo realmente una determinada iniciativa legislativa está relacionada con una política general de Gobierno, máxime si estas son, como su propio nombre lo dice: *generales* y, por tanto, podrían abarcar, en una interpretación extensiva o caprichosa de las cosas, cualquier materia o asunto, y con ello, convertirse en un mecanismo de sometimiento ilimitado a favor del Ejecutivo, en detrimento del Congreso.

Aquí cabe corregir al Ministerio de Justicia, quien en su informe legal afirma que la cuestión de confianza es un mecanismo de control del Ejecutivo al Legislativo.

El Poder Ejecutivo no tiene atribuciones de control o fiscalización de las entidades del Estado, sino más bien es un órgano sujeto a control. La Constitución Política no le reconoce potestades para pedir información ni para iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público, por ejemplo. Los artículos 96 y 97 de la Constitución le reconocen esas potestades al Congreso de la República.

Por ello, el informe legal del Ministerio de Justicia contiene afirmaciones erróneas como cuando concluye que así como el Congreso cuenta con un mecanismo de control como la censura, que le permite cuestionar, inclusive, la dirección política de un ministro pese a que este aspecto es una función exclusiva del Ejecutivo; este último tiene la cuestión de confianza como un mecanismo de control al Legislativo que le permite poder interferir en las potestades del Congreso y por tanto, si se restringe, dejaría de ser un mecanismo de control que limita, además, su potestad de dirección política.

En atención a que el Ministerio de Justicia realiza un análisis sobre la base de un error sobre la naturaleza de la cuestión de confianza, es que sus conclusiones resultan inválidas; aunque sí resulta interesante detenerse en el numeral 14, referido a los limites procedimentales de la censura.

La censura ministerial tiene límites procedimentales justamente para controlar que no se realice un uso abusivo de este mecanismos de control, por ende sólo se presenta cuando el 25% del numero legal de congresistas lo considere justificado, a diferencia de la cuestión de confianza que, tal y como está redactada, puede ser planteada por un solo ministro o el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el gabinete sin siquiera haber un acuerdo del Consejo; lo que genera mayor facilidad para éste plantear una cuestión de confianza que para un congresista proponer la censura ministerial.

Es decir, los candados para evitar el mal uso de la censura están dados. Mas no así para la cuestión de confianza, pues no solo no existe ningún control procedimental ni valla que limite su uso inadecuado; sino que su laxa regulación sumada a la interpretación que, sobre su uso, ha dado el Tribunal Constitucional permiten señalar que se ha constitucionalizado un mecanismo a partir del cual el Poder Ejecutivo puede, si le incomoda por no tener mayoría parlamentaria, someter al Poder Legislativo hasta lograr su disolución.

Como dice el doctor Ernesto Álvarez Miranda, la cuestión de confianza tiene razón de ser en los gobiernos parlamentaristas en los que la mayoría parlamentaria es quien elige a los ministros y, por tanto, estos, al plantear una cuestión de confianza, buscan el respaldo de su mayoría y, en

consecuencia, la denegación de confianza es un castigo a su propia mayoría parlamentaria por su falta de apoyo.

En nuestro país eso es inaplicable, pero, además, tiene un efecto contrario y resulta perverso contra la democracia; puesto que a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentaristas, en el régimen peruano puede ser fácilmente usada como arma para disolver un Congreso, elegido por el pueblo que decidió no darle mayoría al gobierno, cuando este realiza sus funciones de control o fiscalización.

Así las cosas, en el Perú, la cuestión de confianza dejó de tener un uso prudente y responsable con fines de respaldo parlamentario para la concreción de políticas de gobierno, para servir, desde los últimos años, como una forma de deshacerse de un parlamento con mayoría opositora que le pudiera resultar incómodo cuando lo fiscalice para asegurar la correcta administración del país.

ii. Respecto al titular de la decisión sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza

Todo ello, sumado a que una elucubración del Tribunal Constitucional -sustentada *a priori* en posibles acciones irregulares que el Congreso podría realizar pero que en la práctica no se han dado- que trasgrede el principio de juridicidad y que ha creado y justificado una competencia -aunque de forma fáctica- a favor del Poder Ejecutivo para interpretar si un pedido de cuestión de confianza le ha sido aprobado o rehusado, inclusive de forma contraria a lo que haya votado el Congreso, pese a que esta le es expresamente reconocida en la Constitución Política, de forma exclusiva, al Congreso de la

República[19]; ha generado, en la práctica, que el Poder Ejecutivo pueda someter al Congreso cuando este le resulte incómodo a sus intereses.

