

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
Periodo de Sesiones 2020 – 2021**

**Señora Presidenta:**

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley 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.

El presente dictamen fue votado y aprobado por MAYORÍA, en la Trigésima Tercera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 11 de mayo de 2021, con 11 votos a favor de los congresistas: ALIAGA PAJARES, Guillermo; ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHEHADE MOYA, Omar; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; MAQUERA CHÁVEZ, Héctor; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARIAS, Luis Alberto; VÁSQUEZ BECERRA, Jorge; GUIBOVICH ARTEAGA, Otto – como accesitario en reemplazo de la congresista PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; y RODAS MALCA, Tania – como accesitaria en reemplazo de la congresista OMONTE DURAND, María del Carmen.

Los congresistas COSTA SANTOLALLA, Gino; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Ali; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARÍN, Alcides; y RETAMOZO LEZAMA, María; votaron en abstención. Los congresistas CHÁVEZ COSSÍO, Martha; y CHECCO CHAUCA, Lenin; votaron en contra.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Proyecto de Ley 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, fue presentado ante Trámite Documentario el 04 de mayo de 2021, y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 05 de mayo de 2021, como única comisión, para estudio y dictamen correspondiente.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

**II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Durante el presente periodo parlamentario se presentaron algunas iniciativas legislativas que proponían la modificación de la figura de la cuestión de confianza y sobre la disolución del Congreso.

**Cuadro 1**  
**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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer que la censura sea aprobada por no menos 2/3 de los miembros hábiles del Congreso.</li> <li>• Ningún ministro censurado o a quien se le rechazo la confianza puede ser nombrado ministro en cualquier cartera</li> <li>• La cuestión de confianza solo puede ser planteado por el Presidente del Consejo de Ministros y solo sobre política general del gobierno y medidas que requiere su gestión</li> </ul>
2084/2017-CR, modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso (grupo parlamentario célula Parlamentaria Aprista)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece que la cuestión de confianza de todo el gabinete debe regirse bajo lo señalado en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución Política, referido a que los acuerdos del consejo de ministros requieren el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros y constar en acta.</li> <li>• Señala que, si hay crisis de gabinete, los ministros renunciando no pueden ser designados como ministros en el gabinete siguiente.</li> <li>• La facultad presidencial de disolver el Congreso procede solo en caso de 2 crisis de gabinete. No se contabiliza la renuncia unilateral del Presidente del Consejo de Ministros ni el caso en que el presidente opte por designar a un ministro renunciante nuevamente en el gabinete.</li> </ul>

Fuente: web del Congreso

Elaboración. Comisión de Constitución y Reglamento

Ambas propuestas fueron acumuladas 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.

Cabe señalar que estas propuestas de ley no fueron dictaminadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, a donde habían sido derivadas para su estudio, debido a un

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

acuerdo de la Junta de Portavoces, que acordó, el día 08 de marzo, la exoneración de dicho dictamen.

El texto final aprobado señalaba que el planteamiento de la cuestión de confianza de todo el gabinete debía regirse de conformidad con el artículo 126 de la Constitución Política y que no procedía plantear una cuestión de confianza cuando este tenga por fin promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o procedimiento legislativo o de control político.

Asimismo, precisaba que la facultad de disolver del Congreso solo procedía cuando se hayan producido dos crisis totales de gabinete, no considerándose como crisis cuando el presidente del Consejo de Ministros renunciaba unilateralmente ni cuando el presidente de la República decidiera designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el gabinete.

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 por declarar su inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución Política<sup>1</sup>.

### **III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

Proyecto de Ley 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, propone modificar los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú para:

1. 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 que requiere su gestión. El siguiente cuadro comparativo de textos permitirá visualizar con mayor precisión el cambio que se propone, con relación al artículo 130 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> Los fundamentos de la sentencia serán descritos y analizados en el punto IV de este dictamen.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

**Cuadro 2**

**Comparativo del artículo 130 de la Constitución Política**

Actual Constitución Política	Propuesta del Proyecto de Ley 7624
Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.	Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su <u>gestión</u> .
Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria	Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

2. Propone reubicar el texto referido a que la cuestión de confianza puede ser planteada sólo por iniciativa ministerial, que estaba en el primer párrafo, al quinto. Asimismo, desarrolla los ámbitos materiales en los que puede ser planteada una cuestión de confianza, precisando que su aprobación o rechazo sólo puede ser declarada por el Congreso de la República, quien dentro de las 24 horas siguientes pone en conocimiento del Poder Ejecutivo, su decisión, y que el rechazo de una cuestión de confianza planteada por una iniciativa legislativa no implica la dimisión del ministro que la planteó. El siguiente cuadro comparativo de textos permite visualizar de mejor manera los cambios propuestos.

**Cuadro 3**

**Comparativo del artículo 132 de la Constitución Política**

Actual Constitución Política	Propuesta del Proyecto de Ley 7624
El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.	El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de <u>confianza</u> .
Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación	Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

**Cuadro 4**

**Comparativo del artículo 133 de la Constitución Política**

Actual Constitución Política	Propuesta del Proyecto de Ley 7624
<p>El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p>	<p>El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. <b>Si la confianza le es rehusada en los supuestos 1 y 2 del artículo 132;</b> o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p>

La propuesta plantea como finalidad fomentar la gobernabilidad en el país, y respetando los lineamientos establecidos por el Tribunal Constitucional, propone, a diferencia de lo que proscribía la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que sí se pueda plantear cuestión de confianza sobre proyectos de ley, y su rechazo no implica dimisión del ministro que la planteó.

