



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

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

1. El Proyecto de Ley **0206/2021-CR**, Reforma de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú de 1993.
2. El Proyecto de Ley **0306/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 132 y adiciona el artículo 132-A en la Constitución Política, a fin de precisar los mecanismos de control político por parte del Congreso.
3. El Proyecto de Ley **612/2021-CR**, Ley de reforma constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Perú.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Novena Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, con 11 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SOTO PALACIOS, Wilson y los congresistas accesorios AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli (en reemplazo de la congresista Adriana Tudela Gutiérrez) y OBANDO MORGAN, Auristela (en reemplazo del congresista Héctor Ventura Angel).

Votaron en contra los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El Proyecto de Ley **206/2021-CR**, Reforma de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú de 1993, fue presentado por el congresista

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

JIMÉNEZ HEREDIA, David Julio; del grupo parlamentario Fuerza Popular ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 16 de setiembre de 2021, y fue decretado el 21 de setiembre de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

2. El Proyecto de Ley **306/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 132 y adiciona el artículo 132-A en la Constitución Política, a fin de precisar los mecanismos de control político por parte del Congreso, fue presentado por la congresista ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; del grupo parlamentario Perú Libre ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 29 de setiembre de 2021, y fue decretado el 5 de octubre de 2021 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.
3. El Proyecto de Ley **612/2021-CR**, Ley de reforma constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Perú, fue presentado por la congresista JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; del grupo parlamentario Fuerza Popular ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 3 de noviembre de 2021, y fue decretado en la misma fecha para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión.

Las 3 propuestas han sido acumuladas en función a la problemática expuesta y las medidas legislativas propuestas para resolverla.

Aquí es importante señalar que han sido derivados a la Comisión de Constitución y Reglamento otras iniciativas legislativas como las siguientes:

- Proyecto de Ley **095/2021-CR**, Ley de reforma constitucional que promueve la gobernabilidad y el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; presentado por el congresista MÁLAGA TRILLO, George Edward; del grupo parlamentario Somos Perú – Partido Morado; por el cual propone la modificación de los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

- Proyecto de Ley **428/2021-CR**, Ley de reforma constitucional de los artículos 113 y 134 de la Constitución Política del Perú, presentado por la congresista CORTEZ AGUIRRE, Isabel; del grupo parlamentario Juntos por el Perú.
- Proyecto de Ley **474/2021-PE**, Ley de reforma constitucional que fortalece la gobernabilidad y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, fue presentado por el Poder Ejecutivo; por el cual se plantea modificar los artículos 113, 114, 130, 132 y 133 de la Constitución Política.

Como se puede observar, estas iniciativas plantean modificaciones constitucionales a los artículos referidos a la incapacidad permanente o temporal del presidente de la República para ejercer el cargo (113 y 114) así como de los artículos relativos a la cuestión de confianza obligatoria (130) y facultativa (132 y 133). Al respecto, se ha considerado pertinente abordar el estudio de estos proyectos, sumados a otros adicionales que proponen disposiciones específicas referidas a vacancia del cargo presidencial —como los proyectos de ley 421 y 841/2020-CR—, en un dictamen específico sobre el tema, que viene siendo elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento y que será puesto a consideración de sus miembros en el más breve plazo posible.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de reforma constitucional presentados para regular el voto de confianza estipulado en el artículo 130 de la Constitución Política

Cuadro 1
Propuestas de reforma constitucional sobre el voto de confianza del artículo 130

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
1708/2001-CR	Ley de enmienda del artículo 130° de la Constitución referido al voto de investidura al Consejo de Ministros	Propone modificar el artículo 130° de la Constitución Política del Estado, referido al voto de investidura al Consejo de Ministros.	Archivo
4227/2018-CR	Proyecto de ley de reforma constitucional	Propone modificar diversos artículos de la Constitución Política del Perú, a fin de promover la gobernabilidad, fortalecer la democracia y definir	Archivo

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

	para promover la gobernabilidad	los alcances del sistema de gobierno presidencialismo parlamentarizado atenuado.	
6404/2020-CR	Ley de reforma constitucional que reforma los artículos 130, 132, 133, 134 de la Constitución política del Perú	Propone ley de reforma constitucional que reforma los artículos 130, 132, 133, 134 de la Constitución Política del Perú.	Archivo
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.	Aprobado Pendiente de referéndum

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

2.2. Proyectos de reforma constitucional presentados para regular la cuestión de confianza facultativa

Durante el periodo parlamentario 2016-2021 se presentaron distintos proyectos de reforma constitucional para regular la cuestión de confianza establecida en los artículos 132 y 133 de la Constitución.

Cuadro 2
Propuestas de reforma constitucional sobre la cuestión de confianza (artículos 132 y 133 de la Constitución de 1993)

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
1924/2017-CR	Reforma constitucional de los artículos 132, 133, 134, de la Constitución Política	Propone modificar los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú, precisa las situaciones por las que se presenta una cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros ante el Pleno del Congreso de la República.	Aprobado. Resolución Legislativa del Congreso N°: 007-2017-2018-CR
4362/2018-CR	Ley de Reforma Constitucional que precisa aspectos sobre el ejercicio del cargo de Presidente y Vicepresidente de la República y la aplicación de la Cuestión de Confianza	Propone reformar diversos artículos de la Constitución Política del Perú a fin de precisar los alcances para el ejercicio del cargo de Presidente y Vicepresidente de la República y sobre la aplicación de la cuestión de confianza.	Archivo
7624/2020-CR	Ley de reforma constitucional para fortalecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo,	Propone modificar los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú.	Aprobado Pendiente de referéndum

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

	en el uso de la cuestión de confianza		
003/2021-CR	Ley de reforma constitucional del artículo 133 sobre la cuestión de confianza	Propone reforma constitucional del artículo 133 sobre la Cuestión de Confianza.	Aprobado. Ley 31355 (Ley de desarrollo constitucional)

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

Mediante los Oficios 208, 209, 210, 211, 212 y 213 de fecha 29 de setiembre de 2021; 261, 262, 263 y 264 de fecha 15 de octubre de 2021; 333, 334, 335, 336, 337 y 338 de fecha 8 de noviembre de 2021, se solicitó opinión a los siguientes especialistas e instituciones:

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto de los proyectos de ley 206, 306, y 612/2021-CR

OFICIO N°	PROYECTO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
208-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Constitucional	Alberto Bórea Odría	30/09/2021
209-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Constitucional	Carlos Hakansson Nieto	30/09/2021
210-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Parlamentario	César Delgado Guembes	30/09/2021
211-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Constitucional	Francisco José Eguiguren Praeli	30/09/2021
212-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Constitucional	Gerardo Eto Cruz	30/09/2021
213-2021-2022-CCR/CR	206	Especialista en Derecho Constitucional	Milagros Campos Ramos	30/09/2021
261-2021-2022-CCR/CR	306	Especialista en Derecho Constitucional	Francisco José Eguiguren Praeli	18/10/2021
262-2021-2022-CCR/CR	306	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Álvarez Miranda	18/10/2021
263-2021-2022-CCR/CR	306	Especialista en Derecho Constitucional	José Palomino Manchego	18/10/2021
264-2021-2022-CCR/CR	306	Especialista en Derecho Constitucional	Óscar Díaz Muñoz	18/10/2021
333-2021-2022-CCR/CR	612	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	18/11/2021

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

334-2021-2022-CCR/CR	612	Especialista en Derecho Parlamentario	César Delgado Guembes	18/11/2021
335-2021-2022-CCR/CR	612	Especialista en Derecho Constitucional	Aníbal Quiroga León	18/11/2021
336-2021-2022-CCR/CR	612	Especialista en Derecho Constitucional	Ángel Delgado Silva	18/11/2021
337-2021-2022-CCR/CR	612	Especialista en Derecho Constitucional	Natale Amprimo Plá	18/11/2021
338-2021-2022-CCR/CR	612	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Álvarez Miranda	18/11/2021

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

- El doctor **Francisco José Eguiguren Praeli**, mediante Carta s/n de fecha 13 de setiembre de 2021, hizo llegar su opinión sobre un proyecto de ley relacionado a esta materia.

Sobre la propuesta de reforma al artículo 130 para eliminar el voto de confianza obligatorio, opina que es positivo mantener la presentación del Gabinete y argumenta que no tiene mayor sentido exigir a la oposición parlamentaria que deba otorgar su respaldo político a un nuevo Gabinete, que no es el suyo y cuando recién se inicia su gestión; originando su caída en caso de no alcanzarse la confianza, lo que incide en el riesgo de la disolución del Congreso.

Respecto a la propuesta de reforma del artículo 132 para excluir la posibilidad de utilizar la cuestión de confianza facultativa respecto de iniciativas de reforma constitucional o de convocatoria a referéndum, Eguiguren Praeli considera que resultaría formalmente válida. Sin embargo, señala que el Congreso debería ponderar si resulta conveniente y las implicancias de restringir las materias propias de la cuestión de confianza sin hacer alguna acotación similar para el uso de la censura. Sostiene, además, que debe atenderse a lo expresado por el Tribunal Constitucional acerca de que las reformas que alteran el régimen político previsto en la Constitución deberían ser necesariamente sometidas a ratificación mediante referéndum popular.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Con relación a la exclusión de la cuestión de confianza para la convocatoria a referéndum, indica que no comprende su sentido y posibilidad real de aplicación.

Sugiere incluir en la reforma que tanto la aprobación de la censura como del voto de confianza requieren igualmente que se logre el voto de más de la mitad del número legal de congresistas.