Esta interpretación evidentemente deviene en inconstitucional porque el único que puede decidir si otorga o no la confianza al Ejecutivo, es el Parlamento, de conformidad con lo que establece la Constitución Política de forma taxativa en su artículo 134, que señala:

> *Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso **si éste** ha censurado o **negado su confianza a dos Consejos de Ministros**[20].*

En consecuencia, no es constitucionalmente válido crear una interpretación que difiera de lo que ordena expresamente la Constitución Política. En ese sentido, corresponde entonces corregir el error cometido por el Tribunal Constitucional al haber creado una interpretación paralela y contraria a lo que dispone la Constitución.

iii. Respecto al planteamiento de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales

Finalmente, sobre la posibilidad de plantear cuestión de confianza respecto de reformas constitucionales, el Tribunal Constitucional sí ha dejado muy en claro que el Congreso de la República es quien en *la práctica ha permitido y aceptado* la presentación de este tipo de cuestiones de confianza, y aclara que solo será válida siempre que esté referida a alguna función o

[19] Una muestra es lo que establece el artículo 134, que señala que el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso ***si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros;*** es decir, el único que puede negar la confianza es el Congreso.
[20]Resaltado es nuestro.

competencia del Poder Ejecutivo, no pudiendo, como consecuencia, irrogarse competencias que son de otras entidades del Estado.

Sin embargo, el especialista Francisco José Eguiguren Praeli en su exposición dada en la sesión de la comisión de fecha 01 de setiembre de 2021, afirmó que el Tribunal Constitucional es el que ha permitido que se pueda plantear cuestión de confianza sobre reformas constitucionales. Al respecto, se ha revisado todos los fundamentos de ambas sentencias y en ninguno de ellos el Tribunal realiza tal afirmación. Únicamente se ha podido identificar, en los fundamentos 197 al 200, que el Tribunal atribuye a una –mal llamada– práctica parlamentaria, la responsabilidad de haber permitido la presentación de este tipo de cuestiones de confianza.

Aquí cabe hacer referencia a lo que los constituyentes señalaron respecto a la prohibición de intervención del Poder Ejecutivo en la aprobación o no de reformas constitucionales.

Como se recuerda en el dictamen recaído en los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR, aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anterior, los constituyentes del Congreso Constituyente Democrático de 1993 prohibieron al Ejecutivo participar del proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional, por ello le restringió el poder de observarlas.

En el diario de los debates se puede evidenciar que durante el debate sobre la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda observar las leyes de reforma constitucional, el constituyente Ferrero Costa dijo:

¿cuál es el origen del poder? El origen del poder es el pueblo. ¿Y qué dice el pueblo? Para manejar el Poder Ejecutivo yo elijo un Presidente, y para hacer la ley elijo un Congreso.

Es decir que la razón de ser de un Congreso es hacer la ley. Con mayor razón, la ley fundamental, que es la ley constitucional, debe ser una atribución del Congreso.

Pero, como ocurre además que son poderes que deben estar balanceados, en el momento en que se señalan las normas esenciales de juego, no pueden intervenir el Poder Ejecutivo ni el Presidente de la República, ***porque en ese mismo instante se rompe el equilibrio,*** *y si quien señala las normas de juego a mérito de un mandato popular, tiene que poner esas normas de juego para ser ratificadas por el Presidente del Ejecutivo (que no tiene facultades legislativas), entonces está siendo recortada la facultad potestativa del Congreso..*

(...)

