Proyecto de Ley N° 1401/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 MAR. 2022
RECIBIDO
Firma ___ Hora 12:40

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE QUE LAS ELECCIONES CONVOCADAS POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, SERÁ PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, VICEPRESIDENTES, ASÍ COMO DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA Y DE LOS REPRESENTANTES PERUANOS ANTE EL PARLAMENTO ANDINO.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP),** en uso de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22º literal c), 67, 75º y 76º numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE QUE LAS ELECCIONES CONVOCADAS POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, SERÁ PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, VICEPRESIDENTES, ASÍ COMO DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA Y DE LOS REPRESENTANTES PERUANOS ANTE EL PARLAMENTO ANDINO

Artículo 1.- Objeto
La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 115 de la Constitución Política del Perú, respecto al impedimento temporal o permanente del ejercicio de la Presidencia de la República.

Artículo 2.- Modificación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú
Modifícase el artículo 115 de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado en los términos siguientes:

> "**Artículo 115.** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato **para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los**

Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente."

Lima, febrero de 2022.

Digna Calle Lobatón
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2022 21:14:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2022 21:13:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2022 12:52:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ANDERSON RAMIREZ Carlos Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2022 10:25:46-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1401/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro Estado es una República Democrática, Social, Independiente y Soberana, tal como lo talla el artículo 43° de la Constitución Política del Perú.

Bajo ese enfoque de Estado, el artículo 44° de la Constitución Política del Perú, delimita los fines esenciales del Estado o deberes primordiales, entre ellos, el garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y la promoción del bienestar general de la población fundamentado en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

No obstante, cuando se generan conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se generan interpretaciones parcializadas de la Constitución que conllevan a escenarios de fricciones o inestabilidad política, que podrían poner en riesgo nuestro sistema democrático, la separación de poderes, así como, la armonía y la paz social que la población espera de sus representantes, quienes tienen el deber de garantizar la satisfacción plena de los derechos de la población, entre ellos, el Derecho Humano al Desarrollo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución número 41/128, de 4 de diciembre de 1986[1].

En ese sentido, las Naciones Unidas sostiene que el respeto de la libertad y los derechos humanos son esenciales para cristalizar la democracia, y esta a su vez, proporciona el medio natural para la protección y realización efectiva de los derechos humanos[2].

En esa línea, al no existir un adecuado equilibrio de poderes, la democracia no sería plena, y por consecuencia, los derechos humanos tampoco serian plenos, puesto que sobre tales conceptos subyace una interdependencia en la que se refuerzan mutuamente, tal como fuera reafirmado a través de la "Resolución N° 19/36. Derechos humanos, democracia y estado de derecho" adoptada en el seno del Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 19 de abril de 2012 con el voto favorable de nuestro País, al establecer lo siguiente:

"(...)

1. ***Destaca que la democracia implica el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales**, entre otros la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión, la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, el derecho en todas partes al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar en un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, libres y limpias realizadas por sufragio universal e igual y por voto*

[1] https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx

[2] https://www.un.org/es/global-issues/democracy

secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, ***así como el respeto del estado de derecho, la separación de poderes,*** *la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y los procesos de adopción de decisiones y la existencia de medios de comunicación libres, independientes y pluralistas;*
(...)

16. ***Exhorta a los Estados a que no cedan en sus esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y promover la democracia:***
a) ***Defendiendo la separación de poderes mediante la adopción de medidas constitucionales, legislativas, judiciales y otras de carácter institucional apropiadas;****(...)" (Énfasis propio)*

Conforme a ello, ante la situación fáctica de una eventual renuncia del Presidente de la República y los Vicepresidentes, así como, el escenario de las vacancias del Presidente de la República y luego a los Vicepresidentes, surge la dicotomía sobre ¿Qué tipo de elección inmediata es la que debe convocar el Presidente del Congreso conforme al artículo 115° de la Constitución Política del Perú?

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone una precisión en el mencionado artículo constitucional que permita garantizar la democracia, el equilibrio de poderes, la gobernabilidad y el respeto de los derechos humanos.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los antecedentes que sirven de sustento para plantear la propuesta de reforma constitucional, son los siguientes:

I.1. Evolución constitucional sobre la convocatoria de elecciones en caso de vacancia del Presidente de la República

Constitución	Fórmula Legal
1823[3]	ARTICULO 76º.- Habrá un Vice-presidente en quien concurran las mismas calidades. Administrará el Poder Ejecutivo por muerte, renuncia, destitución del Presidente, o cuando llegare el caso de mandar personalmente la fuerza armada. ARTICULO 77º.- En defecto del Vice-presidente administrará el Poder Ejecutivo el Presidente del Senado hasta la elección ordinaria de nuevo Presidente.

