



ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



PROYECTO DE LEY DE INTERPRETACIÓN DEL
ARTÍCULO 132° DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 132 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único.- Interpretación del artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

La posibilidad de plantear una cuestión de confianza debe interpretarse como referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas, las referidas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que son materia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza se determina expresamente por la votación del Pleno del Congreso, no siendo procedente la presunción de la misma. Una vez concluido el debate y la votación, el resultado se pone en conocimiento del Poder Ejecutivo mediante oficio. Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden efectuarse una vez realizada dicha comunicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Procedimiento de la cuestión de confianza.

El trámite, votación y comunicación sobre la cuestión de confianza se rige por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República.

Patricia Chirinos

Adriana Tudela G.

María Fernanda Lombrensis

Rosbelli Amador
www.congreso.gob.pe

Alejandro Caveró
CONGRESISTA

José Williams Z.
VOCERO
Edificio Complejo Legislativo N° 251
Oficina 308, tercer piso, Lima 1.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II.1 ANTECEDENTES

- Proyecto de Ley 7881/2020-CR
- Proyecto de Ley 7888/2020-CR
- Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR Ley de Interpretación del artículo 132° de la Constitución Política del Perú sobre la cuestión de confianza; de la Comisión de Constitución de fecha 25 de junio de 2021.

II.2 FUNDAMENTOS

La ley interpretativa de la Constitución tiene como única finalidad aclarar el sentido de la norma, no supone una manipulación o menoscabo al contenido plasmado en el artículo que se interpreta, y resulta necesaria cuando en la forma en la que está redactado se presta a diferentes interpretaciones.

La Constitución peruana ha previsto en el numeral 1 del artículo 102° como atribución del Congreso "dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes". Se trata de una disposición que se repite desde los textos del siglo XIX.

Asimismo, en el numeral 10 del mismo artículo establece que tiene las atribuciones que son propias de la función legislativa.

Compartimos la opinión de constitucionalistas que señalan que el Congreso tiene atribución para interpretar la Constitución, entre otros motivos, *porque la propia Constitución lo faculta a aprobar leyes de desarrollo constitucional en las que necesariamente debe interpretar el contenido de la disposición constitucional que ha de desarrollar a través de una ley*¹.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 0002-1996-AI ha reconocido que el Parlamento no constituyente posee y ejercita su potestad legislativa de interpretación al dictar leyes de desarrollo constitucional.

Es así que, tras los acontecimientos ocurridos en los últimos años, en los que se ha desnaturalizado la cuestión de confianza, utilizándose con la finalidad de debilitar la

¹ Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR Ley de Interpretación del artículo 132° de la Constitución Política del Perú sobre la cuestión de confianza; de la Comisión de Constitución de fecha 25 de junio de 2021.



ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

posición del Congreso, siendo amenazado con la disolución, en caso de negación, lo cual finalmente se llevó a cabo por una interpretación de negación "fáctica". Y teniendo en cuenta las sentencias del Tribunal Constitucional, existe la necesidad de interpretación de la cuestión de confianza recogida en los artículos 132° y 133° de la Constitución Política del Perú.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 43° de la Constitución Política del Perú "*el gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes*". Es en virtud de este principio que resulta de suma importancia preservar el equilibrio entre los poderes del Estado reconociendo la facultad del Poder Ejecutivo para plantear una cuestión de confianza de manera amplia siempre y cuando no se altere la independencia del Poder Legislativo y salvaguardando la naturaleza del régimen político peruano. Esto es, el presidente de la República debe respetar las competencias que la Constitución Política reserva al Congreso de la República.

Por lo que debe garantizarse 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 este sentido, el artículo 206° de la Constitución en su último párrafo señala que el Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional. Por lo que queda claro, que es el Congreso de la República el que goza de la competencia para aprobar dichas reformas.

Por lo que someter un pedido de cuestión de confianza sobre competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República resulta contraproducente al equilibrio de poderes, al sistema de pesos y contrapesos que debe existir en todo Estado de Derecho.

Existen dos tipos de pedido de confianza, la obligatoria y la facultativa, la primera recogida en el artículo 130° de la Constitución Política del Perú, la cual no es materia de este proyecto. Y la facultativa en los artículos 132° y 133° de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC del 6 de noviembre de 2018, demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modificaba el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. En su fundamento 72, señala que, la cuestión de confianza facultativa no establece supuestos a diferencia de la obligatoria regulada en el artículo 130° que se refiere a la política general del gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros.

Sin embargo, en el fundamento 75 de la sentencia antes mencionada, el Tribunal Constitucional señala 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 subrayado es nuestro).