Pero, aun cuando fuese no solamente una razón de fondo, habría que señalar una adicional, que es también un poco simbólica y confirmación de la soberanía del Poder Legislativo, y es que ***en la medida en que el Presidente de la República no puede decir nada sobre una reforma constitucional,*** *en esa misma medida la autonomía del Congreso queda confirmada.*

¿Qué puede decir un Presidente de la República ***si una reforma constitucional no compete a sus atribuciones?*** *¿Introducirse en una reforma constitucional? ¿Acaso cuando elegimos a un Presidente le*

decimos: Si la Constitución no te gusta puedes observarla? No, al contrario; le decimos: Te elegimos Presidente para gobernar conforme a las leyes existentes, y si las leyes se cambian es porque el pueblo las cambia a través del organismo que él designa para cambiar la ley, que solamente puede ser el Congreso[21].

Luego de este debate, se acordó que el Poder Ejecutivo no tenga la posibilidad de observar una ley de reforma constitucional.

En consecuencia, habiendo quedado más que claro que el espíritu del constituyente fue que el Ejecutivo no tenga competencia ni atribuciones sobre una reforma constitucional, pudiendo únicamente plantearlas como iniciativa, pero **sin poder decir nada sobre una reforma constitucional**, **puesto que interpretar lo contario y, por tanto, permitir su intervención rompería el equilibrio de poderes**; corresponde aclarar la disposición del artículo 132 y 133 de la Constitución Política, ello debido a que la cuestión de confianza facultativa se encuentra regulada en ambos artículos.

Con una aclaración que permita corregir una interpretación originada en una mal llamada practica parlamentaria dada sobre la base de amenazas de disolución, se logrará reencausar el equilibrio de poderes, respetándose la voluntad del Constituyente, que, fue, expresamente, asegurar que sólo el Congreso participe en el proceso de aprobación de una reforma constitucional, sin intervención alguna del Ejecutivo, pues ello, como lo advierten los propios constituyentes, rompería el equilibrio de poderes.

[21] Subrayado es nuestro. Página 414 del tomo IV del debate . Ver todo el tomo en https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIV.pdf

4.4. Mecanismos legales viables para regular el uso de la cuestión de confianza

De las 4 propuestas legislativas materia del presente dictamen, 3 plantean que la cuestión de confianza sea precisada a través de una ley de interpretación y 1 propuesta plantea que sea abordada vía reforma constitucional[22].

Al respecto, los especialistas Domingo García Belaunde, Gerardo Eto Cruz y César Delgado Guembes, en la sesión de la Comisión llevada a cabo el martes 24 de agosto de 2021, expresaron que era viable la regulación de la cuestión de confianza a través de una reforma constitucional, una ley interpretativa, una resolución legislativa que modifique el Reglamento del Congreso e inclusive una ley de naturaleza orgánica que aborde el desarrollo de esta figura.

Por su parte los especialistas Ernesto Álvarez Miranda y Oscar Urviola Hani señalaron, en sus exposiciones vertidas en la primera sesión extraordinaria de fecha 01 de setiembre de 2021, que una vía válida de solución es la dación de una ley interpretativa para resolver el problema de interpretación, sin dejar de vista la necesidad de plantear un reforma integral de la cuestión de confianza vía reforma constitucional, en tanto que el doctor Francisco José Eguiguren si bien indicó que no debía proceder cuestión de confianza sobre reformas constitucionales, señaló que tal corrección debería hacerse a través de una reforma a la Constitución.

[22] Cabe precisar que, aunque no forme parte de este dictamen, con fecha 27 de agosto de 2021, se recibieron los proyectos de ley 0046/2021-CR, que propone una resolución legislativa para modificar el artículo 86 del Reglamento del Congreso, respecto al procedimiento de recepción y votación de la cuestión de confianza facultativa; y 0055/2021-CR, que desarrolla la investidura y la cuestión de confianza, a través de la incorporación de dos artículos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

En esta parte del dictamen, se describen, en el siguiente cuadro, las principales características de estas 4 opciones, a efectos de poder identificar la mejor opción para la resolver el problema advertido.

