



**PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL USO
DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS 132°
Y 133° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL PERÚ**

El Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista de la República **Manuel Arturo Merino De Lama**; en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme al artículo 75° del Reglamento del Congreso, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE PRECISA EL USO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA
CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS 132° Y 133° DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ**

ARTÍCULO 1° ALCANCES DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. –

Es 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.

ARTÍCULO 2° LÍMITES EN LA PRESENTACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. –

La cuestión de confianza no puede plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Tampoco cabe el planteamiento de cuestiones de confianza para condicionar o considerar el voto del Congreso bajo término ni plazo máximo para el pronunciamiento.

ARTÍCULO 3° DECISIÓN DEL CONGRESO SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. –

La cuestión de confianza es aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate y votación conforme al Reglamento del Congreso. La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza no se presume. Sólo la califica el Congreso de la República mediante el voto de la asamblea sobre la materia que se pone bajo su consideración y deliberación.



ARTÍCULO 4° COMUNICACIÓN DE LA DECISIÓN PARLAMENTARIA AL PODER EJECUTIVO. -

El resultado de la votación del Pleno sobre la cuestión de confianza es comunicado de inmediato, mediante oficio, al Poder Ejecutivo.

Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden ejecutarse una vez efectuada dicha comunicación.

ARTÍCULO 5° CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE INICIATIVAS LEGISLATIVAS. -

En el caso específico de una cuestión de confianza planteada sobre iniciativas legislativas, se considerará aprobada o denegada solo cuando haya finalizado el proceso parlamentario, incluido el trámite de reconsideración regulado en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, o cuando la ley sea promulgada por el presidente del Congreso al vencimiento del plazo consignado en el primer párrafo del mencionado artículo constitucional. En cualquiera de los dos supuestos, se remitirá la comunicación a que hace referencia el artículo 4°.

ARTÍCULO 6° IMPROCEDENCIA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. -

El Pleno del Congreso, mediante Resolución Legislativa, y previa opinión de la comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una

cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en la presente Ley. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no vale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.



Firmado digitalmente por:
LAZO VILLON Leslye Carol
FIR 09370514 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2021 15:08:18-0500



Firmado digitalmente por:
RIVERA GUERRA WALTER
FIR 46389318 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2021 18:38:39-0500

Lima, 14 de junio de 2021



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA OCHARAN Monica
Elizabeth FAU 20181748126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2021 13:15:52-0500



Firmado digitalmente por:
MERINO DE LAMA Manuel
Arturo FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2021 10:14:32-0500



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 46389318 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2021 13:32:01-0500



Firmado digitalmente por:
MERINO DE LAMA Manuel
Arturo FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2021 10:14:16-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2021 12:27:20-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20181748126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 14/06/2021 12:27:44-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,16....de.....JUNIO.....del 20 21.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7888... para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
.....CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.....



YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito incorporar dentro de la normativa vigente tanto experiencias recientes en la aplicación de la cuestión de confianza como precisiones que viabilicen de manera constitucionalmente adecuada la presentación, aprobación y ejecución de los efectos de esta institución constitucional.

Como se puede advertir, los artículos 132° y 133° de la Constitución Política del Perú incluyen la cuestión de confianza como una cláusula abierta, que ha sido utilizada indiscriminadamente en el presente período parlamentario por el Poder Ejecutivo, como una herramienta para amedrentar al Congreso y, en último término, para lograr su disolución, la cual se sustentó en la desaprobación "fáctica" de una cuestión de confianza planteada respecto de un proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, que constituye una competencia exclusiva del Poder Legislativo.

Conforme la doctrina nacional, el derecho comparado y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto la cuestión de confianza, como la moción de censura y la declaración de vacancia de la Presidencia de la República son instituciones constitucionales a las que se debe recurrir en una situación límite, por excepción, y no ser utilizadas con el objeto de quebrar el equilibrio entre los poderes del Estado.

En este orden de ideas, el congresista Luis Valdez Farías, con el aval de su grupo parlamentario, presentó el proyecto de ley 7624/2020-CR que propone la reforma de los artículos 130°, 132° y 133° de la Constitución, en lo relativo a la cuestión de confianza obligatoria y facultativa, iniciativa que fue dictaminada por la Comisión de Constitución y Reglamento, y debatida y aprobada en sesión del Pleno del Congreso, por 81 votos a favor. No obstante, el número de votos alcanzado por la reforma constitucional no posibilita una nueva consulta en la próxima legislatura y, por lo tanto, corresponderá, en su momento, la convocatoria a referéndum, conforme lo dispuesto en el artículo 206° de la Constitución.

La mencionada propuesta legislativa tiene como propósito suprimir la cuestión de confianza obligatoria y regular la cuestión de confianza facultativa. Aspectos, ambos, que solo pueden sancionarse a través de una reforma constitucional.

El proyecto que se propone no tiene por finalidad afectar la figura de la cuestión de confianza tal como está plasmada en la Constitución, sino, reconociendo la facultad del Poder Ejecutivo para plantearla de manera amplia, intenta restablecer el equilibrio entre los poderes del Estado, afirmando la independencia del Poder Legislativo y preservando la naturaleza del régimen político peruano, en el cual el Presidente de la República no puede ignorar ni disminuir las competencias que la Constitución Política reserva de manera natural al Congreso de la República.