La propuesta señala que se sustenta en la necesidad de que la Constitución establezca, a ese nivel más alto, la regulación mínima de las relaciones de balance de poderes que debe existir con cordialidad, seguridad jurídica y certeza, la mayor posible, entre Ejecutivo y Legislativo, respetando la esencia de la regla dada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de inconstitucionalidad contra la disposición que se planteó en el Reglamento del Congreso.

#### **IV. ANÁLISIS TÉCNICO**

##### **1) La cuestión de confianza en el constitucionalismo peruano**

Esta figura importada de regímenes parlamentarios europeos -más cercanos al español y francés- fue constitucionalizada a partir de la Constitución de 1920, en que se estableció que no podía seguir en el cargo el ministro que haya tenido un voto de desconfianza por parte del Legislativo.

Antes de 1920 se encontraba regulada únicamente la obligatoriedad de los ministros, al tiempo de instalarse, de informar al Congreso, del estado situacional de su ramo y de los proyectos de ley que crean convenientes.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

Es en la Constitución Política del año 1933 en que se regula con mayor precisión la cuestión de confianza facultativa y en la de 1979 en que se regula tanto esta figura como la posibilidad de que el Ejecutivo pueda disolver la Cámara de Diputados, a condición de que esta le haya rechazado la confianza o censurado a 3 consejos de ministros, pudiendo hacerlo solo una vez durante su mandato y dependiendo de que no se encuentre en el último año de su mandato o en régimen de excepción.

Su incorporación en la Constitución Política como un mecanismo del Ejecutivo para lograr el respaldo del Congreso, se justificó como un contrapeso al poder de censura ministerial .

El debate de la Constituyente de 1979 tuvo especial énfasis en la innovación de la incorporación de la posibilidad de disolver el Parlamento, planteada con el sano fin de dar solución a la imposibilidad de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Aunque en aquel momento se partía de la idea de que existiría correlación entre el partido que ganara la elección presidencial con el de la mayoría parlamentaria, habían algunos constituyentes que, desconfiados, advertían del riesgo al que se le estaba sometiendo al Congreso al plantear su disolución constitucional, y aunque el sustento mayoritario era proclive a entender que se trataba de una figura que ayudaría a mejorar las relaciones de coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, se entendía que la medida favorecía al Poder Ejecutivo y por ello se presentaron varias opciones para balancear los efectos de esta figura. Se planteó<sup>2</sup>, por ejemplo, que antes de que el Ejecutivo decidiera disolver la Cámara de Diputados, el pueblo vía plebiscito, sea consultado, de modo que, si estaba favor del Ejecutivo, este disolvería la Cámara de diputados, pero si el pueblo rechazaba su disolución, quien debía dimitir sería el presidente de la República.

Otras propuestas eran de que se señale que no se podía disolver el primer año de inicio en funciones, pues así se aseguraría que haya un tiempo prudente para que ambos poderes puedan relacionarse y lograr una buena coordinación. Al final, lo que se aprobó fue que el Poder Ejecutivo solo pueda disolver la cámara solo una vez

---

<sup>2</sup>Rodriguez Fegueroa, Diario de los Debates de la Constituyente de 1979, sesión 33, del 22 de mayo de 1979, página 20.  
[https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConstituyente/CONST79PT7/CONST79PT7\(275-320\).PDF](https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConstituyente/CONST79PT7/CONST79PT7(275-320).PDF)

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

durante su mandato, y no podía ser en el último año de funciones o cuando se esté bajo un régimen de excepción.

En el año 1993, la tendencia marcada fue fomentar un sistema normativo constitucional que fortaleciera al Poder Ejecutivo. Acorde con el tema que estamos analizando pondremos como ejemplo el debate de la Comisión de Constitución y Reglamento de 1993, cuando estaban analizando la posibilidad del cierre del Congreso o no.

Una vez acordado que repetirían la figura ya establecida en la carta de 1979, empezaron a debatir si cabría eliminar las condiciones previas que debían darse para proceder al cierre constitucional. La mayoría de los constituyentes afirmaban que era imposible censurar a 3 consejos de ministros, puesto que el Congreso se detendría en el segundo, sabiendo que *con las dos primeras se pone "la soga al cuello", No se va por la tercera, que significa "colgarse"*<sup>3</sup>.

Además, consideraban que la historia les permitía concluir que los conflictos entre estos dos poderes terminaban con el quiebre del orden constitucional y por ello era necesario establecer una vía que les permitiera salir del conflicto sin irrupciones.