Cuadro 8

Opciones legislativas válidas para regular la cuestión de confianza[23]

Opciones legislativas	Contenido	Limitaciones	Requisitos para su aprobación
Ley de reforma constitucional	• Puede regular la cuestión de confianza con mayor amplitud, pudiendo abarcar aspectos esenciales, pero de forma general. • Mayor nivel de autonomía normativa y menos restricciones o control externo.	• Por su naturaleza no es posible desarrollar a detalle aspectos procedimentales necesarios para su mejor aplicación.	• Aprobación por 2/3 del número legal de sus miembros, en dos legislaturas ordinarias sucesivas o mayoría absoluta y ratificación vía referéndum.
Ley interpretativa	• Puede expresar el sentido de una disposición constitucional, sin alterar su esencia.	• Solo puede ser usada cuando haya más de una forma de interpretar una disposición constitucional. • La norma interpretativa no puede crear nuevos elementos. • No puede innovar sino evitar el error de aplicación. • Deja aspectos normativa y constitucionalmente críticos por cubrir.	• Mayoría simple
Resolución Legislativa	Puede abarcar aspectos del procedimiento parlamentario respecto de la presentación, votación y comunicación del pedido de cuestión de confianza. Permite llegar a detalles esencialmente nucleares y adyacentes a la cuestión de confianza	• No puede delimitar el contenido esencial de la cuestión de confianza. • Debe limitarse al marco constitucional y las limitaciones expresamente fijadas por el TC en su STC 006-2018-AI y 006-2019-CC	• Mayoría absoluta de sus miembros
Ley de naturaleza orgánica	Puede abarcar el desarrollo de la esencia de la cuestión de confianza y aspectos procedimentales.	• No puede alterar el contenido constitucional de la cuestión de confianza • Puede ser vista como una ley de desarrollo constitucional y, por ende, sometida a mayor control	• Mayoría absoluta de sus miembros

Fuente: Constitución Política, Reglamento del Congreso y exposición del doctor César Delgado Guembes en la sesión de la comisión de fecha 24 de agosto de 2021.
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

[23] En el cuadro se han considerado literalmente aspectos expuestos por el especialista en derecho constitucional y parlamentario, doctor César Delgado Guembes, en la sesión de la Comisión de fecha 24 de agosto de 2021.

Como se puede observar, las 4 opciones legales para regular la cuestión de confianza son válidas, pero se encuentran limitadas por los aspectos que pueden ser abordados según la naturaleza de cada tipo de norma.

Evidentemente, desde un punto de vista de contenido, la vía de la reforma constitucional podría ser considerada la óptima; sin embargo, el quiebre del principio constitucional de equilibrio de poderes generado por el Tribunal Constitucional en menoscabo de las funciones del Congreso de la República justifica que, con el fin de reestablecer el orden constitucional quebrado, se pueda evaluar una opción que, desde un punto de vista de oportunidad, permita corregir estos excesos con la urgencia que lo amerita, a efectos de evitar que se repitan situaciones nefastas para el Estado Democrático.

En ese sentido, la posibilidad de abordar el problema a través de la aprobación de una ley de interpretación permitiría atender las aspectos nucleares urgentes para recuperar el principio de equilibrio de poderes, pues permitiría señalar que no se encuentran dentro de lo constitucionalmente permitido la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; con ello, no solo se corregiría el error cometido por el anterior Congreso, sino que establecería una línea interpretativa acorde con la Constitución Política, recuperando, además, las funciones que de forma exclusiva y excluyente corresponden al Parlamento, como es la decisión de aprobar o rehusar un pedido de cuestión de confianza.

No obstante, es importante señalar que el Congreso podría evaluar como una opción a mediano plazo la aprobación de una reforma constitucional que aborde no solo los aspectos esenciales de la cuestión de confianza facultativa, sino la obligatoria, y en ese sentido, debería abordarse los

artículos 130 al 134 de la Constitución Política a efectos de regular de una forma integral la cuestión de confianza.