Sobre la reforma del artículo 133 para agregar que no se podrá aprobar la censura al Gabinete en el último año de mandato, considera que esta es innecesaria, pues responde a una equiparación que no es correcta. Explica que la razón por la cual la Constitución no permite la disolución del Congreso en el último año de mandato es esencialmente práctica, pues al estar por culminar el mandato parlamentario pierde sentido llamar a unas nuevas elecciones. Señala que una censura al Gabinete es consecuencia del control político del Congreso y de su desaprobación a la gestión gubernamental, lo que puede ocurrir en cualquier momento del mandato presidencial y parlamentario. En ese sentido, reitera que la aprobación de una censura contra el Gabinete solo implica su caída y la designación de uno nuevo, lo que no tiene mayor problema al no estar en juego una eventual disolución del Congreso.

Sobre el Proyecto de Ley 206/2021-CR, se obtuvo las siguientes opiniones:

- El doctor **Gerardo Eto Cruz**, mediante Carta s/n del 26 de noviembre de 2021, hizo llegar sus comentarios sobre el proyecto de reforma constitucional.

Con relación a la propuesta de modificación del artículo 130 de la Constitución Política del Estado para suprimir el voto de confianza a los nuevos gabinetes (*cuestión de confianza obligatoria*), el especialista indica que esta reforma suprimiría el primer tramo de la relación conflictiva, dado que la funcionalidad Parlamento-Gobierno significará una relación sin plantear (al Gobierno) ni exigir

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

(al Congreso) la confianza. Ello, según el especialista, generaría una relación funcional y no conflictiva.

Sobre la propuesta de modificación al artículo 132 de la Constitución, el especialista divide su análisis en los tres supuestos de procedencia de la cuestión de confianza contemplados en la reforma. En primer lugar, sobre la precisión de que la cuestión de confianza solo procede sobre materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos del poder Ejecutivo, el doctor Eto Cruz sostiene que dicha fórmula respeta el testamento histórico del Poder Constituyente, en el sentido que el Ejecutivo solo hace uso de la cuestión de confianza sobre las competencias que le son inherentes a la administración de la *res pública*. En segundo lugar, sobre la procedencia de la cuestión de confianza sobre la permanencia de los miembros del gabinete, el especialista indica que la fórmula resulta pertinente, dado que está vinculada con la aquiescencia que el Congreso dispensa a los que conforman el gabinete ministerial. En tercer lugar, sobre la procedencia de cuestiones de confianza para 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, el doctor Eto Cruz indica que dicho párrafo resulta coherente con el régimen de iniciativas en la formación de leyes.

Luego, el especialista opina favorablemente sobre el párrafo referido a que el Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso ni sobre propuestas de referéndum. Indica que dicha parte consagra las garantías institucionales de cada órgano del Estado y que cierra las compuertas a escenarios como la convocatoria a una Asamblea Constituyente u otras consultas que no son de competencia del gobierno.

Finalmente, se muestra a favor de la precisión acerca de que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza es declarada por el Congreso. Del mismo

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

modo, sobre el requerimiento del acuerdo de gabinete para la presentación de una cuestión de confianza a nombre del Consejo, indica que es pertinente y necesario.

Sobre el Proyecto de Ley 306/2021-CR, se obtuvo la siguiente opinión:

- Los doctores **José Palomino Manchego** y **Dante Paiva Goyburu**, mediante Carta s/n, de fecha 5 de noviembre de 2021, hicieron llegar sus comentarios sobre la reforma constitucional propuesta.

Sobre la propuesta que la cuestión de confianza se plantee previa interpelación, los especialistas indican que dicho planteamiento permitiría advertir de la situación que afronta el ministro, previendo consecuencias que podrían generarse.

Respecto a la propuesta de que la censura ministerial proceda únicamente por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo, los especialistas indican que parametrar de forma tan expresa la posibilidad de censurar a un ministro podría limitar a rechazar por parte del Congreso a personajes que conformen un gabinete, pero que cuenten con antecedentes nada favorable. En ese sentido, indican que la actual configuración de la censura deja un margen abierto y flexible, que es apropiado en el ejercicio de la práctica política para invocar la censura ante una situación no prevista, lo que puede incluir actos de corrupción del ministro que cometió antes de asumir el cargo y que hagan insostenible su presencia en el gabinete.

Sobre la propuesta para que la cuestión de confianza deba referirse a iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, consideran que dichas iniciativas deben estar vinculadas en concordancia con lo previsto en la Ley 31355.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Sobre el proyecto de ley 612/2021-CR, se ha recibido las siguientes opiniones:

- La **Defensoría del Pueblo** mediante Oficio 0013-2022-DP/PAD de fecha 10 de enero de 2022 remite sus comentarios a los Proyectos de Ley 612/2021-CR y otro.

En referencia al artículo 130, señala que es importante precisar que el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 7624/2020-CR, que contiene la misma modificación propuesta en el Proyecto de Ley 612/2021-CR, se encuentra pendiente de ser sometido a referéndum al haber obtenido 79 votos en el Pleno Virtual de fecha 10 de junio de 2021.

Además, expresa que en relación con la propuesta de modificar los artículos 132 y 133 del texto constitucional, conviene mencionar que a raíz de la publicación de la Ley 31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en tales artículos, esa norma se encuentra pendiente de confirmarse su constitucionalidad o declararse su inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional (...).¹

- **Aníbal Quiroga León** mediante informe de fecha 18 de enero de 2022 hace llegar informe legal con respecto al Proyecto de Ley 612/2021-CR que propone la reforma constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Perú sobre la exposición del Gabinete Ministerial ante el Congreso y la cuestión de confianza.

El informe tiene como objeto remitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 612/2021-CR que propone modificar el párrafo primero del artículo 130 de la Constitución Política del Perú de modo que se establezca en el que la exposición del nuevo gabinete ministerial ante el Congreso, no da lugar al voto de confianza por parte de este último.

¹ Defensoría del Pueblo mediante Oficio 0013-2022-DP/PAD de fecha 10 de enero de 2022

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Este informe arriba, entre otras conclusiones, a:

- Que la cuestión de confianza por investidura es una forma eficaz de control político del Parlamento sobre los actos de gobierno. En ese sentido, el control político del legislativo se configura a través del juicio objetivo y valorativo sobre los miembros del recién constituido Consejo de Ministros.
- Respecto a la institución ministerial se infiere que por la naturaleza del cargo ministerial este imprescindiblemente debería recaer sobre una persona que ostente férrea probidad e idoneidad en la conducta, lo último en fe de la función principal que tienden a cumplir; la misma que se traduce en la óptima dirección y gestión de los servicios públicos, a fin de asegurar el abastecimiento de la población nacional en productos y servicios esenciales para su desarrollo y beneficio. Además, que los ministros son responsables individualmente por los actos presidenciales que refrendan y responsables solidariamente o de forma compartida por los delitos o trasgresiones a las leyes que cometiese el Presidente de la República o los que fuesen acordados en el Consejo de Ministros.
- De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, consagra los derechos políticos referentes a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sea por vía directa o a través de los representantes que elige. Debe precisarse que la ciudadanía es el vínculo político entre una persona natural y el Estado. En razón de ello, en materia de derechos políticos, expresa que cada ciudadano tiene una igualdad básica común con todos los ciudadanos del mismo Estado. La idea de ciudadanía es la más importante del derecho político; propugna la igualdad básica en la vida política y es conquista de los últimos doscientos años, en los que la democracia se ha desarrollado como modelo de organización política en casi todos los sistemas políticos del mundo. La democracia en ese contexto exige la ciudadanía como igualdad básica para la participación política.
- Es derecho de todo ciudadano el de elegir a sus representantes y se considera función esencial del Congreso la de representación

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

parlamentaria, justificando ello en que las demandas sociales tienen mediante estos un canal democrático para procesarse. Otra función esencial del Congreso es la de Control Parlamentario, esta es la facultad que tiene el Parlamento para realizar actos de eficacia jurídica en relación entre órganos, mediante los cuales determinadas acciones del Poder Ejecutivo quedan sometidas a procesos de revisión por parte del Legislativo. De ese modo la aplicación del control a un acto gubernamental es un proceso especial que en sus resultados podría derivar a que el Parlamento demande la responsabilidad política que corresponda. El control que ejerce el parlamento es que da y rinde mayores frutos a la estabilización y permanencia del régimen democrático, pues evita los peligros de una asimetría por la gran concentración del poder en el Ejecutivo.

- Es importante el control que realiza a consecuencia de las actividades legislativas del gobierno. Bajo esta modalidad, el gobierno no ejerce la atribución legislativa en términos absolutos, pues está obligado a dar cuenta del acto al Parlamento o someterlo a su ratificación. El control político, por el cual el Parlamento fiscaliza y somete a un proceso completo de investigación determinados actos del Ejecutivo.
- El doctor Quiroga León expresa que el Congreso de la Republica tiene la facultad de admitir o rechazar la cuestión de confianza por investidura al recién designado gabinete ministerial, debiendo este cesar en sus funciones en caso de rechazo, al respecto, considera que el Congreso debería seguir ostentando esta facultad. Lo último referido no solo porque así lo dictamina la actual Carta Magna o porque este control se configure como un mecanismo en fe del equilibrio de poderes que todo Estado debe ostentar, sino también por el vínculo que ostenta la relación entre el Congreso y la sociedad siempre que la representación parlamentaria, se justifica en el cauce que tienen las demandas sociales de llegar a procesarse en beneficio de la actividad social. De ese modo, el Congreso de la Republica debe seguir velando por el beneficio de la misma, a través de figuras legales como la cuestión de confianza por investidura. En razón de ello no considera viable este proyecto de ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

2.4. Opiniones ciudadanas

A la fecha, consta en la web del Congreso de la República la opinión ciudadana del señor Juan Pablo Huarachi Valencia sobre el Proyecto de Ley **206/2021-CR**, Reforma de los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú de 1993.