De lo que podemos inferir que, si bien la cuestión de confianza facultativa no establece supuestos para su presentación, se debe utilizar con la finalidad de conseguir el respaldo político del Congreso para realizar las políticas que la gestión del Poder Ejecutivo requiera; una reforma constitucional no forma parte de una política que la gestión del Ejecutivo requiera. Tanto es así, que la propia sentencia tampoco señala que las propuestas de reforma constitucional se encuentren dentro de esta "cláusula abierta".

Sin embargo, en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC del 14 de enero de 2020 Demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso de la República, el Tribunal Constitucional afirma que se ha abierto la posibilidad de presentar cuestiones de confianza sobre posibles reformas constitucionales, porque el propio Congreso de la República en la práctica parlamentaria, así lo ha permitido. Podríamos decir entonces, que no es la Constitución la que recoge esta posibilidad, sino es una consecuencia de la práctica parlamentaria.

En la misma sentencia, en su fundamento 195 sostiene lo siguiente: *"Reconocer que, en general, se pueda plantear cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley, generaría una seria alteración del equilibrio de poderes, y supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno."*

Asimismo, el Tribunal señala en su fundamento 199 que *"aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, ello solamente será válido en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia (exclusiva o compartida) del Poder Ejecutivo."*

En la misma línea señala en su fundamento 200 que *"aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley, para la reforma de la Constitución, debe precisarse que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irrogue competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, trasgrediendo con ello la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente dispuesto."*

Es decir, que de acuerdo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional a pesar de haberse permitido esta posibilidad por la propia actuación del Congreso, no se puede presentar cuestiones de confianza para que el Poder Ejecutivo se irrogue competencias que le corresponden a otros órganos del Estado, pues se estaría vulnerando el sistema político.

Resulta curioso que el Tribunal Constitucional en la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República manifieste que el debate fue muy escueto y en la sentencia que declaró infundada la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Congreso de la República por la disolución de éste, no haga referencia a que las reformas constitucionales requieren de un amplio consenso y debate, lo cual resulta imposible si hay una cuestión de confianza de por medio.

En agosto de 2019, a propósito del conflicto suscitado entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se solicitó opinión de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza. En sus conclusiones advierte que, *"en el derecho comparado, la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza es inusual"*.

En el párrafo 44 sostiene, *"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 subrayado es nuestro).

Del mismo modo señala en el párrafo 45: *"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."* (El subrayado es nuestro).

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa otorga los siguientes beneficios al funcionamiento y correcto entendimiento del marco constitucional nacional, el cual establece que el Gobierno debe organizarse acorde al principio de separación de poderes:

1. Se delimitan los parámetros para la aplicación de la cuestión de confianza, evitando así su desnaturalización por medio de su uso constante, lo que puede implicar riesgos de predictibilidad y gobernabilidad, comprometiendo incluso el respeto al equilibrio de poderes.
2. Esta delimitación favorece el control de los Poderes del Estado y evita su entorpecimiento injustificado, lo cual, de conformidad con la Sentencia N° 0023-2003-AI del Tribunal Constitucional del Perú, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, limitando el poder frente al absolutismo y una potencial dictadura.
3. Se esclarecen los márgenes de competencia de los Poderes del Estado, en particular del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sobre la aplicación de la cuestión de confianza, dotando a su vez a la ciudadanía de dicho conocimiento.
4. Se evita la incertidumbre generalizada sobre la procedencia del uso de la cuestión de confianza en los casos indicados en la presente propuesta, tal como se deja evidenciar de la coyuntura política actual. Este proyecto legislativo dará mayor comprensión y claridad a los ciudadanos, juristas y funcionarios públicos sobre el ámbito de aplicación del uso de la cuestión de confianza.
5. Se fortalece el sistema de equilibrio y distribución de poderes, siendo esta una exigencia ineludible en todo Estado democrático de derecho.

En contraposición, el proyecto no genera ningún costo adicional al erario nacional por lo siguiente:

1. No requiere de la implementación de mayor presupuesto o contratación de personal en ningún nivel de la esfera de la administración pública. Por el contrario, la carga de la administración se reduce, al existir un margen más concreto para el uso de la cuestión de confianza.



ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

2. No traslada ningún costo al ciudadano y, por el contrario, fortalece y dota de mayor predictibilidad al funcionamiento de sus instituciones públicas, encargadas de tutelar, salvaguardar y representar sus derechos e intereses.

En consecuencia, queda acreditado que el presente proyecto legislativo beneficia a la nación y al correcto funcionamiento de los Poderes del Estado y, a su vez, no irroga ningún costo social ni económico al Estado o a la población.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene por finalidad dotar de una interpretación clara de la cuestión de confianza recogida en el artículo 132 de la Constitución Política del Perú que salvaguarde la relación entre los poderes del Estado, manteniendo el equilibrio entre ellos.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la primera Política de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.