Otro aspecto que se debe señalar es que, considerando que una ley interpretativa no puede abordar aspectos que también son esenciales para el mejor entendimiento sobre el procedimiento de presentación, trámite, votación y notificación de la decisión del parlamento al Poder Ejecutivo, es importante que en un dictamen posterior se analice, debata y vote una norma que desarrolle estos aspectos en el Reglamento del Congreso y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, habiendo quedado claro que esta Comisión considera que es necesaria, como una medida complementaria, la aprobación tanto de una reforma constitucional como una reforma al Reglamento que regulen los aspectos que la ley interpretativa, que se propone como una medida inmediata y eficaz al problema advertido, no puede abarcar; se procederá a analizar si efectivamente el Congreso puede aprobar este tipo de leyes y cuál sería su contenido.

a) Facultad del Congreso de interpretar disposiciones constitucionales [24]

Néstor Pedro Sagüés [25] en su obra "El Congreso como intérprete de la Constitución" señala que nadie puede negar el poder del Legislativo para interpretar la Constitución, quien es uno de los operadores constitucionales por excelencia puesto que, para aprobar leyes, previamente interpreta la

[24] Este punto se desarrolla sobre la base del dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021 sobre los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR
[25] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/16.pdf

Constitución. Igualmente realiza este ejercicio interpretativo cuando desarrolla las demás funciones que le reconoce la Constitución Política.

Nuestra 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*.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 0002-1996-AI[26], **ha afirmado que el Parlamento no constituyente tiene potestad legislativa para interpretar la Constitución**.

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 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.

La aprobación de leyes de interpretación por parte del Congreso no es una novedad de este periodo parlamentario. Se puede mencionar las siguientes leyes interpretativas: Ley 27275, por la que se interpreta el artículo 115 de la Constitución Política (año 2000) y Ley 26773, que interpreta la norma constitucional sobre la libertad de prensa (1997).

[26] 00002-1996-PC

Finalmente, cabe resaltar que el propio Ministerio de Justicia no niega que el Congreso pueda interpretar la Constitución Política (fundamentos 30 al 32), pero advierte que la ley que

> *pretenda interpretar o contemplar los alcances de un instrumento de control político constitucionalmente previsto como lo es la cuestión de confianza que se aparte de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, devendría en inconstitucional.*

Asimismo, menciona que, si el Legislador considera que deba modificarse alguna disposición constitucional, debe actuar a través del proceso de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Constitución Política.

Lo expresado en ese sentido por el Ministerio de Justicia, resulta cierto, y en ese sentido, es necesario reafirmar que el texto interpretativo que se propone no colisiona con el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional ni pretende modificar ninguna norma, sino únicamente corregir un error de interpretación originada en una mal llamada práctica parlamentaria.

En consecuencia, habiendo quedado en claro que el Congreso tiene la atribución de aprobar leyes de interpretación constitucional como parte de su función legislativa con capacidad de poder constituyente y considerando la existencia de un desequilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en detrimento de este último, así como una transgresión constitucional sobre el órgano llamado a expresar su decisión con relación a la aprobación o rehusamiento de la cuestión de confianza solicitada por un ministro o por el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo su gabinete; esta Comisión propone la aprobación de las 4 propuestas

legislativas, a través de una ley interpretativa de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política, sin que ello signifique que no deba abordarse, más adelante, el tema de forma integral desde la vía de la reforma constitucional y la reforma al Reglamento del Congreso.

4.5. Alcances del texto que se propone en el dictamen con relación a la cuestión de confianza facultativa

Luego del estudio de los textos propuestos por los 4 proyectos de ley, el problema que justifica atención legislativa y los medios viables a partir de los cuales es posible resolver el problema, como se ha indicado, se recomienda la aprobación de una ley de interpretación de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política que regula la cuestión de confianza facultativa con el fin de corregir los errores de interpretación doctrinaria generados por una viciada, mal llamada, práctica parlamentaria, en lo que respecta a la presentación de cuestión de confianza sobre reformas constitucionales, y por una imprecisión en la interpretación del Tribunal Constitucional que permite que el Poder Ejecutivo pueda interpretar el sentido de las decisiones del Congreso, sobre la aprobación o rehusamiento de la cuestión de confianza, hecho que transgrede directamente el artículo 134 de la Constitución Política.