- *Un cordial saludo. Debiera ser más equilibrada y técnica la propuesta que mantenga el equilibrio de poderes.*

Sobre el Proyecto de Ley **306/2021-CR**, Ley que modifica el artículo 132 y adiciona el artículo 132-A en la Constitución Política, a fin de precisar los mecanismos de control político por parte del Congreso consta en la web del Congreso las opiniones de los siguientes ciudadanos:

- Armando Rodrigo de los Ríos: *En contra de someter al estado peruano, vulnerando los poderes independientes del estado, para poder enquistar el radicalismo y arrebatar nuestra libertad de todos los peruanos.*
- Franca Fiorella de los Ríos: *En contra de destruir el poder legislativo.*
- Rosario Aída Figueroa Méndez: *En contra de vulnerar al país.*
- José Armando de los Ríos Portugal: *Totalmente en contra de vulnerar las facultades de los poderes del estado.*

Sobre el Proyecto de Ley **612/2021-CR**, Ley de reforma constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Perú, consta en la web del Congreso la opinión de los siguientes ciudadanos:

- Felipe Aliaga: *En total desacuerdo, es decir que el congreso se desentiende del planteamiento del ejecutivo para nuestro país y por ende no podrían interponer a un ministro. Uno debe controlar al otro. Los poderes del Estado deben tener límites; deben controlarse*
- Kelly Dávila: *El Congreso debe dar la estabilidad al ejecutivo, el Congreso no está para poner piedras al gobierno. Esa modificación es golpista, mi total desacuerdo como ciudadana peruana, exijo respeto al gobierno.*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

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

1. El **Proyecto de Ley 206/2021-CR** propone reformar los artículos 130, 132, 133 y 134 de la Constitución Política.

Sobre el artículo 130, plantea que la exposición del Consejo de Ministros ante el Congreso no da lugar a voto de confianza.

Luego, sobre el artículo 132, propone agregar que la cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial sobre: (i) materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo; (ii) la permanencia de los miembros del gabinete ministerial; (iii) 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.

Plantea añadir que el Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso ni sobre propuestas de referéndum; del mismo modo, propone añadir en el texto constitucional que la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo es declarada por el Congreso luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso y que el Parlamento, dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.

Propone modificar el artículo 133 de modo tal que el Presidente del Consejo de Ministros pueda plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, previo acuerdo del gabinete registrado en acta.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Asimismo, plantea modificar el artículo 134 para que la disolución del Congreso proceda si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros en los que por mandato constitucional esté obligado a dimitir.

Además, en su exposición de motivos el Congresista David Jiménez Heredia reseña que el 4 de mayo de 2021 el proyecto de ley 7624 fue presentado por Luis Valdés Farías, dicho proyecto de ley se puso a debate en el Pleno con un texto sustitutorio respecto del proyecto de Reforma Constitucional, alcanzando 80 votos a favor, 30 votos en contra y 4 abstenciones, y que en razón de ello dicha propuesta debería ser ratificada mediante referéndum conforme a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política. El autor de este proyecto de ley propone que, con el propósito de transitar por una vía más rápida, y para evitar el largo camino del referéndum, optó por presentar los mismos alcances de la propuesta del proyecto de ley 7624 para cerrarle paso al abuso que supone un siniestro antecedente perpetrado por quien fuera un presidente vacado por manifiesta incapacidad moral.²

2. El **Proyecto de Ley 306/2021-CR**, propone modificar el artículo 132 de la Constitución, a fin de que el Congreso haga efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, luego de la interpelación, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Es decir, propone que dichos mecanismos deban ser aplicados solo luego de la interpelación.

Luego, plantea que la cuestión de confianza sea a petición del Consejo de Ministros y que el voto de censura proceda, únicamente, por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo y en caso del Consejo de Ministros, respecto de la política general de gobierno; y de los ministros, respecto a las políticas sectoriales.

² Exposición de motivos del Proyecto de Ley 206/2021-CR.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Propone agregar el artículo 132-A, en el cual se establezca que la desaprobación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo no obliga al Consejo de Ministros a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

3. El **Proyecto de Ley 612/2021-CR**, propone un artículo único sobre la reforma del artículo 130 de la Constitución Política, sobre el voto de confianza al Consejo de Ministros.

Busca establecer que la exposición del presidente del Consejo de Ministros, en compañía de los demás ministros, sobre la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.

Cuadro 4

Textos comparativos de los P.L. sobre la modificación al art. 130 de la Constitución Política

Constitución Política de 1993	Proyecto de Ley 206	Proyecto de Ley 612
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. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a la legislatura extraordinaria.	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. <u>La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a la legislatura extraordinaria	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. <u>La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a la legislatura extraordinaria

Fuente: Propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Cuadro 5
Textos comparativos de los Proyectos de Ley sobre la modificación al artículo 132 de la Constitución Política

Constitución Política 1993	Proyecto de Ley 206	Proyecto de Ley 306
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. 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.	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 <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 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. <u>La cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial sobre</u> 1. <u>Materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de competencia del Poder Ejecutivo</u>	Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, <u>luego de la interpelación</u>, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. <u>Esta última, a petición del Consejo de Ministros.</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 requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. <u>Procede el voto de censura, únicamente, por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo. En el caso del Consejo de Ministros, respecto de la política general de gobierno, y de los ministros, respecto a las políticas sectoriales.</u> 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.	2. <u>La permanencia de los miembros del gabinete ministerial</u> 3. <u>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.</u> <u>El Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República ni sobre propuestas de referéndum.</u> <u>La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.</u> 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, caso en el que no está obligado a dimitir.	Artículo 132-A <u>La desaprobación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo no obliga al Consejo de Ministros a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación</u>
---	--	---

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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Cuadro 6
Textos comparativos de los Proyectos de Ley sobre la modificación al artículo 133 de la Constitución Política

Constitución Política del Perú	Proyecto de Ley 206
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	Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo, <u>previo acuerdo del gabinete registrado en acta</u>. 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

Fuente: propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

4.1 La cuestión de confianza en el constitucionalismo peruano³

Un desarrollo teórico sobre el particular fue expuesto con ocasión de los estudios y dictamen efectuado en el Congreso complementario, plasmado en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624, Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza, de fecha 13 de mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento. Las reflexiones y observaciones allí producidas son recogidas en el presente estudio, por mantener vigencia y ser pertinentes a la materia tratada, en especial, el contenido de las páginas 6 a 12.⁴

Para Hakansson: "Esta figura importada de regímenes parlamentarios europeos - más cercanos al español y francés- cuyo antecedente más remoto fue a partir de la Constitución de 1933, permitía a los ministros someter al parlamento la aprobación de una determinada política, así como a presentar su dimisión si esta no le fuera aprobada."⁵

³ El presente acápite fue desarrollado en su mayoría por la Comisión de Constitución y Reglamento del período 2020-2021, mediante el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY2021_0513.pdf. pp 6.

⁴ Del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República.

⁵ Hakansson Nieto C. El Neopresidencialismo. La Forma de Gobierno Peruana. Yachay Legal 3ra Ed. 2021. pp 366.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

De acuerdo con el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624, Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza, tenemos que:

"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.⁶

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.⁷

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.⁸

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.⁹

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 planteó¹⁰,

⁶ Literal Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf . pp 6.

⁷ Literal del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf . pp. 7

⁸ Literal Ibid. pp. 7

⁹ Literal Ibid. pp7.

¹⁰ Rodríguez Figueroa, 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 LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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.¹¹

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 durante su mandato, y no podía ser en el último año de funciones o cuando se esté bajo un régimen de excepción.¹²

Así, Eguiguren señala que la Constitución de 1979, en su artículo 224, establece la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de comparecer ante ambas cámaras reunidas en Congreso, acompañados de todos los Ministros para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere para su gestión. Sin embargo, precisa que tal exposición no daba lugar a voto de confianza del Congreso, descartando que este acto suponga una forma de control político parlamentario donde quede expuesta la continuidad del gabinete.¹³

Prosigue el Dictamen del 13 de mayo de 2021¹⁴ señalando que:

"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.¹⁵

¹¹ Tomado del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf. pp 7

¹² Ibid. pp. 7

¹³ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 64

¹⁴ Tomado del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf.

¹⁵ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp. 8

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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"¹⁶.

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.¹⁷

Sin embargo, otros como Enrique Chirinos Soto¹⁸ 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 origina con el Ejecutivo. Sin embargo, se tenía la mayoría necesaria para reducir estos seguros, que se redujeron a 2.¹⁹

¹⁶ 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/Tomoll.pdf>

¹⁷ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf

¹⁸ 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. En Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf

¹⁹ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp. 8

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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.²⁰

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?^{21 22}

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

Cuadro 7
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 ²³	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 ²⁴	NO

²⁰ Ibid. pp. 9

²¹ Congreso Constituyente Democrático Publicación Oficial –Debate Constitucional Pleno - 1993 Pleno - TOMO II Página 758. En: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf> . Pp 758

²² Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp 9

²³ En: Constitución para la República del Perú Dictada por la Asamblea Nacional de 1919 y promulgada el 18 de Enero de 1920. Tomado de:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf

²⁴ 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 LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

1933 ²⁵	SI ²⁶	NO	NO
1979 ²⁷	SI ²⁸	NO	SI, a condición de haberle negado la confianza o censurado a 3 consejos de ministros. El presidente de la República solo puede disolver el congreso 1 sola vez durante su mandato. No lo puede disolver en estado de sitio o emergencia ni en el último año de su mandato²⁹
1993	SI	SI	SI, en el supuesto de negación de confianza o censura de 2 Consejos de Ministros. No puedo disolver al Congreso en el último año de su mandato

Fuente: Página 10 del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. Sobre la base de las constituciones políticas allí mencionadas

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

4.2 Tipos de cuestión de confianza

Se recoge las principales características de los dos tipos de confianza, la obligatoria y la facultativa, de conformidad con los desarrollos expuestos en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República.