[3] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1823/Cons1823_TEXTO.pdf

1826[4]	Art. 81º.- Por renuncia, muerte, enfermedad o ausencia del Presidente de la República, el Vicepresidente le sucederá en el mismo acto. Art. 82º.- A falta del Presidente y Vicepresidente de la República, se encargarán interinamente de la administración los Secretarios de Estado, debiendo presidir el más antiguo en ejercicio, hasta que se reúna el Cuerpo Legislativo.
1828[5]	Art. 83º.- Habrá también un Vicepresidente, que reemplace al Presidente en casos de imposibilidad física o moral, o cuando salga a campaña; y en defecto de uno y otro ejercerá el cargo provisionalmente el Presidente del Senado, quedando entre tanto suspenso de las funciones de Senador.
1834[6]	Art. 81º.- Cuando vacare la Presidencia de la República, por muerte, renuncia o perpetua imposibilidad física, se encargará provisionalmente del Poder ejecutivo el Presidente del Consejo de Estado; quien en estos casos y en el de destitución legal convocará a los Colegios Electorales dentro de los primeros diez días de su Gobierno, para la elección de Presidente.
1839[7]	Art. 82º.- Cuando vacare la Presidencia de la República por muerte, pacto atentatorio, renuncia o perpétua imposibilidad física o moral, se encargará provisionalmente del Poder Ejecutivo el Presidente del Consejo de Estado, quien en estos casos convocará a los Colegios Electorales dentro de los primeros diez días de su Gobierno para la elección del Presidente.
1856[8]	Art. 86º.- Si faltase a la vez el Presidente y Vicepresidente, se encargará de la Presidencia el Consejo de Ministros, quien ejercerá el cargo mientras el llamado por la ley se halle expedito; en el caso de vacante, expedirá dentro de los primeros tres días, las órdenes necesarias para la elección de

[4] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1826/Cons1826_TEXTO.pdf
[5] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1828/Cons1828_TEXTO.pdf
[6] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1834/Cons1834_TEXTO.pdf
[7] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1839/Cons1839_TEXTO.pdf
[8] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1856/Cons1856_TEXTO.pdf

	Presidente y Vicepresidente, y convocará al Congreso para los efectos de los artículos 76º y siguientes.
1860[9]	Artículo 91.- A falta del Presidente y del Primer Vicepresidente de la República, el segundo se encargará del mando supremo hasta que el llamado por la ley se halle expedito. En el caso de vacante, dará, dentro de tercero día, las órdenes necesarias para que se haga la elección de Presidente y Primer Vicepresidente de la República y convocará al Congreso para los efectos de los artículo 81o. y siguientes.
1867[10]	Art. 83º.- En los casos de vacante que designan los artículos 79º, inciso 1º y 80º, incisos 1º y 2º, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Consejo de Ministros, quien expedirá dentro de tercero día las órdenes necesarias para la elección de Presidente, y convocará al Congreso para los efectos de los artículos 73º y siguientes. En los casos señalados en el artículo 81º ejercerá también la Presidencia de la República el Presidente del Consejo de Ministros, entre tanto dure el impedimento.
1920[11]	Art. 116º.- Solamente en caso de muerte o dimisión del Presidente de la República, el Congreso elegirá, dentro de los 30 días, al ciudadano que deba completar el período presidencial, gobernado entre tanto el Consejo de Ministros. Art. 117º.- El Congreso elegirá igualmente al ciudadano que daba completar el período presidencial en los casos de vacancia fijados en el artículo 115º. El Consejo de Ministros gobernará interinamente cuando el impedimento sea temporal según el artículo 118º.
1933[12]	Artículo 147.- En los casos de vacancia de la Presidencia de la República, el Congreso elegirá Presidente para el resto del período Presidencial. Si, al producirse la vacante, el Congreso está en funciones, la elección de Presidente se hará dentro de tres días. Si el Congreso está en receso, debe reunirse en sesiones extraordinarias para el solo efecto de elegir Presidente y recibirle juramento. La elección, en este

[9] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1860/Cons1860_TEXTO.pdf
[10] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1867/Cons1867_TEXTO.pdf
[11] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf
[12] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf

	caso, se hará dentro de los veinte días contados a partir de aquel en que se produjo la vacante. La convocatoria al Congreso a reunirse en sesiones extraordinarias para elegir Presidente de la República, la hace el Presidente del Senado o, en defecto de éste, el de la Cámara de Diputados.
1979[13]	Artículo 208. Por falta temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vice Presidente. En defecto de éste, el Segundo. Por impedimento de ambos, el Presidente del Senado, quien convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente sale del territorio nacional, el Primer VicePresidente se encarga del despacho. En su defecto, el Segundo.
1993[14]	Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.