En ese sentido, a efectos de poder clarificar los alcances del texto que esta Comisión recomienda aprobar, es importante señalar lo siguiente:

- De la lectura de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, y teniendo como referencia el debate del Constituyente de 1993 y la sentencia del Tribunal Constitucional, se desprende que la cuestión de confianza facultativa que puede plantear un ministro o el Presidente del Consejo de

Ministros a nombre de todo el Consejo, procede tanto como un contrapeso de la censura[27] (primer párrafo del artículo 132 de la Constitución) como para obtener el respaldo del Congreso con relación a un proyecto de ley que presente el Ejecutivo que justique como necesario para la concreción de una política sectorial[28] (último párrafo del artículo 132 de la Constitución).

- El texto sustitutorio que esta Comisión recomienda aprobar está referido únicamente a corregir una errada interpretación doctrinaria originada en acto viciado del Congreso anterior, respecto al planteamiento de una cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional. Igualmente, en atención a los lineamientos establecidos por el Tribunal Constitucional en su sentencia 006-2019-CC se señala que no puede plantearse una cuestión de confianza sobre materias relativas a competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos constitucionalmente autónomos.

- Las disposiciones complementarias finales precisan un aspecto que no ha sido claramente desarrollado por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, se plantea una interpretación que respeta lo señalado por el artículo 134 de la Constitución que establece que quien decide si se aprueba o rehúsa la cuestión de confianza, es únicamente el Congreso de la República.

---

[27] Chirinos Soto dijo:

(...) *Lo que propongo ahora está implícito en el cargo de Presidente del Consejo. Él es quien plantea la cuestión de confianza. Naturalmente, es el único que la puede plantear a nombre del gabinete en pleno, porque es el Presidente. Puede ocurrir, de pronto, que un ministro —sea el Ministro de Educación o el de Agricultura— es interpelado y amenazado con el voto de censura; entonces, el Presidente del Consejo se solidariza y plantea la cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, para que la Cámara sepa que si se vuela al ministro, se vuela a todo el gabinete.*

Página 1338. Ver el diario de debates en https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIII.pdf

[28] El Constituyente Roger Cáceres Velásquez dijo:

En la vía legislativa hemos reservado el término "iniciativas" para los proyectos de ley que propone el Ejecutivo y "proyecto de ley" para cuando lo hacen los miembros de las cámaras.

Página 1330 del Tomo III del Diario de Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento de 1993

4.6. Legislación comparada

Finalmente, se presenta un cuadro comparativo[29] con relación a la facultad que tiene el Congreso para aprobar leyes de interpretación de disposiciones constitucionales, con el fin de mostrar cómo es que se aprueban este tipo de normas en países de la región:

Cuadro 9
Países en los que el Congreso puede aprobar leyes de interpretación de disposiciones constitucionales

País	¿El Congreso interpreta la Constitución?	Artículo constitucional	Votación para aprobarla	Ejemplo
Chile	Sí	66. Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio	3/5 partes	Ley Nº 18.152, que interpreta el artículo 19 Nº 24 de la Constitución respecto del derecho de propiedad sobre la reajustabilidad de las pensiones
Colombia	Sí	150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.	Mayoría simple	
Costa Rica	Sí	121. Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 1. Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones	Mayoría simple	
Honduras	Sí	205. Corresponde al Congreso Nacional, las atribuciones siguientes: 1. Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes	Mayoría simple	Decreto interpretativo 58-93
Nicaragua	Sí	138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 2. La interpretación auténtica de la ley	Mayoría simple	

[29] Tomado el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021, con relación a los proyectos de ley 7881 y 7888/2020-CR.