²⁵

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf

²⁶ 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.

²⁷https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_C_ORREGIDO.pdf

²⁸ 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.

²⁹ 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 LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Cuadro 8
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: Página 12 del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

4.2.1 El voto de confianza a los nuevos gabinetes, establecido en el artículo 130 de la Constitución.

4.2.1.1. Problema.

El proyecto 206/2021-CR, de manera general, manifiesta que los problemas que originan su propuesta están relacionados a dos elementos políticos:

- Una acometida ideológica que requiere que el parlamento se proteja de la inminencia del cierre ilegal del mismo mediante el abuso de la cuestión de confianza.³⁰

³⁰ Fundamentos del Proyecto de Ley 206/2021-CR. David Jiménez Heredia.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

- La amenaza del mal uso de la cuestión de confianza que cual espada de Damocles, la que previamente fue mal utilizada: "por un gobernante precario de palacio de gobierno hace poco"³¹

Por su parte, proyecto de ley 612/2021-CR que se refiere únicamente al artículo 130 de la Constitución enfatiza ampliamente los problemas que dan origen a su propuesta:

- Necesidad de reforma porque la experiencia de los recientes gobiernos ha demostrado que los votos de confianza a los nuevos gabinetes no han cumplido con la intención del Constituyente de 1993, que era la de construir acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- Se afirma, siguiendo a Bernalles Ballesteros, que hay un error de concepción por el cual el Congreso de la República está obligado a pronunciarse o legitimar un gabinete en el cual no ha participado en su conformación.
- En consecuencia, la experiencia vivida entre ambos poderes no ha sido motivo de cooperación sino de enfrentamiento, y ello conlleva a la necesidad de retirar la cuestión de confianza obligatoria del actual artículo 130 de la Constitución Política del Perú.

Como se puede apreciar de lo dicho anteriormente, ambos proyectos destacan por distintos fundamentos en la necesidad de reformar el artículo 130 de la Carta Política solo en el extremo de eliminar la obligación del Parlamento de votar la confianza luego de la conformación y presentación de cada nuevo gabinete.

4.2.1.2. Tratamiento teórico del voto de confianza obligatorio.

Hakansson comenta que, a diferencia de la moción de censura, el voto de confianza tiene una aplicación más frecuente, aunque sólo sea producto de una exigencia constitucional. El artículo 130 de la Constitución establece que dentro de los 30 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 la cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria. El reglamento denomina este acto como la investidura del Consejo de Ministros.³²

³¹ Ibid.

³² Hakansson Nieto C. El Neopresidencialismo. La Forma de Gobierno Peruana. Yachay Legal 3ra Ed. 2021. pp 367.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Eguiguren también menciona que la Constitución de 1993 incorporó cambios importantes en esta materia. De este modo, el artículo 130 dispone que el presidente de un nuevo Consejo de Ministros, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, deberá concurrir obligatoriamente ante el Congreso acompañado de todos los demás ministros, para exponer y debatir su política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. La diferencia con la Constitución anterior es que deberá plantear, en relación con lo expuesto, cuestión de confianza ante el Congreso, la que, de no obtener aprobación, tendrá el efecto de la salida del gabinete de ministros.³³

La Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021 tuvo oportunidad de estudiar propuestas similares que tenían como norte 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, y en dicha ocasión afirmó la Comisión que propiciará mayor gobernabilidad.³⁴

Dicha Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021 sustenta esta modificación en que especialistas en derecho constitucional como Milagros Campos Ramos³⁵, 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)."³⁶

³³ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 65

³⁴ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp 12

³⁵ 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/tLFP0uAmw6qfodUzFXvsvlvAZP9rEFyyy33uhVe53tLb6Wjngx1nB9NBj1vlyuVzenIjqtWDxH888sh8scmRDZManAxxx

³⁶ CAMPOS RAMOS, Milagros. El debate sobre la cuestión de confianza. Óp. Cit.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Asimismo, el dictamen precitado manifiesta que:

"Esta propuesta (Dictamen P.L. 7624/2020-CR) coincide con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente 006-2019-PI³⁷, 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.*"³⁸

El dictamen citado prosigue destacando que para Bernal Ballesteros (1999)³⁹ la inclusión del "voto de investidura" en la 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 en el caso peruano, el gabinete se origina desde el Ejecutivo, por tanto fuerza un voto de confianza del Parlamento a un gabinete en el que no tuvo injerencia en su conformación.⁴⁰

Luego, el ya citado documento parlamentario enfatiza que:

"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 Congreso⁴¹: siguiendo a Delgado Guembes, este tipo de supremacía sobre el gabinete resulta parecer artificial toda

³⁷ Expediente Sentencia Tribunal Constitucional 006-2019-PI. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

³⁸ Expediente Sentencia Tribunal Constitucional 006-2019-PI. Fundamento 96. Tomado del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp13

³⁹ Referido por Rodrigo Espinoza Flores, en su artículo UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. Página 7. Citado por Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp 13

⁴⁰ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp 13

⁴¹ Artículo 82 del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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."^{42 43}

En consecuencia, esta Comisión, coincidiendo con su predecesora del periodo 2020-2021 considera:

"(...) que aunque suene ideal y noble la intención con la que los constituyentes del 1993 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."⁴⁴

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 sogá", y, por tanto, estará obligado a dársela si o si al siguiente gabinete bajo amenaza de "ahorcarse".⁴⁵

4.2.1.3 De las fórmulas de las iniciativas legislativas de reforma del artículo 130 de la Constitución Política del Perú

De manera gráfica reiteramos el cuadro que recoge y compara las fórmulas propuestas:

⁴² Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp. 14

⁴³ Ibid. 14

⁴⁴ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp. 14

⁴⁵ Ibid. 14

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Textos comparativos de los P.L. sobre la modificación al art. 130 de la Constitución Política

Constitución Política 1993	Proyecto de Ley 206	Proyecto de Ley 612
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. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.	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. <u>La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria	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. <u>La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria

Fuente: Propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

La Comisión hace notar que tanto el proyecto de ley 206/2021-CR como el proyecto de ley 612/2021-CR, coinciden no solo en su finalidad, sino que ambos textualmente proponen incorporar al final del primer párrafo del artículo 130 una norma expresa que establezca que:

"La exposición no da lugar a voto de confianza por parte del Congreso."

Es decir, ambos proyectos descartan como opción el solo retirar parte de la norma vigente que actualmente indica que el nuevo gabinete:

"Plantea al efecto cuestión de confianza".

A la vez, los proyectos materia de estudio proponen establecer en una norma positiva y de manera absolutamente expresa la exclusión del voto de confianza por parte del Congreso luego de la exposición de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

Debemos anotar, de la misma forma, que el informe final de la denominada Comisión de Alto Nivel para la reforma política también propuso la eliminación del voto de la cuestión de confianza obligatoria, por no ser

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

propiamente un voto de investidura, aunque en el marco de su propuesta de organización bicameral del Congreso de la República.⁴⁶

En razón de las iniciativas y especialmente de las razones expuestas en el ítem precedente, coincidimos con lo establecido en el dictamen 7624/2020-CR citado con anterioridad, el cual manifiesta de manera categórica la siguiente afirmación: "la 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."⁴⁷

Ello, además constituiría una solución constitucional y jurídica necesaria y oportuna para desterrar la posibilidad de que el Poder Ejecutivo abuse de una norma constitucional que, así establecida desde 1993, tuvo por finalidad que el Consejo de Ministros pueda manejar un amplio abanico de posibilidades en la búsqueda de respaldo político, pero que luego por razones de conflicto político fue distorsionándose en su uso y que dio paso a un abuso del gobierno de turno de modo que este mecanismo constitucional fue empleado para descolocar al Congreso y así vulnerar el equilibrio y balance de poderes en beneficio del Poder Ejecutivo.

Esta reforma del primer párrafo del artículo 130 constitucional se adopta en razón de que opta por preservar el equilibrio constitucional, sin dejar de lado la transparencia que debe practicar y mantener el Ejecutivo al exponer sus planes de gobierno. Todo ello también va acorde con las razones que los proponentes de las iniciativas legislativas materia de este estudio destacaron en sus proyectos como solución constitucional al desbalance de poderes.