Sin embargo, otros como Enrique Chirinos Soto<sup>4</sup> y Fernando Olivera Vega veían con suma preocupación el retiro de los candados puestos por la Constituyente de 1979, pues reducir a dos censuras o negación de confianza de gabinetes importaría en la práctica una institución bajo tutela del Ejecutivo, bajo amenaza permanente de desaparición, destruyéndose con ello el principio fundamental de la democracia, y el equilibrio de poderes. El Parlamento, a criterio de algunos constituyentes, estaba claudicando de las garantías mínimas necesarias para poder ejercer de forma autónoma su labor fiscalizadora, que es la función que más confrontaciones le

<sup>3</sup> Discurso de Carlos Ferrero Costa en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento. Página 93. Ver el discurso completo en <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/Tomolll.pdf>

<sup>4</sup> El señor CHIRINOS SOTO (R).— Señor Presidente: Quiero dejar sentado muy claramente, como la doctora Flores Nano, y muy claramente también, para las interpretaciones a las que es aficionado el doctor Cáceres Velásquez, que yo estoy en contra de la disolución pero vivo en el mundo de la realidad. Y la realidad es que ustedes tienen mayoría en la Comisión y la acaban de ejercer para aprobar la disolución, y tienen mayoría en el Congreso también para aprobar la disolución. Entonces, el sentido común me indica este camino. Puesto que vamos a tener disolución contra la que estoy, veamos la manera de que este instituto sea lo menos malo posible, de acuerdo con la doctrina de la teología moral de la Iglesia Católica, que es la doctrina del mal menor. Si va a haber un mal, que sea el menor. página 102.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

origina con el Ejecutivo. Sin embargo, se tenía la mayoría necesaria para reducir estos seguros, que se redujeron a 2.

Una figura novedosa en la historia constitucional peruana fue la incorporación del voto de confianza como acto seguido obligatorio a la presentación del consejo de ministros al Congreso, con motivo de la exposición y debate de la política general de gobierno.

Aunque existieron reparos por su inclusión por ser una figura aplicable en regímenes parlamentaristas, y porque ello afecta los fueros del Poder Ejecutivo sobre el nombramiento y funcionamiento de un gabinete recién estrenado, puesto que estos ya no nacerían del mandato del presidente de la República sino desde que el Congreso lo legitima con un voto de confianza; se entendía también que su negación por parte del Congreso sería nula pues como dijo Chirinos Soto *¿Se arriesgará esa mayoría a negar la confianza, cuando está amenazada de disolución?*<sup>5</sup>

El siguiente cuadro muestra las figuras relativas a la cuestión de confianza y disolución del Congreso, incorporadas en las constituciones del Perú.

**Cuadro 5**

**Regulación de la cuestión de confianza en las constituciones del Perú, por tipo**

Constitución Política	Cuestión de confianza facultativa	Cuestión de confianza obligatoria	Disolución del Congreso
1856, 1860 y 1867	NO	NO pero sí debían informar al congreso	NO
1920 <sup>6</sup>	Art. 133°.- No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los <u>cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.</u>	NO pero sí debían informar al congreso al inicio de sus funciones <sup>7</sup>	NO

<sup>5</sup> Página 758.

<https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf>

<sup>6</sup> [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1920/Cons1920\\_TEXTO.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf)

<sup>7</sup> Art. 129°.- Cada Ministro presentará al Congreso Ordinario al tiempo de su instalación, una memoria en que exponga el estado de los distintos ramos de su despacho, y en cualquier tiempo los informes que se le pidan. El Ministro de Hacienda

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

1933 <sup>8</sup>	SI <sup>9</sup>	NO	NO
1979 <sup>10</sup>	SI <sup>11</sup>	NO	<p>SI, a condición de haberle negado la confianza o censurado a 3 consejos de ministros.</p> <p>El presidente de la República solo puede disolver el congreso 1 sola vez durante su mandato.</p> <p>No lo puede disolver en estado de sitio o emergencia ni en el último año de su mandato<sup>12</sup></p>
1993	SI	SI	<p>SI, en el supuesto de negación de confianza o censura de 2 Consejos de Ministros.</p> <p>No puedo disolver al Congreso en el último año de su mandato</p>

Fuente: constituciones políticas mencionadas

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

<sup>8</sup> [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1933/Cons1933\\_TEXTO.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf)

<sup>9</sup> Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

<sup>10</sup>

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1979/Cons1979\\_TEXTO\\_CORREGIDO.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf)

<sup>11</sup> Artículo 226. La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. (...)

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

<sup>12</sup> Artículo 229. El Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. El Presidente de la República no puede ejercerla facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

**2) Tipos de cuestión de confianza, su procedimiento y consecuencias de su denegación**

Nuestra Constitución Política reconoce 2 tipos de cuestión de confianza. La primera se encuentra regulada en el artículo 130 y es la denominada obligatoria. La segunda es la que se señala en el artículo 132, que es facultativa, voluntaria u opcional.

De acuerdo con lo que señala el especialista en derecho constitucional y parlamentario, César Delgado Guembes, en su obra Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú<sup>13</sup>, la cuestión de confianza obligatoria es designada como investidura, porque el Congreso valida la conformación del gabinete ministerial. Esta se produce cuando el Congreso vota a favor de la confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros,

*Si el voto del Congreso es aprobatorio se valida plenamente la designación. Si, contrariamente, el Pleno no aprueba la designación ésta se resuelve y tiene lugar lo que la Constitución en el Artículo 133 denomina la crisis total del gabinete. La aprobación de la cuestión de confianza que presenta el gabinete con ocasión de su designación equivale e importa la investidura: el gabinete es ungido con el voto de la representación nacional en nombre de la voluntad popular y, de este modo, queda jurídicamente perfeccionado y políticamente legitimado su nombramiento*

La cuestión de confianza obligatoria se encuentra debidamente delimitada en el ámbito material (plan de gobierno y medidas necesarias para la gestión), como en la frecuencia (cada vez que haya nuevo gabinete).

