

DICTAMEN NEGATIVO 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 DEL PERÚ

DICTAMEN EN MINORÍA
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Los congresistas que suscriben, miembros titulares de la Comisión de Constitución y Reglamento presentamos el Dictamen en Minoría respecto de los proyectos de Ley:

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.

Los cuales proponen interpretar la Cuestión de Confianza.

Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Constitución y Reglamento, discrepamos del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos el presente Dictamen en Minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

1.1. Antecedentes.

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, con relación a la materia, se han presentado proyectos de ley y proyectos de resolución legislativa, como se detalla:

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 Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115° de la Constitución, en el sentido de que al asumir el Presidente del Congreso 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 accesorio a reemplazarlo como Congresista.	Publicado El Peruano Ley N° 27375
00923/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa sobre interpretación del artículo 116 de la Constitución Política	Interpreta el artículo 116° 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 N° 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 N° 27508
01766/2000-CR	Ley de interpretación del alcance del Artículo	Propone Ley de interpretación del alcance del artículo 115° de la Constitución Política del Perú, el cual debe comprender también el lapso comprendido	Publicado El Peruano

	115° de la Constitución Política del Perú	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.	Ley N° 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 19° 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 Constitución Política del Perú	Propone interpretar que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la república, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales.	Rechazado Archivo
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, 2 propuestas de ley presentadas en el periodo anterior, 2020-2021, (07881/2020-CR y 07888/2020-CR) 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 reforma constitucional de los artículos 132, 133, 134, de la Constitución Política (grupo parlamentario Acción Popular)	• Establecía que la censura sea aprobada por lo menos por 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, modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso (grupo parlamentario célula Parlamentaria Aprista)	• 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, 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 crisis de gabinete, los ministros renunciando 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 Legislativa 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. Posteriormente el **Tribunal Constitucional** en su Sentencia 0006-2018-PI/TC resolvió declarar a la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR INCONSTITUCIONAL, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a

134 de la Constitución Política.

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 llegando a alcanzar 81 votos a favor, por tanto, conforme a lo establecido por el artículo 206 de la Constitución Política, debía ser sometida a referéndum para su ratificación.

2.3. Opiniones solicitadas y recibidas

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

1. MINISTERIO DE JUSTICIA.

- ✓ Sobre el 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, 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 Parlamento, 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, 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.
- 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.
- ✓ Sobre las propuestas legislativas 006, 019 y 0036/2021-CR, 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.
- El MINJUS considera que debe 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.

2. FRANCISCO EGUIGUREN PRAELI.

- El régimen político peruano es el más sui generis del continente americano, el Perú era de los pocos países que contaba con instituciones como la censura, la cuestión

de confianza o la disolución del Congreso.

- 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.
- Los problemas venían de los operadores políticos, de esta forma, en el quinquenio pasado se tuvo hasta 4 presidentes, 4 pedidos de vacancia, una negación fáctica de confianza, disolución del Congreso, entre otros, en ese sentido, el sistema funciona distinto según cual es la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.
- En la Constitución de 1993 había un balance que favorecía al Ejecutivo, por decisión de los constituyentes. No se puede pretender poner al Legislativo al mismo nivel en un sistema presidencialista parlamentarizado.
- 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 interpretarse por separado, pues ambas garantizaban el equilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; 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 exp 006-2018-AI en la cual el TC reconoce que la cuestión de confianza se había regulado de manera abierta y lo comparó con la amplitud de la censura ministerial.
- Que, el Constituyente de 1979 y de 1993 había amarrado la denegación de la cuestión de confianza a la disolución del Congreso.
- Sugirió eliminar el voto de confianza que debe solicitar el Consejo de Ministros con proritutud (Art 130).
- Cuestionó 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.
- 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.
- Señaló que sí se puede hacer cuestión de confianza sobre un proyecto de ley.
- Sobre la cuestión de confianza para las reformas constitucionales, el Tribunal Constitucional deja abierta la posibilidad de que se pueda presentar una cuestión de confianza por ese tipo de leyes y que 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 TC 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, si consideraba que en 2019 hubo una denegación fáctica. Tras recordar lo sucedido el 30 de setiembre de 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.
- Señaló 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.

3. CESAR LANDA ARROYO.

- 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, 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 no sería constitucional que el Congreso busque aprobar una ley cuyo objetivo sea interpretar una norma constitucional.
- Que no se debe restringir la facultad de plantear cuestión de confianza sobre proyectos de ley y que ello sería inconstitucional, “abiertamente” en contra de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional.
- En la búsqueda de evitar la concentración del poder dentro del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional había fijado finalmente criterios que constituyen límites materiales a la cuestión de confianza.
- 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.

III. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

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 artículo 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 al 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 artículo 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 fórmulas legales que plantean las 4 propuestas de ley en estudio.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO DE LEY

1. Planteamiento del problema

Las 4 propuestas de ley en estudio tienen por finalidad precisar que la cuestión de confianza facultativa¹ no procede respecto de iniciativas de reforma constitucional ni sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, y

¹ 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>

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.