En consecuencia, esta Comisión concuerda con lo planteado por los proyectos de ley en estudio 206/2021-CR y el 612/2021-CR, en el sentido de suprimir la aún hoy vigente cuestión de confianza obligatoria, preservándose, sin duda alguna, la obligación del gabinete de presentarse ante el Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y

⁴⁶ Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política página 60. Ver el informe en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo_compressed_compressed.pdf

⁴⁷ Ibid. 14

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

las principales medidas que requiere su gestión, y de la misma manera el Parlamento puede: proponer, enfatizar, cuestionar, sugerir, debatir, incidir, complementar, criticar y señalar las mejoras a estas.⁴⁸

4.2.2 La cuestión de confianza facultativa establecida en los artículos 132 y 133 de la Constitución

4.2.2.1 Problema

Tal como se señaló con ocasión del artículo 130 de la Constitución Política, el proyecto 206/2021-CR aborda de manera general afirmando que los problemas que originan su iniciativa están relacionados a dos elementos políticos:

- Refiere a una acometida o amenaza ideológica que requeriría que el parlamento se proteja de la inminencia del cierre ilegal del mismo mediante el abuso de la cuestión de confianza.
- Alude de la misma forma a una amenaza del mal uso de la de cuestión de confianza, que previamente fue mal utilizada: "por un gobernante precario de palacio de gobierno."⁴⁹

En relación con el proyecto de ley 306/2021-CR que propone modificar el primer y cuarto párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú, este tiene un enfoque conceptual amplio, desde su propia óptica y considera que los asuntos que originan el tratamiento de su iniciativa son:

- Un escenario caracterizado por el ejercicio ilimitado del poder político del Congreso.
- La necesidad de considerar y valorar la legitimidad de origen de la Constitución. Afirma que el Poder Constituyente que emana del pueblo es la verdadera legitimidad de la Constitución, de la que dependerá el equilibrio de poderes y las relaciones interórganos.

⁴⁸ Ibid. 15

⁴⁹ Fundamentos del proyecto de ley 206/2021-CR de David Jiménez Heredia.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

- Señala también como problema un Poder Ejecutivo virtualmente acosado por mayorías políticas e ideológicas adversas que, afirma, son legítimas, pero a la vez beligerantes y obstruccionistas, sin medidas de control y autocontrol.
- En el marco de la estructuración del poder estatal, es necesario revisar la eficacia de las diferentes instituciones constitucionales orientadas a organizar y promover la cooperación, interrelación y el control político interórganos, a fin de garantizar el funcionamiento articulado del Estado para evitar disloques y disfunciones que generen crisis prevenibles e innecesarias, y el debilitamiento, tarde o temprano de la gobernabilidad, y la estabilidad política.
- Una Constitución que cubre de legalidad los controles ilimitados y arbitrarios del Congreso.

4.2.2.2 Tratamiento histórico del voto de confianza facultativo

Varios sucesos de los últimos años y distintos cambios jurisprudenciales y legislativos se han producido sobre estos temas. Los hechos históricos recientes son recogidos en el Cuadro 7 del 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 confianza, de fecha 13 de mayo de 2021, que recogemos íntegramente a continuación:

Cuadro 9
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	Invitación a informar	Parlamento

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

	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.	Cuestión de confianza	Ejecutivo
Agosto de 2017	La interpelación contra la ministra Marilú Martens Cortés.	Interpelación	Parlamento
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. <u>La confianza le fue negada y se produjo la crisis total del gabinete.</u>	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 <u>hizo cuestión de confianza</u> 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.		
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:	Cuestión de	Ejecutivo

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

	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.	confianza por proyectos de ley	
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: Cuadro 7 del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. Recoge la información de la sentencia del Tribunal Constitucional 006-2019/CC, proyecto de ley 7624 y libro Condiciones de validez de la Cuestión de Confianza en el Perú, de Cesar Delgado Güembés. Dictamen completo disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624D_C04MAY20210513.pdf pp.17-19 Elaborado por Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021.

4.2.2.3 Tratamiento teórico del voto de confianza facultativo

A continuación, veremos los elementos jurídicos que se han producido y que tienen como hitos principales dos sentencias del Tribunal de la constitucionalidad, y recientes normas de desarrollo.

- **Sentencia de TC recaída en el expediente 6-2018-PI/TC.**

El profesor Eguiguren relata que el 10 de marzo de 2018 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" una modificación realizada al Reglamento del Congreso de la República (aprobada el día 9 de marzo de 2018) que tenía por finalidad restringir los alcances de la cuestión de confianza, *limitando* de esta manera la actuación política del Poder Ejecutivo. De ese modo por Resolución Legislativa 007/2017-2018-CR, se modificó el inciso e) del

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, el mismo que regulaba el trámite que el Congreso debe seguir para la censura y la cuestión de confianza⁵⁰. Ese texto regulaba como nuevas situaciones jurídicas que:

- a) No procedía interponer la cuestión de confianza para promover, interrumpir, o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político.⁵¹ De acuerdo a Eguiguren producía una restricción a las materias que podían ser planteadas como cuestión de confianza por el Consejo de Ministros.⁵²
- b) A efectos del ejercicio de la facultad del presidente de disponer la disolución del Congreso, en concordancia con el artículo 134 de la Constitución, que se habilita cuando el Congreso ha censurado o rehusado la confianza a dos Consejos de Ministros, la modificación regulaba que no se consideraba una crisis total del gabinete si el presidente decidía nuevamente designar a uno o más ministros renunciando, por haber sido objeto de censura o rechazo a la cuestión de confianza.⁵³

La Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modificó el Reglamento del Congreso de la República para limitar materias que podían ser objeto de la cuestión de confianza, y las consecuencias en caso fuese rehusada respecto a la designación de los nuevos ministros y la facultad presidencial

⁵⁰ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 70

⁵¹ "Moción de censura y cuestión de confianza"

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete".

En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-articulo-resolucion-legislativa-no-007-2017-2018-cr-1624498-1/>

⁵² Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 70

⁵³ Resolución Legislativa del Congreso 007-2017-2018-CR

En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-articulo-resolucion-legislativa-no-007-2017-2018-cr-1624498-1/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

para disponer la disolución del Congreso fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad interpuesto ante el TC, y de ese modo mediante la Sentencia del Expediente 006-2018-PI/TC, se declaró inconstitucional dicha resolución legislativa y con lo cual quedo derogada.⁵⁴

En cuanto a los fundamentos que sustentaron la inconstitucionalidad por motivos de forma el Tribunal Constitucional señaló que se exoneró dicha propuesta legislativa de ser sometida al dictamen previo de la Comisión de Constitución, así como del requisito de su aprobación reciba una segunda votación, la que no procedía tratándose de una resolución legislativa cuyo contenido se relacionaba e impactaba en la Constitución.⁵⁵

En relación con la inconstitucionalidad sobre el fondo, señaló que la separación de poderes que comprende elementos de distribución de funciones, mecanismos de cooperación y control entre los órganos políticos, destinados a preservar el equilibrio y balance de los poderes tampoco pueden alterarse con una reforma constitucional pues desnaturalizaría y le quitaría el núcleo duro del régimen político y la forma de gobierno establecidos por la Constitución. Para las materias que se reguló en esa Resolución Legislativa que podían ser materia de una cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional señaló que era inconstitucional la reforma sobre la cual no podrían ser objeto de cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir, o impedir la aprobación de una ley, en razón de que imponía limitaciones no previstas en la Constitución para el ejercicio de una competencia cuya iniciativa correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo.⁵⁶

Asimismo el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el impedimento establecido por dicha resolución legislativa para que algunos de los ministros que conformaban el gabinete censurado o al que se le rehusó la confianza puedan volver a ser designados por el presidente en el nuevo gabinete, pero de la misma forma precisó que el presidente de la República no podía volver a designar para el gabinete entrante al presidente del Consejo de Ministros ni a los ministros directamente involucrados en la censura o rechazo de confianza.⁵⁷

⁵⁴ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 71

⁵⁵ En: Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 71

⁵⁶ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 72

⁵⁷ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 73-74

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

- Sentencia del TC recaída en el expediente 6-2019-CC/TC.

Eguiguren relata que esta sentencia deviene de un incidente final se llevó a cabo cuando el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza respecto a la aprobación de un proyecto de ley que presentó para modificar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, solicitando que se suspenda el que se encontraba en curso ante el Parlamento. Luego el Congreso de la República desestimó someter a debate inmediato el pedido de confianza, procediendo a la elección de magistrados y programando la votación de la confianza, y del proyecto de ley para la siguiente sesión.⁵⁸

Frente a esa situación, el 30 de setiembre de 2019, el entonces presidente de la República Vizcarra consideró que la confianza solicitada había sido denegada de facto, por los actos y decisiones adoptadas por el Congreso, entendiéndose que se había producido, la crisis del gabinete y por lo tanto su caída, y disponiendo su disolución.⁵⁹

El Tribunal Constitucional a raíz del proceso competencial interpuesto por la Comisión Permanente del Congreso disuelto Expediente 0006-2019-CC/TC dio pase a la ratificación de la denegación "fáctica" de la confianza y, en consecuencia, la validez de la disolución constitucional del Congreso.^{60 61}

De acuerdo con el Fundamento 239 de la Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0006-2019-CC/TC 14 de enero de 2020, este Tribunal confirmó la validez de la disolución del Congreso de la República efectuada el 30 de setiembre de 2019:

"(...)

239. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a

⁵⁸ Eguiguren Praeli F. Las Relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el Régimen Político Peruano. Palestra Editores Lima, 2021 pp. 80

⁵⁹ Ibid., pp. 80

⁶⁰ Ibid., pp. 80

⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0006-2019-CC/TC 14 de enero de 2020 Demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso de la República <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM."