Fuente: Elaboración propia

Conforme a la evolución constitucional de la norma que regula la sucesión de mando en la Presidencia de la República, en caso de vacancia o renuncia que genere la falta de Presidente de la República y Vicepresidentes, se han provisto diversas alternativas, entre ellas:

a) La ocupación de la Presidencia por parte del vicepresidente, y en su inexistencia, la ocupa el Presidente del Senado hasta la elección ordinaria del Presidente. (Constituciones de los años 1823 y 1828)
b) La ocupación de la Presidencia por parte del Secretario de Estado (Constitución del año 1826)
c) La ocupación de la Presidencia por parte del Presidente del Consejo de Estado quien convocará la elección del cargo de Presidente de la República dentro de los 10 días. (Constituciones de los años 1834, 1839 y 1856)
d) La ocupación de la Presidencia por parte del Primer Vicepresidente, y en caso de vacancia de este, el Segundo Vicepresidente convocará elecciones

[13] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf
[14] https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-politica-Peru.pdf

para elegir al Presidente y Primer Vicepresidente. (Constitución del año 1860)

e) La ocupación de la Presidencia por parte de Presidente del Concejo de Ministros, quien convoca la elección del Presiente. (Constitución del año 1867)

f) La ocupación de la Presidencia por parte del ciudadano que es elegido por el Congreso para que complete el mandato. (Constituciones de los años 1920 y 1933)

g) La ocupación de la Presidencia por parte de Vicepresidente, y en caso de vacancia, el Presidente del Senado o del Congreso, convoca elecciones inmediatas. (Constituciones de los años 1979 y 1993)

I.2. La regulación en el derecho comparado de la sucesión de mando de la Presidencia de la República en caso de vacancia o renuncia del presidente y vicepresidentes.

País	Regulación Constitucional
Argentina[15]	Artículo 88. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.
Bolivia[16]	Artículo 169. I. En caso de impedimento o ausencia definitiva de la Presidenta o del Presidente del Estado, será reemplazada o reemplazado en el cargo por la Vicepresidenta o el Vicepresidente y, a falta de ésta o éste, por la Presidenta o el Presidente del Senado, y a falta de ésta o éste por la Presidente o el Presidente de la Cámara de Diputados. En este último caso, se convocarán nuevas elecciones en el plazo máximo de noventa días. II. En caso de ausencia temporal, asumirá la Presidencia del Estado quien ejerza la Vicepresidencia, por un periodo que no podrá exceder los noventa días.
Colombia[17]	Artículo 203. A falta del Vicepresidente cuando estuviera ejerciendo la Presidencia, esta será asumida por un Ministro

[15] http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1620/constitucion-nacional.pdf

[16] https://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Consitucion_2009_Orig.pdf

[17] https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf

	en el orden que establezca la ley. La persona que de conformidad con este artículo reemplace al Presidente, pertenecerá a su mismo partido o movimiento y ejercerá la Presidencia hasta cuando el Congreso, por derecho propio, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produzca la vacancia presidencial, elija al Vicepresidente, quien tomará posesión de la Presidencia de la República.
Costa Rica[18]	Artículo 135. —Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa.
Ecuador[19]	Art. 146.- En caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional. En caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial. Ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período.
Paraguay[20]	Artículo 234. De la acefalia En caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia. El vicepresidente electo asumirá la presidente de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.