Perú	Sí	102. Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes	Mayoría simple	Ley Nº 27375, Ley de interpretación del artículo 115º de la Constitución Política del Perú
Uruguay	Sí	85. A la Asamblea General compete: 20. Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261	Mayoría simple	Ley Nº 17.283 Declarase de interés general, de conformidad con lo establecido en el articulo 47 de la constitución de la Republica, que refiere a la protección del medio ambiente

Fuente: Constituciones políticas y leyes de los países seleccionados
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

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

La aprobación de la ley interpretativa de la cuestión de confianza que corrija una interpretación errada sobre las materias constitucionalmente permitidas de ser sometidas a confianza, así como la recuperación de la competencia exclusiva y excluyente del Congreso respecto a la decisión de aprobar o rechazarla, no impacta en la legislación vigente, y, por el contrario, dota de contenido esencial a la cuestión de confianza facultativa regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, evitando desviaciones interpretativas del Poder Ejecutivo o el propio Tribunal Constitucional.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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

SUJETOS	BENEFICIOS
El Poder Ejecutivo	• Al reequilibrarse los pesos y contrapesos del Ejecutivo y el Legislativo, este tendrá vías más saludables y democráticas para el logro de sus fines. • Le permitirá aclarar que no puede realizar interpretaciones fácticas sobre asuntos que sólo competen al Congreso, y de esta manera, se podrá reducir los riesgos de cometer actos violatorios de la Constitución Política. • Tendrá un panorama más claro y constitucionalmente acorde a lo que puede plantear como cuestión de confianza su consejo de ministros o ministros de forma individual.
El Poder Legislativo	• Al corregirse el error incurrido por el anterior Parlamento, permitirá que se respete la voluntad del Constituyente que no quiso que el Ejecutivo tuviera posibilidad alguna para intervenir en el proceso de aprobación de una reforma constitucional. • Recuperará independencia, autonomía y exclusividad en las funciones que así le reconoce la Constitución Política.
Tribunal Constitucional	• Le permitirá enmendar su errada interpretación respecto de la posibilidad de que existan diversas formas y órganos que puedan ser quienes decidan si el Congreso aprobó o no una cuestión de confianza. • Le asegurará una sola interpretación constitucionalmente válida respecto a posibilidad de que se pueda plantear una cuestión de confianza sobre una reforma constitucional.
La ciudadanía en general	• Percibirá un régimen de gobierno más estable, legítimo y democrático, en el que cada órgano desarrolla sus funciones conforme a la Constitución Política.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

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

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
Poder Ejecutivo	• No podrá usar esta figura con fines dictatoriales para disolver el Congreso, en lo que respecta a reformas constitucionales y las competencias del Parlamento. • Puede considerar que se le retira una función interpretativa que el Tribunal Constitucional le ha reconocido para definir por encima de la decisión del Congreso, si la confianza a sus ministros les fue otorgada o rehusada.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento recomienda la aprobación los proyectos **003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR,** con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE INTERPRETA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 Y EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo único. Interpretación de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú

Se interpreta que la cuestión de confianza que puede plantear un ministro de Estado o el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Comunicación de la decisión del Congreso de la República

La decisión adoptada por el Congreso de la República respecto a la aprobación o no de la cuestión de confianza es comunicada expresamente al Poder Ejecutivo para que surta efecto. Sólo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

SEGUNDA. Vigencia de la presente ley

Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

Sala de Sesiones

Martes 07 de setiembre de

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 14:29:17-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 15:24:06-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 15:08:02-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 16:35:21-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 15:07:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 16:01:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 17:42:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 16:49:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2021 10:00:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 18:01:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2021 10:44:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2021 11:24:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 18:42:54-0500

MP Interno

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 8 de septiembre de 2021 12:02
Para: pdurand@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 9ed400232e35baef13dd4b470c2282de.pdf

[Solicitante]: pdurand@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
[Mensaje]: SE ADJUNTA DICTAMEN DE PROYECTOS DE LEY 003, 006, 0019 Y 0036/2021-CR QUE INTERPRETA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA REGULADA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 132 Y EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA CABE INDICAR QUE SE APROBÓ LA EXONERACIÓN DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS.
[Fecha]: 2021-09-08 12:01:33
[IP]: 94.188.207.219

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