- Tratamiento de la confianza facultativa en el periodo congresal 2020-2021

Ahora bien, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario 2020-2021 en su momento trabajó este tema de la cuestión de confianza en el dictamen⁶² del proyecto 7624/2020-CR, Ley de reforma para fortalecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el uso de la cuestión de confianza, del 13 de mayo de 2021. A partir de la página 15 encontramos una completa evaluación de la materia, de lo que cabe citar inicialmente lo siguiente:

"(...) el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente 006-2019/PI⁶³ 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^{64, 65}

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 evidente, el que ello ocurra, genera escenarios de ingobernabilidad, enfrentamientos y amenazas mutuas de censuras o

⁶² Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp 12

⁶³ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

⁶⁴ Fundamento 106 En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

⁶⁵ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento - Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.15

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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.⁶⁶

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.⁶⁷

Como se señaló en dicha ocasión, el Congreso verificó que el Poder Ejecutivo hacía uso de la cuestión de confianza como herramienta política para evadir las censuras ministeriales, por lo que emitió una resolución legislativa para: "prohibir su uso cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la 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."⁶⁸

Tal como se dijo en el Dictamen del 13 de mayo de 2021 ya mencionado:

"con relación al fondo del asunto, el Tribunal Constitucional 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^{69, 70}

⁶⁶ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento - Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.16

⁶⁷ Ibid. pp. 16

⁶⁸ Ibid. pp. 19

⁶⁹ Fundamento 41 En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

⁷⁰ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento - Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.20

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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 gobernar⁷¹.

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:

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.⁷²

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 expresa⁷³.

⁷¹ Fundamento 76. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

⁷² Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.21

⁷³ Fundamentos 134 y 135. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>.

Citado en dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

En el dictamen del 13 de mayo de 2021 ya mencionado, se encuentra una férrea crítica a aspectos de las sentencias del Tribunal Constitucional, lo que se recoge textualmente en lo pertinente en los párrafos que siguen:

"Además, [el Tribunal Constitucional en la Sentencia del expediente 6/2019-CC] dio algunos alcances sobre los asuntos que no podría ser sometidos a cuestión de confianza, entre ellos deslizó que el Poder Ejecutivo no podría plantear a confianza:⁷⁴

- 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.);⁷⁵
- 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,⁷⁶
- 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.*⁷⁷

Asimismo, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o Comisión de Venecia⁷⁸, en su informe que responde a una consulta presentada por el que fuera presidente del Congreso en el año 2019⁷⁹, sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza⁸⁰, ha señalado que:

República https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp. 21

⁷⁴ Citado en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.21

⁷⁵ Citado en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.21

⁷⁶ Ibid. Pp. 21

⁷⁷ Ibid. Pp. 21

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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)

⁸⁰ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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.⁸¹

- **La Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú:**

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.22

⁸¹ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.22

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Es importante hacer notar que a la fecha en el ordenamiento jurídico peruano se cuenta con una ley de desarrollo de la cuestión de confianza facultativa, Ley 31355, en cuyo contenido se estableció lo siguiente:

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

La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

SEGUNDA. Vigencia de la presente ley

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

De esta normativa se recoge que existe desarrollo constitucional respecto de:

- De las materias por las cuales el Ejecutivo podría presentar una cuestión de confianza.
- De las materias por las cuales el ejecutivo no puede solicitar la confianza.
- De la necesaria votación para definir una cuestión de confianza.
- De la necesaria comunicación formal oficial del Congreso al Ejecutivo tras la toma de decisión.

Nadia Palomino señala que en esta ley se delimitó las facultades y competencias atribuidas al Poder Ejecutivo en el uso de la confianza sobre proyectos de reforma constitucional, norma que tiene claramente una

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

razonabilidad en el establecimiento de límites en el alcance de las competencias del Ejecutivo, en el uso de la cuestión de confianza, y que asimismo esta norma no restringe, ni prohíbe el uso de la cuestión de confianza por parte del Ejecutivo, solo le recuerda al Poder Ejecutivo cuáles son las competencias exclusivas y excluyentes de su cargo, no encontrándose en ellas por supuesto la reforma de la Constitución.⁸²

Como lo señaló la citada autora, la Ley 31355 hizo factible interponer límites formales, y materiales, pues no existe en ningún Poder del Estado poderes ilimitados que pongan en riesgo la institucionalidad y el Estado democrático; y bajo este razonamiento siempre es factible delimitar las competencias del uso de la cuestión de confianza. Y de ese modo esta norma no restringe ni prohíbe el uso de la cuestión de confianza por parte del Poder Ejecutivo, solo resalta qué competencias exclusivas y excluyentes a su cargo puede proponer el presidente de la República.⁸³

En el mismo sentido, el doctor Castillo Córdova manifestó que la Ley 31355 es una ley de desarrollo constitucional que delimita el alcance razonable de la competencia del Ejecutivo para presentar cuestiones de confianza al Congreso de la República. Consecuentemente, que esta ley no rompe ningún equilibrio de poderes, previsto en la Constitución.⁸⁴

Es, asimismo, pertinente destacar que con fecha 3 de febrero de 2022 el órgano constitucional competente decidió reafirmar la constitucionalidad de la citada normativa.⁸⁵

- **La Resolución Legislativa del Congreso 004-2021-2022-CR, Resolución legislativa del Congreso que optimiza el procedimiento de la cuestión de confianza facultativa:**

Es también importante hacer notar que a la fecha en la regulación procesal parlamentaria se cuenta con la Resolución Legislativa del Congreso 004-

⁸² Palomino N. La Cuestión de Confianza y los límites señalados en la Ley 31355. En: <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-ejercicio-de-la-cuestion-de-confianza-y-los-limites-senalados-en-la-ley-31355>

⁸³ Palomino N. La Cuestión de Confianza y los límites señalados en la Ley 31355. En: <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-ejercicio-de-la-cuestion-de-confianza-y-los-limites-senalados-en-la-ley-31355>. 2021

⁸⁴ Castillo Córdova L. La Cuestión de Confianza como Competencia Limitada. En: <https://laley.pe/art/12184/la-cuestion-de-confianza-como-competencia-limitada>. 2021

⁸⁵ En: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/el-tribunal-constitucional-declaro-infundada-la-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-31355-ley-que-desarrolla-el-ejercicio-de-la-cuestion-de-confianza/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

2021-2022-CR, que a las ya existentes se ha incorporado algunas reglas en el bloque de constitucionalidad de la cuestión de confianza facultativa:

- La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.⁸⁶
- La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente.⁸⁷
- El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes.⁸⁸
- La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado.⁸⁹
- Igualmente, de manera enunciativa, rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución.⁹⁰
- Se rechazará también la proposición que tenga por finalidad la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.⁹¹
- 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 el presente artículo.

⁸⁶ Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2021-2022-CR, artículo 86 Moción de censura y cuestión de confianza facultativa En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-optimiza-el-procedim-resolucion-legislativa-no-004-2021-2022-cr-2011410-1/>

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2021-2022-CR, artículo 86 Moción de censura y cuestión de confianza facultativa En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-optimiza-el-procedim-resolucion-legislativa-no-004-2021-2022-cr-2011410-1/>

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.⁹²

- La cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo. Si ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente".⁹³

Estas normas, como se ha señalado se han incorporado al bloque de constitucionalidad de la cuestión de confianza facultativa; y en ese sentido el Tribunal Constitucional ha señalado que⁹⁴: «Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de estos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos»⁹⁵

4.2.2.4 De las fórmulas de las iniciativas legislativas de reforma del artículo 132 de la Constitución referido a la confianza facultativa

Dentro de las iniciativas legislativas acumuladas en el presente estudio, los proyectos 206 y 306 proponen modificaciones al artículo 132 de la Constitución, referido a aspectos diversos de desarrollo de la confianza facultativa, es decir la que no se relaciona con la investidura, ya tratada en el acápite anterior.

Para efectos gráficos colocamos nuevamente el cuadro comparativo pertinente:

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Carlos Blancas Bustamante. Derecho constitucional (2017, PUCP). Colección: Lo Esencial del Derecho. En: https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170680/04%20Derecho%20Constitucional%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR0b4voi-6AuZK2A8zSgyjjuPqHvomkIBOZ_ImkTqeAxK8FoSlx1PRS1PI0

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 0013-2003-CC. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00013-2003-CC.html#:~:text=En%20el%20%C3%A1mbito%20del%20derecho,est%C3%A1%20prohibido%2C%20est%C3%A1%20permitido%E2%80%9D.>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Textos comparativos de los Proyectos de Ley sobre la modificación al artículo 132 de la Constitución Política

Constitución Política 1993	Proyecto de Ley 206	Proyecto de Ley 306
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. 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.	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 <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 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. <u>La cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial sobre</u> 1. <u>Materias vinculadas directamente a la política general del gobierno, sobre asuntos de</u>	Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, <u>luego de la interpelación</u>, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. <u>Esta última, a petición del Consejo de Ministros.</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 requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. <u>Procede el voto de censura, únicamente, por hechos ocurridos durante el ejercicio del cargo. En el caso del Consejo de Ministros, respecto de la política general de gobierno, y de los ministros, respecto a las políticas sectoriales.</u> 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.	<u>competencia del Poder Ejecutivo</u> 2. <u>La permanencia de los miembros del gabinete ministerial</u> 3. <u>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.</u> <u>El Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza sobre procedimientos y funciones de competencia exclusiva del Congreso de la República ni sobre propuestas de referéndum.</u> <u>La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza solo es declarada por el Congreso de la República luego de la votación respectiva, conforme al procedimiento que señala el Reglamento del Congreso. Dentro de las 24 horas siguientes, pone en conocimiento de su decisión al Poder Ejecutivo.</u> 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, caso en el que no está obligado a dimitir.	Artículo 132-A <u>La desaprobación de una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo no obliga al Consejo de Ministros a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación</u>
---	---	---

Fuente: propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

Como puede apreciarse gráficamente, las propuestas radican en incorporar diversas normas señalando lo que el Poder Ejecutivo puede pedir o no como cuestión de confianza, y también se refieren a propuestas que versan sobre quién y cuándo se formula la cuestión de confianza.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Los temas que el proyecto de ley 206/2021-CR ha mencionado de manera especial son las referidas a la política general de gobierno y prohibidas las que sean de competencia exclusiva del Congreso de la República, entre otras.