[18] https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pd

[19] https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf

[20] https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf

	Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante los tres primeros años del presidente constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese ligar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien deba desempeñar el cargo por el resto del periodo.
República Dominicana [21]	Artículo 129.- Sucesión presidencial. La sucesión presidencial se regirá por las siguientes normas: 1) En caso de falta temporal del Presidente de la República asumirá el Poder Ejecutivo el Vicepresidente de la República; 2) En caso de falta definitiva del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período presidencial; 3) A falta definitiva de ambos, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien, dentro de los quince días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones, convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los quince días siguientes y elija a los nuevos Presidente y Vicepresidente de la República, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso hasta haber realizado la elección; 4) En el caso de que, por cualquier circunstancia, no pudiese hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente, para llevar a cabo la elección en la forma indicada precedentemente; 5) La elección se hará mediante el voto favorable de más de la mitad de los asambleístas presentes; 6) Los sustitutos del Presidente y Vicepresidente de la República serán escogidos de las ternas que presente a la Asamblea Nacional el organismo superior del partido político que lo postuló, de conformidad con sus estatutos, en el plazo previsto en el numeral 3) de este artículo. Vencido el plazo sin que el partido haya presentado las ternas, la Asamblea Nacional realizará la elección.

Fuente: Elaboración propia

Del Derecho Constitucional comparado, se puede inferir que no existe un mecanismo estándar que permita solucionar la cadena de mando en la Presidente de la República en el supuesto que el Vicepresidente se encuentre impedido, sin embargo, en las Repúblicas de Bolivia y Paraguay, contienen regulaciones similares, toda vez que, al no poder ocupar la Presidencia los Vicepresidentes, le sucede el Presidente del Senado y a falta de este, el Presidente de la Cámara de Diputados, con la diferencia que en las Repúblicas

[21] https://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13

de Paraguay, incluye en la cadena de mando para ocupar, pro tempore, la Presidencia al Presidente de la Corte Suprema. En los países mencionados, de ocurrir la acefalía de la Presidencia de la República, se convoca la celebración de nuevas elecciones.

Las Constituciones de las Repúblicas de Ecuador y Costa Rica, contemplan que la acefalia de la Presidencia de la República, la ocupa el vicepresidente, y a falta de este, el Presidente de la Asamblea, con la diferencia que en Costa Rica el Presidente de la Asamblea culmina el mandato y en Ecuador se convocan nuevas elecciones.

En Argentina por su lado, su Constitución permite elegir a un funcionario para que culmine el mandato presidencial, mientras que, en Colombia, la acefalia presidencial es ocupada por un ministro de Estado hasta que el Congreso elija a un vicepresidente quien debe completar el mandato presidencial.

La Constitución de República Dominicana, prevé que, a falta del vicepresidente, la Presidencia la ocupa el Presidente de la Corte Suprema hasta que la Asamblea elige al Presidente y al Vicepresidente.

Finalmente, se puede afirmar que en la mayoría de las naciones se convocan nuevas elecciones y se preserve el principio de la separación de poderes.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1. El problema que se pretende resolver

Con el presente proyecto se propone resolver la imprecisión que contiene el artículo 115° de la Constitución Política del Perú, en lo que respecta a la convocatoria inmediata de elecciones que debe realizar el Presidente del Congreso ante la imposibilidad de que la máxima investidura sea asumida por el Presidente y Vicepresidentes de las República, en los supuestos de vacancias o renuncias, imprecisión que podría alterar el equilibrio de poderes, y la estabilidad democrática.

Ahora bien, para una mejor comprensión del problema, resulta necesario establecer las siguientes definiciones: Estado y separación de poderes.

- **Estado**

  Se atribuye el vocablo Estado, a Niccoló di Bernardo dei Machiavelli, mejor conocido como Nicolás Maquiavelo, al explayarlo en su obra "El Príncipe" publicada en el año 1513, sin pretender definir un nuevo concepto, ya que, empleó la frase *"lo stato"* para referirse a lo inmóvil o lo establecido, que permite todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres para la conservación del poder público.[22]

[22] https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491/mod_resource/content/1/El_principe_Maquiavelo.pdf

Sobre el particular, siguiendo los postulados del autor Carlos Fayt el Estado "*es una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad condicionada. Una entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del poder. Lo específico de la realidad estatal está constituido por las relaciones políticas. De ellas provienen el mando y la obediencia, la cooperación y disyunción, la distinción entre gobernantes y gobernados y la forma efectiva de dominación, la cristalización y síntesis de la actividad humana orientada a la organización y ordenamiento de la vida social.*" [23]

- **Separación de Poderes**

El Filósofo Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, mejor conocido como, Montesquieu, en su obra ejemplar "*El espíritu de las leyes*"[24] publicada en el año 1743, enfatiza que no puede haber libertad cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo; de igual modo, indica que no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo.[25]