La presente propuesta se sustenta en la necesidad de fortalecer el principio del Estado de Derecho a través de una interpretación sistemática de las normas relativas a las competencias de los poderes del Estado y precisar algunas reglas formales para la correcta tramitación y aplicación de la cuestión de confianza facultativa. La Constitución, como cualquier norma, es susceptible de interpretación, la interpretan los operadores públicos y privados, y también los ciudadanos en todo orden de relaciones, pero conforme a la doctrina la interpretan por excelencia, y con carácter vinculante, en primer lugar, el legislador, luego el Tribunal Constitucional y además el Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre de 2018, ha señalado en el fundamento 75, lo siguiente:

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

El hecho de que la cuestión de confianza en la Constitución Política, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, esté consignada como una cláusula abierta no significa que pueda plantearse en todos los procedimientos y competencias propias del Poder Legislativo. A manera de ejemplo ¿podría el presidente del Consejo de Ministros presentar una cuestión de confianza para que el Congreso apruebe en sus términos una reforma total de la Constitución Política según la iniciativa legislativa que el propio Poder Ejecutivo presente?, ¿esta cuestión de confianza podría incluir el requisito de que se apruebe en dos legislaturas ordinarias para evitar el referéndum? La respuesta en ambos ejemplos es obvia: no se puede. Para que eso sea procedente tendría que estar taxativamente consignado en el texto constitucional, lo cual sería poco menos que jurídicamente aberrante.

Enrique Linde, jurista español, cuando se refiere a los límites de las potestades de los poderes públicos, señala que estos, evidentemente, deben encuadrarse en el marco del derecho establecido, como una expresión inequívoca del Estado de Derecho. Menciona lo siguiente¹:

"La expresión "Estado de Derecho" no tiene una significación unívoca en cualquier latitud, hasta el punto de que sólo desde una perspectiva estrictamente formalista podría encontrarse identidades entre las diferentes concepciones del Estado de Derecho en los estados occidentales; en la medida en que dicho concepto remite a la actuación del Estado y sus órganos conforme al Derecho establecido".

¹ Enrique Linde Paniagua, en su libro "Fundamentos de Derecho Administrativo. Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos", página 134. Editado por Editorial COLEX, quinta edición, año 2014, Madrid –



El propio Tribunal Constitucional, en la sentencia ya referida precedentemente, ha señalado como uno de los principios que organiza la forma de gobierno en el Perú, el principio de separación de poderes. En el segundo párrafo del fundamento 56, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

"Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo)".

Por ello, no puede haber potestad o atribución que, aunque contenida en norma abierta, no esté sujeta a los parámetros establecidos por la propia Constitución Política. En ese contexto, la iniciativa pretende, asimismo, mitigar la incertidumbre respecto de la calificación de si una cuestión de confianza ha sido aprobada o rehusada. Se precisa que el resultado o la aprobación o rechazo de una cuestión de confianza no se presume. El Congreso está obligado a enviar un oficio al Poder Ejecutivo comunicando si su pedido ha sido aprobado o no. Con este mecanismo se evitará en el futuro que se pueda alegar una aprobación o denegación "fáctica" o tácita.

Es del caso relevar que la proposición contiene la posibilidad de que el Congreso pueda, en caso de duda, evaluar la procedencia de la cuestión de confianza, previo informe de la comisión de Constitución y Reglamento, cuando esta tenga relación con iniciativas de reforma constitucional o competencias exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo, entre las que están, por ejemplo, los procedimientos de investigación o de acusación constitucional y el nombramiento o ratificación de funcionarios. En todo caso, emitirá una resolución legislativa.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Luego de analizado el problema y las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, se ha identificado que la presente medida traería consigo los siguientes beneficios y costos.

Entre los beneficios de fondo del proyecto de ley se tienen los siguientes:

- El Poder Ejecutivo, de conformidad con lo que establece el Tribunal Constitucional, podrá plantear las cuestiones de confianza que necesite para el cumplimiento de los objetivos de su gestión, en armonía con los principios constitucionales de equilibrio de poderes y corrección funcional.
- El Congreso podrá evaluar las cuestiones de confianza que el Poder Ejecutivo plantee dentro de los ámbitos de su competencia, con la



finalidad de poder colaborar con la concreción de objetivos en bien del país, sin que existan riesgos de interferencia o usurpación de sus funciones naturales como órgano legislativo.

- El Tribunal Constitucional no tendrá mayor carga laboral por enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Su análisis y reflexión sobre la cuestión de confianza son recogidas legalmente en esta propuesta de ley.
- La sociedad podrá tener la seguridad de que ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, cumplirán sus funciones, sin enfrentamientos ni avasallamientos que desgasten el sistema democrático; muy por el contrario, ambos poderes se centrarán en cumplir óptimamente con sus funciones constitucionalmente establecidas.

Por su parte, entre los costos o dificultades de la propuesta se tiene que:

- Un Ejecutivo con intenciones dictatoriales o de generar conflictos con el Poder Legislativo para poder disolverlo y legislar sin control, se sentirá limitado con esta propuesta legislativa, ya que tendrá que ubicar sus acciones dentro del ámbito de sus competencias que están claramente establecidas en la Constitución Política del Perú. Es decir, la posibilidad de intromisión en las competencias del órgano legislativo le queda restringida.
- Los ciudadanos que consideren que el Poder Ejecutivo debería cerrar el Congreso se sentirán afectados negativamente con esta propuesta legislativa, puesto que esa posibilidad queda reducida ya que la cuestión de confianza facultativa no puede ser planteada para avasallar ni interferir en las competencias del Poder Legislativo y, por lo tanto, la posibilidad de su cierre se reduce a otros supuestos.

CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra directamente relacionada con la primera política del Acuerdo Nacional, referida al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho:

"Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se esfuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con ese objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo



integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