Sin embargo, la cuestión de confianza facultativa no lo está, lo que permitiría afirmar que podría ser planteada sobre cualquier asunto y en cualquier momento que lo considere el presidente del consejo de ministros o un ministro en particular. Para el Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, *con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Lima : Ediciones del Congreso, 2020. Página 63 y 64.

<sup>14</sup> Fundamento 75. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

En el siguiente cuadro se describen las principales características de los dos tipos de cuestión de confianza.

**Cuadro 6**  
**Principales características de los dos tipos cuestión de confianza**

Características	Cuestión de Confianza obligatoria	Cuestión de Confianza facultativa
Ubicación normativa	130, 134	132, 133, 134 y 135
Condición previa para su planteamiento	Conformación de nuevo gabinete	No se requiere
Titular de la acción	Presidente del Consejo de Ministros	Presidente del Consejo de Ministros o cualquier ministro
Ámbito material	Sobre política de gobierno y medidas necesarias para la gestión	Sobre cualquier asunto que requiera su gestión.
Efectos de su rechazo	Consejo de ministros renuncia y se genera crisis de gabinete  La segunda denegatoria de confianza o censura autoriza al Poder Ejecutivo a disolver el Congreso	Si lo planteó el presidente del consejo de ministros, renuncia todo el gabinete. Si lo planteó un ministro, solo este debe renunciar.  La segunda denegatoria de confianza o censura autoriza al Poder Ejecutivo a disolver el Congreso

Fuente: Constitución Política y jurisprudencia constitucional

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

### 3) Análisis de la propuesta legislativa 7624/2020-CR

#### a. Eliminación de la cuestión de confianza obligatoria

En la exposición de motivos del proyecto de ley se menciona que la propuesta de modificar el artículo 130 de la Constitución, para que no sea más una obligación del Congreso acordar dar o no la confianza a un gabinete que recién inicia, propiciará mayor gobernabilidad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

Sustenta esta modificación en que especialistas en derecho constitucional como Milagros Campos Ramos<sup>15</sup>, señalan que esta figura no tiene mucho sentido ya que

(...) A diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el voto de confianza en el Perú, no importa un compromiso de apoyar las iniciativas legislativas ni programas y políticas gubernamentales, como se ha podido observar de la experiencia de estos años. Para Eguiguren "este mecanismo que está pensado como una forma de control del Congreso hacia el Consejo de Ministros y al Ejecutivo, puede convertirse en un bumerang". "Puede colocar al Congreso en una situación bastante difícil, porque se ve inevitablemente forzado a pronunciarse sobre un voto de confianza, cuando no necesariamente piensa siquiera en plantear una censura, teniendo sobre su cabeza una especie de espada de Damocles, ya que de acumularse dos caídas de equipos ministeriales procede la disolución. De ahí que la aprobación del voto de confianza no implique necesariamente un voto sincero de respaldo, sino más bien de temor, o sólo por razones tácticas" (Ezcurra Rivera, 1993)."<sup>16</sup>

Esta propuesta coincide con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente 006-2019-PI<sup>17</sup>, quien ha dicho que la finalidad de esta figura es promover puentes de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo con miras a desarrollar una política articulada, sin embargo, esta tiene lógica en los regímenes parlamentarios, siendo que otros que no lo son, han optado por *suprimir este acto o simplemente no regularlo*.

Al respecto, Bernalles Ballesteros (1999)<sup>18</sup> señaló que la inclusión del "voto de investidura" en nuestra Constitución parte de un error conceptual, ya que su aplicación se justifica en un modelo parlamentarista en el cual el gobierno se origina desde el Congreso, y por ello tiene plena facultad de darle la confianza o rechazarla; pero el en caso peruano, el gabinete se origina desde el Ejecutivo,

<sup>15</sup> CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Publicación de Gaceta Constitucional. Disponible en: [http://www.dialogoconlajurisprudencia.com/zona-constitucional-web/index.php/doctrina/mostrar\\_lib/tLFP0uAmw6qfodUzFXsvivvAZP9rEFyvy33uhVe53tLb6Wjngx1nB9NBj1vlyuVzenIjqtWDXH888sh8scmRDZManAxxx](http://www.dialogoconlajurisprudencia.com/zona-constitucional-web/index.php/doctrina/mostrar_lib/tLFP0uAmw6qfodUzFXsvivvAZP9rEFyvy33uhVe53tLb6Wjngx1nB9NBj1vlyuVzenIjqtWDXH888sh8scmRDZManAxxx)

<sup>16</sup> CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Op. Cit.

<sup>17</sup> Fundamento <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

<sup>18</sup> Referido por Rodrigo Espinoza Flores, en su artículo UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. Página 7.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

por tanto fuerza un voto de confianza del Parlamento a un gabinete en el que no tuvo injerencia en su conformación.