En el caso del proyecto 306/2021-CR, cabe enfatizar e incidir en que recoge una modificación y una nueva ubicación de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 132 y en su caso, lo numera como 132-A para incorporar que la desaprobación de una iniciativa **legislativa** no obliga a dimitir.

Las demás propuestas del articulado del Proyecto de Ley 206/2021-CR, si bien están ubicadas con ocasión del artículo 132 de la Constitución no se encuentran referidos a la cuestión de confianza, sino a otras instituciones constitucionales como la interpelación y la censura que son otros mecanismos que no forman parte de la materia de estudio del presente dictamen. En efecto la interpelación se encuentra regulada en el artículo 131 de la Constitución. Por su parte la censura está contenida actualmente en párrafos distintos del artículo 132 e involucra de manera distinta sus propios requisitos, contenidos, elementos y consecuencias constitucionales, los cuales guardan un tratamiento distinto al de la cuestión de confianza facultativa.

Ahora bien, es particularmente pertinente recoger que, tras los debates propiciados, no solo por la emisión de las dos sentencias del Tribunal, que se han mencionado a lo largo del presente desarrollo, y considerando también los debates que dieron origen a la Ley 31355, y a la modificación del Reglamento del Congreso sobre diversos aspectos de la cuestión de confianza, estos temas de desarrollo constitucional de la cuestión de confianza facultativa han ido consensuándose y han quedado meridianamente claras, tornándose en temas pacíficos.

Por todo lo expuesto a lo largo de los ítems que se refieren a la aproximación histórica y teórica de la confianza facultativa, y considerando acertadas en su mayoría las reflexiones y propuestas de las iniciativas legislativas aquí citadas, es importante hacer notar y recordar que dichas menciones a la fecha se encuentran legisladas y confirmadas en su plena constitucionalidad, de modo que la ley de desarrollo⁹⁶, Ley 31355, así lo regula, careciendo por ello de

⁹⁶ "Con la expresión "Ley de desarrollo constitucional", la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución no ha creado una categoría normativa especial entre las fuentes que tienen el rango de la ley, tal expresión no alude a una categoría unitaria de fuentes, sino a una diversidad de ellas, que tienen como elemento común constituir un desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador. Forman parte de su contenido "natural" las denominadas leyes orgánicas, en tanto que mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y de otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución; así como las leyes ordinarias como las que demandan los artículos 7° y 27° de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

sentido efectuar en esta ocasión un proceso de reforma constitucional, porque ya se cuenta con la normativa adecuada en el bloque de constitucionalidad⁹⁷ y específicamente en la ley citada.

4.2.2. El artículo 133 de la Constitución y la constancia de que la decisión de solicitar confianza es del gabinete en pleno

Si bien se trata de una modificación complementaria, encontramos que, vinculado a las seguridades del adecuado ejercicio de la cuestión de confianza del Ejecutivo al Legislativo, vemos que en una de las iniciativas coincide con la legislación procedimental emitida en noviembre de 2021, mediante la Resolución Legislativa 004-2021-CR, que modificó el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, de modo que incorporó en detalle que "la cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, debe incluir el acta en que conste el acuerdo tomado por el Consejo."⁹⁸

Por ello, estando de acuerdo con este extremo del contenido de la iniciativa legislativa 206/2021-CR, carece de relevancia la incorporación constitucional de este extremo puntual del citado proyecto.

la Constitución, por poner dos ejemplos, a las que se les ha encomendado la tarea de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas." (Énfasis nuestro). FJ 38 de la STC 005-2003-AI/TC.

En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html#:~:text=Establece%20la%20prelaci%C3%B3n%20normativa%20descendente,%C2%B0%20del%20Decreto%20Legislativo%20N.>

⁹⁷ "Esta capacidad que tienen las fuentes que formalmente no son constitucionales es lo que se ha denominado bloque de constitucionalidad, y, por ello, "La interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional no sólo abarca las normas constitucionales propiamente dichas, sino que se extiende a todas las demás comprendidas en el denominado bloque de constitucionalidad" (Exp. N. 1049-2003-AA)."

FJ. 7 de la STC 46-2004-AI/TC. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00046-2004-AI.pdf>

⁹⁸ Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2021-2022-CR, artículo 86 Moción de censura y cuestión de confianza facultativa En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-optimiza-el-procedim-resolucion-legislativa-no-004-2021-2022-cr-2011410-1/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

4.3. Debate del predictamen recaído en los proyectos de ley 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, Ley de reforma constitucional que elimina el voto de confianza luego de la presentación de un nuevo consejo de ministros, en la Décimo Séptima Sesión Ordinaria del 8 de febrero de 2022.⁹⁹

En la Décimo Séptima Sesión Ordinaria, de fecha 8 de febrero de 2022, se inició el debate referido, con la participación de los diversos congresistas miembros de la Comisión, en particular los congresistas Alejandro Caveró Alva, Alejandro Muñante Barrios, Wilson Soto Palacios, Américo Gonza Castillo, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Edgar Reymundo Mercado, Eduardo Salhuana Cavides, José Balcázar Zelada, Alejandro Aguinaga Recuenco, Waldemar Cerrón Rojas y Luis Aragón Carreño, quienes expresaron su opinión y realizaron comentarios y aportes para la mejora del texto sustitutorio, expresando de manera resumida las reflexiones que se recogen a continuación.

El congresista Alejandro Caveró Alva manifestó su posición a favor, enfatizando que no nos encontramos en un sistema parlamentario, y que es sensato eliminar el voto de confianza debido a que no se debería permitir que un primer ministro o un gobierno se paralice o no pueda empezar a gobernar hasta obtener el voto de confianza. Asimismo, afirmó que, en ese sentido, es positiva la reforma propuesta, porque fortalece el sistema presidencial al darle cierta autonomía al titular del Poder Ejecutivo para nombrar a quien él considera necesario, y que sea el parlamento a través de control posterior el que pueda eventualmente interpellarlo o si ve conveniente censurarlo.

Por su parte, el congresista Alejandro Muñante Barrios manifestó también su posición a favor de la propuesta del predictamen, señalando que el proyecto es importante y destacó que éste respeta y reafirma el principio de separación de poderes. Asimismo, de manera gráfica cuestionó qué sentido tendría que los congresistas den el visto bueno a un gabinete escogido únicamente por el presidente y su primer ministro, pues no cabe en nuestro sistema peruano que otro poder del Estado decida sobre lo que ha conformado el Poder Ejecutivo en uso exclusivo de sus competencias.

También enfatizó que la propuesta específicamente responde o es acorde a un pedido del propio Poder Ejecutivo, pedido manifestado a través de un proyecto de ley, y que la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria, además, es parte del Acuerdo Nacional. En su intervención consideró que al eliminar dicha norma en

⁹⁹ Décimo Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República de fecha 8 de febrero de 2022. En: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=3102980143280366

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

la propuesta materia de debate, solo significaría que cada vez que un gabinete nuevo asume funciones y expone, en dicho momento no se va a pedir la cuestión de confianza; sin embargo, aclara que el Poder Ejecutivo puede solicitar la confianza sobre cualquier política de gobierno de conformidad con la institución de la confianza facultativa, y ve la necesidad de hacer la precisión correspondiente.

El congresista Wilson Soto Palacios destacó específicamente el antecedente de la Constitución Política de 1979, en la cual no había cuestión de confianza obligatoria, sino solo la exposición de la política general del gobierno y el consecuente debate parlamentario. Asimismo, sugirió que por la importancia de este tema conviene contar con un espacio de reflexión y la participación de expertos en la materia, para que, alejados de la coyuntura, se apruebe con un real consenso.

El congresista Américo Gonza Castillo, por su parte, señaló que es evidente que el Congreso de la República no tiene como función participar en la conformación del gabinete. Sugirió mirar más allá del momento actual y de la figura del presidente, y considerar se reflexione el cómo dar gobernabilidad a los próximos presidentes y gobiernos. Desaconsejó aprobar iniciativas con nombre propio y poner atención al momento de las reformas constitucionales.

El congresista Víctor Raúl Cutipa Ccama intervino señalando que las modificaciones constitucionales no pueden ser coyunturales, por lo que se debe separar el debate congresal de la figura presidencial de turno. Y propuso que en el texto que señala que "La exposición no da lugar a voto de confianza" se le agregue: "ni de censura". A su criterio, esta propuesta equilibraría la balanza.

El congresista Edgard Reymundo Mercado reflexionó ampliamente sobre la materia en debate. En su opinión, la propuesta que plantea eliminar la cuestión de confianza obligatoria limita un artículo de la Constitución que tiene el carácter de obligatorio, por lo que consideró que la formula materia de estudio debe ser analizada en un contexto más amplio pues se encuentra vinculada con la vacancia, la interpelación, la censura, y que las iniciativas legislativas al respecto deben analizarse en conjunto, tratándose a su criterio del núcleo duro de la Constitución, que está referido al equilibrio de poderes.