Por su parte, el jurista francés, Carré de Malberg, sostiene en efecto que *la división de las competencias y la especialización de las funciones, no pueden, por si solas, ser suficientes para realizar las limitaciones de los poderes. Para que esta limitación se halle asegurada, es necesario, además, que ninguna de las tres clases de titulares de los poderes posea o pueda adquirir superioridad, que le permita dominar a las otras dos, y que por lo mismo, podría poco a poco degenerar en omnipotencia.*[26]

En ese línea, el jurista y politólogo Español Manuel García – Pelayo, partiendo del constitucionalismo expandido desde la Constitución Norteamericana del año 1787 hacia el resto de los países, dentro de los cuales, se encuentra el nuestro con la primera Constitución del año 1823, sostiene que, la rigurosidad de la separación de los poderes, ha devenido en una leve atenuación, de manera tal que, *"junto al principio de la separación de los poderes opera el de frenos y contrapesos, de manera que el ejecutivo participa en el legislativo mediante el veto y el mensaje, y en el judicial mediante el derecho de gracia; por su parte, el derecho del ejecutivo al nombramientos de cargos y a la ratificación de tratados precisa el consentimiento del legislativo, el cual desempeña también funciones judiciales en los casos de juicio político, al*

---

[23] Fayt, Carlos. *Derecho Político.* Página 137. Editorial Abeledo – Pierrot. Segunda Edición- Argentina, 1965

[24] La obra original se denomina "*De l'Esprit des Lois*"

[25] Montesquieu. El Espíritu de las leyes. Página 203. "Librería el Ateneo". Editorial 340 – Florida". Argentina 1951

[26] Carré de Malberg. Teoría General del Estado. Página 741. Fondo de Cultura Económica. México, 1948.

tiempo que, dentro de los límites de la Constitución, le corresponde la organización del Poder judicial; finalmente, los tribunales tienen facultad para establecer sus propias reglas de procedimientos, lo que, indudablemente, es una función legislativa."[27]

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en el fallo emitido en el Expediente 0006-2019-CC/TC[28], respecto los pesos y contrapesos que debe existir entre los poderes el Estado, señala lo siguiente:

> **23.** *"Como puede apreciarse, la idea de los "checks and balances" sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevará a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas.*
> *(...)*
> **30.** *Ahora bien, tampoco debe entenderse la separación de poderes como un antagonismo o ausencia de colaboración. Los mecanismos de control (checks and balances) pueden coexistir con mecanismos de colaboración entre poderes. De acuerdo con Karl Loewenstein:*
>
> > *(...) la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; (...). Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción; (...).En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos. [Loewenstein, Karl (1979). Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 252-2531.*
>
> **33.** *Así las cosas, tenemos que nuestra Constitución dedica un capítulo especial a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se refieren a la cuestión de confianza y la disolución del Congreso de la República por parte del Presidente de la República (artículos 130 y siguientes). Es en el marco de tales relaciones que se produce el conflicto de competencias materia del presente caso.*

---

[27] García – Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Contemporáneo. Página 350. Quinta Edición. Ediciones Castilla, S.A. España - 1959

[28] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf

34. *Por tanto, en la medida que la cuestión de confianza es una institución que forma parte de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta necesario, a fin de resolver la presente controversia, analizar primero cómo se han desarrollado esas relaciones en la historia del constitucionalismo peruano, para así entender cabalmente cómo es que es que se ha insertado y articulado en nuestro sistema constitucional la cuestión de confianza.*

(...)

46. *Lo que, en todo caso, se desea reflejar es que el principio de separación de poderes, aplicado a nuestra realidad, inició por brindarnos una noción de no colaboración entre los órganos estatales, y esto supuso, las más de las veces, que la pugna entre ellos era por determinar quién terminaba por someter al otro. La Constitución de 1828 inauguró la instalación de formas de colaboración mutua, las cuales también generaron la inserción de distintas formas parlamentarias en un modelo que se caracterizaba por acercarse en cierta medida al presidencialismo norteamericano. De esta inicial mixtura empezó a forjarse nuestra forma de gobierno autóctona.*

(...)