Por ello, aunque esta figura no sólo debe ser vista con la finalidad que advierte el Tribunal Constitucional -promover puentes de comunicación-, sino como un acto de control parlamentario sobre la conformación del gabinete y las políticas que plantean, tal como lo regula el Reglamento del Congreso<sup>19</sup>: siguiendo a Delgado Guembes, este tipo de supremacía sobre el gabinete resulta parecer artificial toda vez que *carece de efectos en relación con la definición de la política general de gobierno, cuyo autor es, en último término, el presidente de la república.*

En consecuencia, esta comisión considera que aunque suene ideal y noble la intención con la que los constituyentes del 93 plantearon el voto de confianza obligatoria; la experiencia nos ha demostrado que al contrario de lo que se esperaba -mejorar las relaciones de coordinación entre estos poderes-; la cuestión de confianza obligatoria no sólo ha resultado ser artificial al pretender que el Congreso participe o legitime un proceso de elaboración o definición de las políticas generales del gobierno y la selección de los miembros del gabinete ministerial, que corresponde exclusivamente al Ejecutivo; sino que además de no sumar a los fines de construcción de puentes de comunicación, el pretender que uno esté sometido al escrutinio del otro en su conformación y funcionamiento, a priori, ahonda más bien a la propensión de tensiones políticas entre ellos.

Además, deviene en perverso y desequilibrado que el Congreso esté coaccionado a legitimar, validar o dar respaldo y confianza a integrantes de un gabinete y a su plan de gobierno, puesto que, de negarle el voto de confianza, se habrá "puesto la soga", y por tanto, estará obligado a dársela si o si al siguiente gabinete bajo amenaza de "ahorcarse".

Por ello, esta comisión considera que una forma concreta, práctica y real de sumar al fortalecimiento de las buenas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es asegurar que el primero pueda tener la libertad y seguridad de que el gabinete que decida conformar podrá presentarse al Congreso para explicar y debatir su política de gobierno y las medidas que requieren su gestión, con la confianza de que al terminar su exposición, este podrá iniciar la ejecución de sus planes de gobierno.

---

<sup>19</sup> Artículo 82.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

En consecuencia, esta comisión concuerda con lo planteado por el proyecto de ley en estudio, en el sentido de eliminar la cuestión de confianza obligatoria, manteniéndose, claro está, la obligación del gabinete de presentarse ante el Congreso para exponer la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, pudiendo el Parlamento cuestionar, debatir, observar, complementar o proponer mejoras a estas.

Finalmente, sobre este punto cabe indicar que el informe final de la Comisión de Alto Nivel para la reforma política también concuerda con la eliminación del voto de la cuestión de confianza obligatoria, por no ser propiamente un voto de investidura<sup>20</sup>.

**b. Delimitación material de la cuestión de confianza facultativa**

Sobre este punto, el proyecto de ley en estudio propone incorporar expresamente en el artículo 132 de la Constitución que el Ejecutivo puede plantear cuestión de confianza facultativa sobre cualquier materia de incidencia directa en la política general del gobierno. Asimismo, que se puede plantear la confianza respecto de la permanencia de los miembros de su gabinete ministerial y sobre sus iniciativas legislativas, aunque en este caso la denegatoria no obliga al ministro a dimitir, en tanto la función legislativa es facultad del Poder Legislativo.

Actualmente, tal y como está redactado el artículo 132 de la Constitución Política, se entiende que la cuestión de confianza facultativa puede ser planteada sobre cualquier materia. Al respecto el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 006-2019/PI<sup>21</sup> ha señalado que esta ha sido regulada de manera abierta, *con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera*<sup>22</sup>.

Sin embargo, advierte que este extenso marco de escenarios *no debe ir de la mano con un uso indiscriminado de la cuestión de confianza*, y es que, como es

<sup>20</sup> página 60. Ver el informe en [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n\\_Informe\\_Completo-compressed\\_compressed.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf)

<sup>21</sup> <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

<sup>22</sup> Fundamento 106

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

evidente, el que ello ocurra, genera escenarios de ingobernabilidad, enfrentamientos y amenazas mutuas de censuras o negación de confianza por parte del Parlamento y de la disolución de este por parte del Ejecutivo, quien, evidentemente, debido a la forma cómo ha sido entendida la cuestión de confianza por parte del Tribunal Constitucional, tiene ahora el aval constitucional para aplicar libremente y sin restricciones -y por ello riesgosos- mecanismos para someter al Congreso a su voluntad.

En un estado de derecho se debe promover, fortalecer y asegurar el equilibrio de poderes, de forma tal que las instituciones puedan funcionar normalmente dentro de sus competencias sin transgresiones, permaneciendo los elegidos para ocupar los cargos por el lapso establecido por la Constitución; por tanto, los mecanismos de pesos y contrapesos reconocidos a cada uno de ellos, deben encontrarse debidamente delimitados y regulados, para evitar justamente un uso indiscriminado y pernicioso que conlleve que unos sean sometidos a otros, o una interpretación constitucional como la desarrollada por el Tribunal Constitucional que ha puesto en relieve el poder casi ilimitado de la cuestión de confianza facultativa.

Nuestra historia republicana nos muestra que los enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo no han sido poco, pero esta realidad no es privativa del Perú; se trata de una situación política bastante frecuente a nivel mundial, sobre todo en aquellos países en que la mayoría parlamentaria pertenece a un partido político distinto al del gobierno, el que se agudiza cuando el Congreso ejerce el control político o fiscalización sobre el Ejecutivo<sup>23</sup>.

El parlamento elegido para el periodo 2016-2021 tuvo esas características. Estuvo conformado, mayoritariamente por congresistas de un partido político cuyo candidato presidencial fue derrotado en la segunda vuelta electoral; es decir, el gobierno no sólo no tenía el respaldo político mayoritario en el Parlamento, sino que, además, su partido representaba un número muy pequeño de congresistas. Este inclusive llegó a dividirse, reduciéndose aún más su capacidad de llegar a acuerdos a la interna.

