

**Proyecto de Resolución  
Legislativa que modifica  
el artículo 86 del  
Reglamento del  
Congreso, sobre las  
reglas del  
procedimiento  
parlamentario de  
confianza facultativa**

Presentación del PROYECTO  
46/2021-CR ante la Comisión de  
Constitución y Reglamento, en  
sesión del 31 de agosto de 2021

Proponente: Congresista Hernando  
Guerra-García

Grupo Parlamentario Fuerza Popular

# Antecedentes legislativos:

- ▶ En el Parlamento 2020-2021 se produjeron dos propuestas parlamentarias:
- Ley de **Reforma Constitucional** que modifica los artículos 130, 132 y 133 sobre la cuestión de confianza. El PL 7624 fue dictaminado en mayo 2021. En el Pleno del 10 de junio de 2021 obtuvo 80 votos a favor, 30 en contra y 4 abstenciones, por lo que la propuesta correspondía ser ratificada mediante un **referéndum**, conforme al artículo 206 de la Constitución Política.
- **Ley de interpretación** del artículo 132 de la Constitución Política, sobre la cuestión de confianza. Los PL 7881 y 7888 generaron un Dictamen favorable (25 de junio de 2021). En el Pleno del 30 de junio de 2021 se obtuvo 30 votos a favor, 63 en contra y 13 abstenciones, siendo **archivado**.

# ¿Por qué modificamos el Reglamento del Congreso?

- ▶ Es legítimo optar por una reforma constitucional, o por el Reglamento congresal, o por la Ley del poder ejecutivo, en lo que es de competencia de cada entidad.
- ▶ También es legítimo que el poder legislativo dé una ley interpretativa.
- ▶ Nuestra opción es incorporar dos precisiones en nuestro Reglamento parlamentario: qué procede recibir como pedido de confianza, y cómo comunicar la decisión adoptada.
- ▶ No se incurre en normar más aspectos ni regular más en este PL, ello sí debe ir en las otras leyes y vías señaladas. Complementariedad con autonomía de cada cuerpo normativo.

# Texto propuesto por el proyecto 46/2001-CR:

*“c) 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 **y votada** en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. **El resultado de la votación se comunica al Presidente de la República en la misma fecha o a más tardar al día siguiente.**”*

- ▶ *d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas, **así como también las que, siendo planteadas por el Poder Ejecutivo, constituyan competencias exclusivas otorgadas por la Constitución Política a los otros poderes del Estado o a los organismos constitucionales autónomos.**”*

Sustento del inciso d): El TC ha fijado tres límites a la facultad del Ejecutivo de presentar cuestión de confianza:

Primer límite: No se puede presentar cuestión de confianza respecto de los principios del sistema democrático y los pilares de la Constitución Política:

- ***“190. Así, el Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la identidad de la Constitución peruana. No sería válido, por ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona.” (STC 006-2019-CC/TC.)***

# Segundo límite del TC a la facultad del Ejecutivo de presentar cuestión de confianza:

- ▶ **Segundo límite:** Un tema vedado al Poder Ejecutivo para hacer cuestión de confianza radica en las competencias de los demás órganos y poderes:
- ▶ *“191. El escenario (ii) se relaciona con la imposibilidad de plantear la cuestión de confianza cuando ella se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, se encuentre asignada a otro órgano estatal. En efecto, al identificar las obligaciones, prohibiciones y permisos que se derivan de nuestra norma suprema, este Tribunal ha desarrollado distintos principios de interpretación que no solamente pretenden desarrollar su contenido normativo, sino que también tienen la función elemental de impedir que las funciones o responsabilidades que la Constitución ha asignado a las entidades estatales se desvirtúen. Así, a través del principio de corrección funcional, se ha exigido al juez constitucional —y este Tribunal no puede ser una excepción— que, “al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales” [Sentencia 05854-2005-PATC, fundamento 12.C].*
- ▶ *192. De esta forma, no sería viable, desde el punto de vista constitucional, que, por ejemplo, se plantee una cuestión de confianza con el propósito que una denuncia constitucional, que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada. Del mismo modo, no se podría exigir que el Congreso de la República designe, para su Mesa Directiva, a legisladores que ostenten un perfil cercano al del Jefe de Estado. La Constitución dispone que el órgano encargado para esa labor es el Poder Legislativo. Permitir lo contrario supondría alterar considerablemente el equilibrio de poderes.”(F.J. 191 y 192 de STC 006-2019-CC/TC)*