En sus fundamentos, concuerdan en que el desarrollo interpretativo de parte del Tribunal Constitucional² 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, evaluaremos el contenido de las sentencias 006-2018-AI y 006-2019-CC emitidas por el Tribunal Constitucional, a partir del cual podremos identificar la existencia o no del problema jurídico advertido, y el mecanismo más efectivo para corregirlo, de ser el caso.

2. Análisis 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 de la constitución política.

2.1 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 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

² 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>

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*³.

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, más 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.

2.2 Materias constitucionalmente permitidas y prohibidas en el planteamiento de la cuestión de confianza

a) Materias permitidas

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 requiera⁴.

En su sentencia 006-2019-CC, con motivo de la demanda de conflicto de competencial sobre la disolución del Congreso, el Tribunal ahonda su análisis respecto a que materias 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*⁵, 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 nación⁶.

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

³ Para los fines de este dictamen sólo se analizará la cuestión de confianza facultativa

⁴ Fundamento 75, la sentencia recaída en el expediente 006-2018-AI

⁵ Fundamento 108 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

⁶ Fundamento 110 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

*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 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.*⁷

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.

b) Materias prohibidas

En la misma sentencia 006-2019-CC el Tribunal Constitucional, con la finalidad de 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 prohibidas⁸, 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.).
- 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

⁷ Fundamento 195 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC

⁸ Fundamento 85

ello dependerá de la responsabilidad con la que se desenvuelven los altos funcionarios del Estado.

c) Cuestiones 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 advierte 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 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.

2.3 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 votara 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 solicitada⁹.

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 al 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.

Los proyectos de ley en estudio señalan que, la Cuestión de Confianza, "al ser abierto, ambiguo e incompleto", en la práctica ha creado un desequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en menoscabo de las competencias del último.

Sin embargo, respecto de su naturaleza, refiere que "fue instaurado 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", dando razón al Tribunal Constitucional.

Dicho esto, los cuatro proyectos de ley en estudio, en lugar de cumplir su finalidad, cual es "interpretar" el artículo 132° de la Constitución Política, pues el Congreso está facultado, efectivamente, para crear leyes interpretativas de la Constitución, modifican su contenido.

Los proyectos de ley en cuestión, le dan un sentido distinto al que tiene establecido el texto constitucional, artículo 132°, contrariando lo señalado por el Tribunal Constitucional en sentencia emitida, respecto del carácter abierto de la cuestión de confianza, incluso con la salvedad que se hace en la sentencia del expediente Nro. 006-20109-CC.

De esta forma, se limita y restringe el derecho que tiene el Poder Ejecutivo de defenderse, frente al Congreso, preservar el equilibrio de poderes y la gobernabilidad.

⁹ Fundamento 137 de la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC.

Los proyectos de ley que se ponen a debate, al proponer una expresa modificación del artículo 132° de la Constitución Política, deben optar por el mecanismo que estipula el Artículo 206° de la Constitución, referido a una reforma constitucional, ese es el camino.

En ese sentido, los proyectos de ley en estudio son inconstitucionales, porque le restan facultades al Poder Ejecutivo, facultades que se encuentran amparadas por la Constitución Política, y que lo preservan de un estado de su indefensión frente a la arremetida del Legislativo, si fuera ese el caso el Poder Ejecutivo encontraría a merced de la arbitrariedad del Congreso de la República, sin más remedio, el Congreso gobernaría, eso sin duda constituye una grave alteración del equilibrio de poderes que debe imperar entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Consideramos que los proyectos de ley en estudio, limitan la facultad constitucional que tiene el Poder Ejecutivo de plantear una Cuestión de Confianza, distorsionan la relación que debe existir entre dos poderes del Estado, y que se fundamenta en el dialogo, en función del interés general, sin renunciar, ambos, a sus prerrogativas y facultades.

Cualquier modificación constitucional debe plantearse vía una reforma constitucional y no vía una Ley Interpretativa, ya que vulnera lo estipulado en el artículo 206° de la Constitución Política.

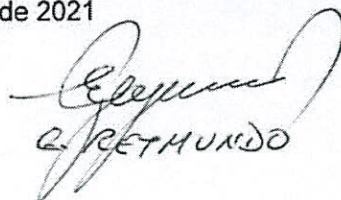
En Consecuencia, se propone el archivamiento de los cuatro proyectos de ley, que se subsumen en el dictamen, con texto sustitutorio materia de análisis.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con el literal c) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes, miembros de la comisión de Constitución y Reglamento, recomiendan: la **NO APROBACIÓN** de los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR y, recomienda se reformule la propuesta por la vía de reforma constitucional.

Dese cuenta

Lima, 09 de septiembre de 2021


E. RETHUNDO


BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


VÍCTOR RAÚL CUTIPA CCAMA