---

<sup>23</sup> Estas se encuentran parcialmente detalladas en la sentencia del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 006-2019-PI.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

En este contexto, se desarrollaron una serie de hechos que son relatados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 006-2019-CC/TC, como hitos de inestabilidad, y que, siguiendo el resumen del proyecto de ley en estudio, inició con la declaratoria de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, de la resolución legislativa que prohibía el transfuguismo o renuncia a la bancada parlamentaria, la que fue reformulada estableciéndose como legítima la disidencia por razones de conciencia.

En el siguiente cuadro se detalla los hechos<sup>24</sup> que antecedieron al cierre del Congreso.

**Cuadro 7**  
**Hechos más saltantes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo 2016-2019**

Fecha	Acción	Mecanismo aplicado	Titular del acto
Diciembre 2016	Moción de censura contra el ministro de Educación Saavedra. La censura fue aprobada en diciembre de 2016 y 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 Chincheros – 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

<sup>24</sup> Algunos de los cuales han sido tomados del libro de César Delgado Guembes, en su obra antes citada, páginas 37 y siguientes.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

Setiembre de 2017	Presentación de moción de censura contra la ministra Martens. Ante ello, el premier Fernando Zavala presentó cuestión de confianza, 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 su destitución por incapacidad moral permanente. Se votó el 21 de diciembre 2017 y fue rechazada.	Vacancia presidencial	Parlamento
24 de diciembre	El Presidente de la República decidió indultar al expresidente Fujimori, condenado desde el 2009 a 25 años de prisión.	indulto	Ejecutivo
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.		
Julio de 2018	Salieron 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 estos 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	Ejecutivo
marzo de 2019	El premier Villanueva renunció y fue remplazado por Salvador del Solar. Villanueva recibió prisión preventiva por presuntos actos de corrupción vinculado a Odebrecht y tráfico de influencias.		

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

4 de junio de 2019	El premier Salvador Del Solar presentó <u>cuestión de confianza</u> ante el Congreso para la aprobación de 6 proyectos de ley vinculados a lucha anticorrupción: impedimentos para ser candidato, democracia interna de partidos políticos, reforma del sistema electoral nacional, 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 reforma constitucional sobre inmunidad parlamentaria. El Congreso otorgó la confianza, estudió los proyectos y fueron aprobados el 25 de julio de 2019.	Cuestión de confianza por proyectos de ley	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	El Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada con el proceso de elección de los magistrados del TC, alegando excesiva celeridad y falta de transparencia del proceso. 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. Luego el Congreso dispuso la suspensión del Presidente para el ejercicio de sus funciones, lo que no tuvo efecto al ejecutarse el cierre del Congreso	Cuestión de confianza por proyecto de ley	Ejecutivo

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.

Del recuento de estos hechos se puede observar que en un inicio, el Congreso, con mayoría opositora al gobierno, presentó casi mensualmente interpelaciones o mociones de censura. Durante ese lapso el Ejecutivo intentó frenar la salida de ministros con la presentación de cuestiones de confianza que fueron rechazadas y por tanto, generaron la caída de algunos ministros y la primera crisis del gabinete al primer año de gobierno. Las fricciones entre estos poderes siguieron y culminaron con la renuncia del presidente de la República en marzo del año 2018.

El Congreso, evidenciando que el Ejecutivo utilizaba la cuestión de confianza como arma para evitar censuras ministeriales, aprobó una resolución legislativa para prohibir su uso cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político; sin embargo, la norma fue declarada inconstitucional tanto por la forma como por el fondo.

En la sentencia recaída en el expediente 006-2018/AI el tribunal señaló, con relación a su aprobación formal, que:

*...al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución.*

*(...)*

*Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.*

Con relación al fondo del asunto, este tribunal señaló que una resolución legislativa al normar causales de improcedencia de la cuestión de confianza había entrado a regular asuntos ajenos a la actuación parlamentaria y por tanto estaba transgrediendo el artículo 94 de la Constitución<sup>25</sup>.

Asimismo, indicó que resultaba inconstitucional pretender prohibir la interposición de la cuestión de confianza cuando esta se plantee con el objeto de promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político, porque atentaba contra el principio de balance entre poderes, ya que se restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear cuestiones de confianza en los asuntos que el Ejecutivo necesite para gobernar<sup>26</sup>.

Hasta allí todo haría suponer que el Tribunal Constitucional había colaborado con apaciguar las fricciones entre estos dos poderes enfrentados, pero en el fondo, lo que hizo fue empoderar la figura de la cuestión de confianza facultativa, puesto que indicó que:

---

<sup>25</sup> Fundamento 41

<sup>26</sup> Fundamento 76.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

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

Es decir, declaró constitucional el uso de un mecanismo de balance del cual es titular únicamente el Ejecutivo, con fines ilimitados. Ello motivó en el Ejecutivo a su frecuente uso para imponer una agenda legislativa al Congreso, no sólo con temas específicos sino con plazos perentorios. Fue tanta la certeza del poder que creía tener el Ejecutivo que creyó tener la facultad de interpretar, inclusive antes que el Congreso, cuando una cuestión de confianza le había sido denegada de forma tácita, hecho que, según su entender, le autorizaba constitucionalmente a cerrar el Parlamento.