## Tercer límite del TC para la facultad del Ejecutivo de presentar cuestión de confianza:

Tercer límite: El tercer elemento que el propio TC reconoce como límite, es que no todo proyecto de ley puede ser objeto de cuestión de confianza:

- *“195. Reconocer que, en general, se pueda plantear cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley, generaría una seria alteración del equilibrio de poderes, y supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno. (...)” (STC 006-2019-CC/TC)*

Sustento del inciso c):

Debe haber una notificación oficial del resultado de la votación de la confianza solicitada

---

Los procedimientos deben tener claridad, certeza y dar predictibilidad a los sujetos involucrados en ellos. Y la cuestión de confianza no es una excepción.

---

Si bien el TC aceptó en un caso puntual una confianza fáctica, señaló que era una *excepción*, no la regla.

---

No pueden haber interpretaciones de otros órganos ajenos a quien toma la decisión de conceder o no la confianza solicitada. Solo el Congreso puede interpretar sus decisiones, por ello se comunican al Ejecutivo para que no interprete aspectos que no son de su competencia.

---

Los efectos del pedido de confianza otorgada o no otorgada surten a partir de la comunicación de esa votación, por ello debe ser comunicada formalmente.

# La facultad constitucional del Congreso para autonormar sus propias reglas de procedimientos

- ▶ El lugar idóneo para regular estas tres grandes prohibiciones del TC es el **Reglamento del Congreso**, en cuya sede se lleva a cabo tanto el planteamiento de la cuestión de confianza y la decisión de esta. El Reglamento es el cuerpo normativo no solo adecuado, sino necesario e imprescindible que deben contener **reglas procedimentales vinculadas tanto a la recepción de la cuestión de confianza, como a la ejecución de la decisión que adopte.**
- ▶ Recordemos que en la sentencia del TC recaída en el Exp. 006-2018-PI/TC, el tema que se consideró fuera de los parámetros de la autonormación parlamentaria, era el de prohibiciones a la designación o redesignación de ministros censurados o con la confianza denegada. Ese aspecto no se está proponiendo para el Reglamento del Congreso, más bien debe ir en la LOPE.
- ▶ La regulación de los aspectos procesales parlamentarios en el Reglamento del Congreso, no podrían estar regulados en otro cuerpo normativo con mayor respeto del principio de corrección funcional y competencial.

# Análisis Costo Beneficio

## Beneficios

- El Congreso de la República podrá obtener mayor predictibilidad y certeza en el uso de los mecanismos de balance entre poderes.
- La ciudadanía se beneficiará al percibir como favorable la instauración de reglas claras y más equilibradas constitucionalmente, que eviten el conflicto innecesario entre las dos instituciones involucradas.
- ▶ El Poder Ejecutivo será beneficiario de mejor percepción ciudadana en el corto y mediano plazo.

## Costos

- No se propone modificaciones presupuestarias ni se dispone normas con impacto económico.
- No se prevé costos cuantitativos, dado que la iniciativa es de puro derecho. No corresponde efectuar un análisis monetario de la iniciativa.
- El Poder Ejecutivo podría considerar que la iniciativa le genera disminución de espacios de estrategia política.
- El Parlamento deberá poder comunicar adecuadamente la importancia de estas modificaciones para el beneficio de la gobernabilidad. Se prevé como costo cualitativo la poca comprensión del problema de balance de poderes.