Al respecto, expresó que es necesario buscar el consenso, y que se debe considerar un panorama más amplio. De la misma forma, expresó que hay una situación coyuntural difícil y que se requiere un consenso para encontrar una compuerta con una salida constitucional y para eso sugirió invitar a especialistas. Empero, señaló que "no siempre los votos tienen la razón", insistiendo en que

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

debatir aisladamente hace que se afecte el equilibrio de poderes. Por lo expresado, no comparte la propuesta en debate.

El congresista Eduardo Salhuana Cavides, en su intervención señaló que la propuesta es correcta, y manifestó que este párrafo es un elemento nuevo en la Constitución, que no estaba en las Constituciones de 1933 ni de 1979, y que constituye una incorporación riesgosa, pues el tema de la cuestión de confianza, en general, se ha convertido un factor de inestabilidad política, siendo en la actualidad, realmente innecesaria la confianza obligatoria.

El congresista José Balcázar Zelada sugirió la participación de representantes de las facultades de Derecho para proseguir con este estudio, y, además, ver si la modificación se efectuaría para el próximo gobierno, invocando que si las reglas de juego se cambian en el camino, no sería equitativo. Opinó que modificar la Constitución debe ser de la manera más amplia para generar los consensos necesarios que permitan de manera legítima dicha modificación. Por ello recomendó más tiempo y mayor consenso para no cometer un error de inconstitucionalidad.

El congresista Alejandro Aguinaga Recuenco expresó que este Congreso debe precisar la cuestión de confianza, porque este Poder del Estado no puede dar confianza a quien no ha designado. Mencionó que no nos encontramos en un régimen parlamentario, como en España, donde el presidente sale de la Asamblea Nacional, y relató, además, que en Francia si las elecciones son ganadas por la oposición, el presidente tiene que llamar necesariamente a su líder como Premier, lo que se denomina "la cohabitación", como el caso de Chirac con Jospin que era el líder de las izquierdas.

Asimismo, afirmó que, actualmente, el Congreso viene realizando las precisiones que se requieren para que nunca más se vuelva a presionar al Congreso, como en los últimos años, con la mala interpretación de la confianza facultativa, y por eso consideraba que la propuesta en debate, de incorporar al artículo 130 de la Constitución que la exposición no da lugar al voto de confianza, es lo más preciso y, en razón de ello, se encuentra de acuerdo.

El congresista Waldemar Cerrón Rojas manifestó sus cuestionamientos a la propuesta en debate, y consideró que se debe seguir debatiendo y conversando, alejando el dogmatismo; cuestionó el no aceptar situaciones que ya están en la propia Constitución, y que plantear cambios no significaba supeditarlos a un tema partidario sino a un tema democrático. Dijo que, particularmente, consideraba que la cuestión de confianza debía seguir como está.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

El congresista Luis Aragón Carreño expresó su acuerdo con la reforma y el predictamen en debate. Mencionó la importancia de garantizar el equilibrio de poderes, el interés público y una relación armónica entre los distintos poderes del Estado y organismos públicos autónomos, destacando el Acuerdo Nacional del año 2001. Mencionó que incorporar obligatoriamente un voto de confianza a una política general de gobierno que debe ser elaborada por el Poder Ejecutivo, no es lo más correcto ni lo más conveniente. Dijo que, el que el Congreso deba dar obligado, desde un inicio, una confianza sobre una política general de gobierno que también puede estar mal confeccionada es excesivo.

Ahora bien, durante el debate la presidencia de la Comisión enfatizó a los señores congresistas que la misma propuesta ha sido presentada por el Ejecutivo para reformar el artículo 130 de la Constitución, a través del Proyecto de Ley 474/2021-PE presentado con fecha 19 de octubre de 2021 a la presidencia del Congreso, debidamente suscrito por el señor Pedro Castillo y la señora Mirtha Vásquez Chuquilin.

Asimismo, de manera clara la presidencia de esta Comisión dejó establecido que la propuesta de reforma constitucional materia del presente predictamen no se trata de una posición presentada de manera aleatoria, o de coyuntura o como algunos de los Congresistas refieren, que se da en la persona del actual presidente de la República. Enfatizó que existen antecedentes, como es el caso de la denominada Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, y diversos proyectos y dictámenes anteriores al periodo de gobierno actual, que muestran que se trata de un tema que se viene analizando desde hace mucho tiempo.

Asimismo, la presidencia expresó que se recibirían aportes adicionales de parte de los congresistas. Al respecto, es importante señalar que a la fecha de actualización de este dictamen¹⁰⁰, no se ha recibido aportes adicionales a los expresados en el debate de la sesión del día martes 08 de febrero de 2022.

La comisión enfatiza nuevamente que no se está modificando la institución de la confianza facultativa. Recalcamos que no se modifica en absoluto nada relacionado a la confianza facultativa. Se mantiene intacta para el Poder Ejecutivo su facultad de plantear, de así considerarlo, cuestiones de confianza relacionadas a las materias establecidas de conformidad con la legislación vigente, es decir los artículos 132 y 133 de la Constitución, la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el

¹⁰⁰ 09 de febrero de 2022. 21.00 horas

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

artículo 133 de la Constitución Política del Perú¹⁰¹, y la parte pertinente del artículo 86¹⁰² del Reglamento del Congreso.

En consecuencia, tras el debate y luego de analizar la viabilidad de los aportes de los señores congresistas; esta comisión, con el fin de sumar al fortalecimiento de las buenas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y 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 certeza de que al terminar su exposición, podrá iniciar la ejecución de sus planes de gobierno, propone que se incluya una precisión de forma tal que no exista duda que permita una interpretación que pueda ser disímil al espíritu de lo que se propone en esta medida legislativa.

La precisión que se plantea está referida a señalar que la exposición de la política de gobierno no da lugar a voto de confianza alguno; dejando claro que en caso se quiera plantear un cuestión de confianza facultativa necesaria para la concreción de alguna de las políticas expuestas, se debe proceder conforme lo establece la Ley 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, así como el Reglamento del Congreso.

Esta precisión significa ajustes mínimos a la fórmula de reforma constitucional, por lo cual se presenta un nuevo texto sustitutorio en el que se agrega la fórmula legal al final del primer párrafo del artículo 130 la propuesta siguiente:

"Esta exposición no da lugar a voto de confianza alguno."

¹⁰¹ Ley 31355. Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.

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

La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos."

¹⁰² Modificado mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2021-2022-CR.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

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

Se propone un cuadro comparativo para visualizar las modificaciones del texto de la fórmula legal propuesta, respecto del texto constitucional vigente.

Cuadro 10

Constitución Política de 1993	Predictamen
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. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.	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. <u>Esta exposición no da lugar a voto de confianza alguno.</u> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Cabe mencionar que las incorporaciones o modificaciones, de ser aprobadas, siempre mediante el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución, iniciarán su vigencia de manera inmediata.

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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

SUJETOS	BENEFICIOS ¹⁰³
El Poder Ejecutivo	Le permite enfocarse mejor en el desarrollo de sus políticas públicas y tener menos escenarios de divergencia política con el Congreso de la República.

¹⁰³ Tomado en parte del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.23

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

	- Le otorga una mayor estabilidad política a los funcionarios públicos en la toma de decisiones en el marco de sus deberes y atribuciones. - 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.
Congreso de la República	No estará en la obligación de tener que darle confianza a un gabinete en cuya conformación no participó.
Tribunal Constitucional	Reducirá su carga procesal al no tener que seguir viendo los procesos de conflicto de competencias que se han estado generando entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
Ciudadanía	- Fortalece la institucionalidad del país. - 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.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento¹⁰⁴

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

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS ¹⁰⁵
Poder Ejecutivo	Será el único responsable de la selección y nombramiento de los ministros de Estado.
Congreso de la República	Reduce la posibilidad de expresar su posición frente en la conformación del gabinete ministerial.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento¹⁰⁶

¹⁰⁴ Tomado en parte del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.23

¹⁰⁵ A partir del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.23

¹⁰⁶ Tomado en parte del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7624. Ley de Reforma Constitucional para fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la confianza. 13 de Mayo de 2021. Comisión de Constitución y Reglamento-Congreso de la República. En: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf pp.23

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

7. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento recomienda la aprobación los proyectos **0206/2021-CR, 0306/2021-CR y 0612/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS

Artículo único. Modificación del artículo 130 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 130 de la Constitución Política del Perú, el que queda redactado 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. Esta exposición no da lugar a voto de confianza alguno.

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Plazo para la adecuación de la ley

El Congreso tiene un plazo máximo de 30 días hábiles para adecuar el Reglamento del Congreso conforme a lo que establece la presente ley.

Dese cuenta
Sala de Sesiones
Lima, 11 de febrero de 2022



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2022 12:48:26-0500



Firmado digitalmente por:
CAMERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2022 12:12:10-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/02/2022 15:57:42-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/02/2022 15:29:29-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/02/2022 18:48:30-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2021-CR, 306/2021-CR y 612/2021-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ELIMINA EL VOTO DE CONFIANZA LUEGO DE LA PRESENTACIÓN DE UN NUEVO CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 13:03:26-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 15:24:44-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 16:05:37-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 18:30:09-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 19:06:35-0500



Firmado digitalmente por:
ALMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 19:55:26-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2022 19:20:52-0500

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 14 de febrero de 2022 20:55
Para: raespinoza@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 58b6744c3809f45dfaf95c6addd54f27.pdf

[Solicitante]: raespinoza@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se adjunta Dictamen recaído en los proyectos de ley 206, 306 y 612, aprobado en la Novena Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 11 de febrero de 2022 Cabe precisar que en dicha sesión se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

[Fecha]: 2022-02-14 20:55:01

[IP]: 94.188.207.217

Su mensaje ha sido recibido.

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