El Tribunal Constitucional, con motivo de una demanda de conflicto de competencia (expediente 006-2019/CC) presentada por el presidente del congreso disuelto, contra el ejecutivo, señaló que la denegación de una cuestión de confianza que suponga la existencia de una crisis total del Gabinete, es *algo que amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación y esta manifestación debe ser expresa*<sup>27</sup>.

Además, dio algunos alcances sobre los asuntos que no podrían ser sometidos a cuestión de confianza, entre ellos deslizó que el Poder Ejecutivo no podría plantear a confianza:

- i. relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);*
- ii. que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,*
- iii. (que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.*

<sup>27</sup> Fundamentos 134 y 135.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

Asimismo, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o Comisión de Venecia<sup>28</sup>, en su informe que responde a una consulta presentada por el que fuera presidente del Congreso en el año 2019<sup>29</sup>, sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza, ha señalado que:

*La Constitución peruana no establece ninguna limitación explícita respecto a los asuntos que pueden estar vinculados a una cuestión de confianza. Corresponderá al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de reforma constitucional pueden vincularse a una cuestión de confianza. En el derecho comparado, la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza es inusual.*

*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. 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. En el Perú parecen existir algunas limitaciones sustantivas para las reformas constitucionales, tales como el principio de separación de poderes o la forma republicana de gobierno, los cuales podrían proporcionar una salvaguardia, pero su alcance no está claramente definido*

*El informe de la Comisión de Venecia sobre las reformas constitucionales 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, 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.*

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Ver el informe en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)022-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)022-spa)



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

En consecuencia, habiéndose evidenciado que durante el periodo 2018-2019 se desarrollaron prácticas que lindan con la arbitrariedad y el abuso del poder por parte del Ejecutivo en la presentación de cuestiones de confianza facultativa sobre proyectos de ley, con la finalidad de disolver constitucionalmente el Congreso, y teniendo en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional con relación al ámbito de aplicación de esta figura; con la finalidad de que el uso de los mecanismos de control y balance resulten funcionales para fomentar la colaboración y coordinación entre poderes, y no en el sometimiento de uno a otro; esta comisión considera necesario y justificado precisar los alcances y efectos que generan las cuestiones de confianza facultativas sobre proyectos de ley y en ese sentido, teniendo en cuenta que el parlamento tiene como función principal la de legislar, a diferencia del Ejecutivo que también la tiene sobre sus competencias o por delegación del parlamento se propone que cuando se planteen por Iniciativas legislativas, estas deben corresponder a iniciativas presentadas por el Ejecutivo, sobre materia de su competencia relacionadas con sus planes de gobierno conforme a lo que expuso en el Parlamento, y en las que tenga la capacidad de observarlas.

Al respecto, consideramos que si bien el ejecutivo puede considerarlas necesarias y por ello plantea una cuestión de confianza, corresponde al Congreso, como poder legislativo, estudiarla, debatirla y aprobarla en los términos que considere conveniente de acuerdo a la decisión de la mayoría de sus integrantes y en el orden procedimental establecido en el Reglamento del Congreso.

En consecuencia, en caso le sea rechazada la cuestión de confianza por un proyecto de ley, ello no debiera afectar la permanencia del cargo del presidente del consejo de ministros o del ministro que lo haya planteado, pudiendo generarse como consecuencia de su planteamiento, y como suele suceder por practica parlamentaria, coordinaciones entre ambos poderes del Estado a través de sus representantes, a fin de que los proyectos que se aprueben sea el resultado de lo que necesita el país, de acuerdo a lo que considere el Congreso como representante del pueblo.

## **V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La propuesta planteada en este dictamen propone la modificación de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política, por tanto, luego de su aprobación corresponderá la modificación del Reglamento del Congreso sobre la aplicación de la



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

cuestión de confianza. En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de lo que actualmente establece la Constitución Política y lo que se plantea modificar.

**Cuadro 8**  
**Textos comparativos: Constitución Política y propuesta de dictamen**

Constitución Política	Propuesta del dictamen
<p>Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.</p>	<p>"Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su <u>gestión</u>.</p>
<p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>	<p>Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.</p>
<p>Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.</p>	<p>Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.</p>
<p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p>	<p>Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p>
<p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p>	<p>El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.</p>
<p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p>	<p>El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.</p>
	<p><b>En caso de que la cuestión de confianza sea vinculada a la aprobación de una iniciativa legislativa, esta debe haber sido previamente presentada por el poder ejecutivo sobre asuntos en los que pueda ejercer la facultad</b></p>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**

<p>La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.</p> <p>Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.</p> <p>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.</p> <p>(...).</p>	<p>de observarlas y relacionada directamente con la política general de gobierno expresada conforme al artículo 130.</p> <p>La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza sólo es declarada por el Congreso de la República, luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso.</p> <p>Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.</p> <p>La desaprobación de la cuestión de confianza obliga al ministro a dimitir, salvo que se trate de una vinculada a la aprobación de un proyecto de ley.</p> <p>Artículo 133°.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, <b>previo acuerdo del gabinete registrado en acta</b>. 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.</p> <p>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 <b>en los que por mandato constitucional haya estado obligado a dimitir. (...)</b>".</p>
--	--



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

**VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El siguiente cuadro muestra los beneficios que se esperan obtener con la propuesta de reforma constitucional que se plantea en este dictamen.

Beneficios	Justificación
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contará con la libertad de elegir a su gabinete y establecer sus políticas de gobierno iniciales sin tener que coordinar previamente con el Congreso para que se le sea aceptada la cuestión de confianza.</li> <li>• Podrá presentar las cuestiones de confianza que considere necesarias a su plan de gobierno y sobre su gabinete y sobre proyectos de ley de su competencia. Ello no implica que esté limitado a presentar otras iniciativas legislativas y coordinar la urgencia de su atención, ya que puede hacerlas como en la práctica se ha venido dando.</li> <li>• Además, en caso el Congreso decidiera no aceptar los términos en que plantea la cuestión de confianza sobre una iniciativa legislativa, ello no implica dimisión del ministro que la planteó.</li> <li>• Fomenta, en consecuencia, la permanencia de los miembros del gabinete que haya decidió el Ejecutivo, reduciendo la posibilidad de injerencia por parte del Congreso de la República.</li> </ul>
Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No estará en la obligación de tener que darle confianza a un gabinete en cuya conformación no participó.</li> <li>• Podrá desarrollar sus funciones legislativas sin imposiciones ni amenazas por parte del Ejecutivo.</li> </ul>
Tribunal Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducirá su carga procesal al no tener que seguir resolviendo los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo.</li> </ul>
Población en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor estabilidad política permitirá que las instituciones avancen en la construcción de bienestar para la sociedad, en vez de desconcentrar sus esfuerzos por enfrentamientos entre instituciones.</li> </ul>

Asimismo, se reconoce la existencia de costos que implica la medida. El siguiente cuadro muestra cuáles serían esos costos y quienes lo tendrían que asumir.

Costos	Justificación
Poder Ejecutivo	Se reducen las posibilidades de someter al Congreso a sus exigencias sobre la aprobación de iniciativas legislativas, y de amenazarlo de disolverlo.
Congreso de la República	Pierde la posibilidad de someter al Ejecutivo en la conformación del gabinete ministerial.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 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**

## VII. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye por la aprobación del Proyecto de Ley 7624/2020-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LAS RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO, EN EL USO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA**

**Artículo Único. - Reforma constitucional de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú**

Modifícanse los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú, la que quedará redactada en los términos siguientes:

"Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su **gestión**.

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

Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de **confianza**.

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

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

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

**La cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial, sobre:**

1. **Materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo.**
2. **La permanencia de los miembros del gabinete ministerial.**

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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

3. Iniciativas legislativas sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo en las que la Constitución le reconoce el poder de observarlas y estén relacionadas directamente con la política general de gobierno expresada conforme al artículo 130.

El Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República.

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

Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.

La desaprobación de la cuestión de confianza obliga al ministro a dimitir, salvo que se trate de una vinculada a la aprobación de un proyecto de ley, en el que no lo está.

Artículo 133°.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, **previo acuerdo del gabinete 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.

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 **en los que por mandato constitucional esté obligado a dimitir.**

(...)"

Dese cuenta.  
Sala virtual de comisiones  
11 de mayo de 2021.



Firmado digitalmente por:  
RODAS MALCA Tania Rosalia  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/05/2021 11:51:57-0500



Firmado digitalmente por:  
LAZO VILLON Leslye Carol  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/05/2021 11:41:46-0500

LUIS ALBERTO VALDEZ FARIAS  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:  
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR  
42725375 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 11:05:08-0500



Firmado digitalmente por:  
VALDEZ FARIAS Luis  
Alberto FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 07:53:50-0500



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 00337557 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/05/2021 11:35:21-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY  
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**



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ BECERRA Jorge FAU  
20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 12:25:38-0500



Firmado digitalmente por:  
ALIAGA PAJARES GUILLERMO  
ALEJANDRO ANTONIO FIR 44078585 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 12:59:32-0500



Firmado digitalmente por:  
GUPIOC RIOS Robinson  
Dociteo FAU 20181740128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/05/2021 18:22:22-0500



Firmado digitalmente por:  
MAQUERA CHAVEZ Hector  
Simon FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 16:34:00-0500



Firmado digitalmente por:  
ALMERI VERAMENDI Carlos  
Alberto FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/05/2021 17:01:49-0500



Firmado digitalmente por:  
LLAULLI ROMERO Freddy FAU  
20181740128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 13/05/2021 12:12:28-0500



Firmado digitalmente por:  
GUIBOMCH ARTEAGA Otto  
Napoleon FAU 20181740128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 13/05/2021 16:45:58-0500

## mp.interno

---

**De:** mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe  
**Enviado el:** jueves, 13 de mayo de 2021 05:17 p.m.  
**Para:** mcruz@congreso.gob.pe  
**Asunto:** Mensaje Usuario Interno - Dictámenes  
**Datos adjuntos:** 0c985c748e9e53ce01cca395239f7f17.pdf

**Marca de seguimiento:** Seguimiento  
**Estado de marca:** Marcado

**[Solicitante]:** mcruz@congreso.gob.pe  
**[Asunto]:** Mensaje Usuario Interno - Dictámenes  
**[Mensaje]:** Exoneración de acta por ejecutar acuerdos  
**[Fecha]:** 2021-05-13 17:16:38  
**[IP]:** 179.6.142.180

Su mensaje ha sido recibido.

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