64. *En ese sentido, no han faltado severas tensiones políticas en nuestra realidad, unas de ellas desarrolladas dentro del margen de lo permitido por la Constitución y otras, como no podía ser de otro modo, con su absoluto desconocimiento. Las primeras suelen presentarse y, de hecho, permiten demostrar la funcionalidad y relevancia de las prácticas democráticas. Las segundas, por el contrario, solo han demostrado poca voluntad y apego a un bien escaso en el Perú: la institucionalidad."*

Conforme a lo reseñado precedentemente, podemos afirmar que, en nuestro país, no se tiene claro el tipo de elecciones deberían ser convocadas como consecuencia de la ausencia del Presidente de la República o los Vicepresidentes, lo que genera una dicotomía en los constitucionalistas, ya que un determinado sector de estos como, Alberto Cruces, Carlos Hakansson Nieto, Francisco Eguiguren, y Luciano López[29], entre otros, sostienen que el artículo 115° de la Constitución Política del Perú debe interpretarse bajo el criterio que el Presidente del Congreso debe convocar la celebración de elecciones generales; mientras que, en la otra corriente, como el constitucionalista Samuel Abad[30], consideran que el Presidente del Congreso debería convocar solo a elecciones presidenciales.

[29] https://larepublica.pe/politica/2021/12/06/la-vacancia-de-pedro-castillo-y-dina-boluarte-llevaria-a-elecciones-generales-congreso/

[30] Opiniones recogidas en el siguiente artículo https://lpderecho.pe/presidente-renuncia-convocar-elecciones-generales-presidenciales/

II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

En primer lugar, al precisar en el artículo 115° de la Constitución Política del Perú qué tipo de elecciones debe convocar el Presidente del Congreso ante la ausencia permanente del Presidente y Vicepresidentes de la República, queda superado un vacío que puede generar desequilibrios o fricciones políticas entre los poderes del Estado; por ende, la propuesta normativa es indubitablemente necesaria y oportuna.

En segundo lugar, la propuesta normativa que enfoca la convocatoria de elecciones generales por parte del Presidente del Congreso, descansa en el principio de simultaneidad del ejercicio del poder, el cual, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, las elecciones parlamentarias y presidenciales se efectúan en el mismo día, tal y como lo regulan los artículos 16° y 20° de la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

El desarrollo constitucional de nuestro país no ha tenido como propósito la convocatoria de elecciones presidenciales complementarias en el supuesto que tanto el Presidente de la República y los Vicepresidentes, renuncien o sean vacados.

En atención a lo señalado, la precisión en nuestro texto constitucional de que la convocatoria a realizar por parte del Presidente del Congreso de la República, sea de elecciones generales implica un tratamiento razonable y ponderado, por lo tanto, la presente propuesta normativa, resulta viable.

En tercer lugar, el rompimiento de la simultaneidad electoral, conllevaría indefectiblemente a la celebración de más elecciones nacionales, lo que representarían mayores gastos públicos, en un país como el nuestro donde el déficit fiscal es significativo, sin embargo, ello no constituye el mayor de los problemas, ya que, sobre el aspecto presupuestal se superpone el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Sobre el particular, es preciso citar al autor José Enrique Molina, quien señala que "*Si las elecciones presidenciales son simultáneas totalmente con las parlamentarias sería de esperar que la mayoría parlamentaria coincida con el partido del presidente (Shugart y Carey, 1992). Pero,* ***cuando son total o parcialmente separadas, será frecuente que el presidente enfrente un parlamento con mayoría de oposición, de manera que la gobernabilidad dependerá de la capacidad y voluntad de las fuerzas políticas para el consenso*** *(Mainwaring y Shugart, 1997).*"[31] (Énfasis propio)

[31] Denominado *"Los Sistemas Electorales de América Latina" el cual fuera publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el año 2020* https://corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf

El referido autor infiere que, "*las elecciones simultáneas por la combinación del efecto de concentración del voto y el efecto portaaviones a los que nos referimos antes, tienden a favorecer que el candidato a Presidente que resulte ganador tenga también una fuerza parlamentaria sólida, bien sea mayoritaria o al menos suficientemente grande como para facilitarle construir acuerdos en el Congreso, bien sea puntuales o permanentes. En las elecciones parlamentarias no simultáneas no está presente el efecto de arrastre del voto presidencial, además es usual que la popularidad del gobierno haya declinado (Molina, 1997; Remmer 1993) y por ello las probabilidades de que la fuerza parlamentaria del gobierno sea minoritaria, son mayores que en el caso de elecciones simultáneas, haciendo más difícil la gobernabilidad.*"[32]

Así las cosas, con la propuesta legislativa, se logrará fortalecer la gobernabilidad y garantizar el equilibrio de poderes, por ende, la precisión del alcance de la convocatoria de elecciones generales que debe efectuar el Presidente del Congreso, resulta viable

En cuarto lugar, Como precedente tenemos la Ley N° 27365, Ley de Reforma Constitucional que elimina la Reelección Presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, en la que dispuso la no aplicación, por excepción, de los plazos establecidos en los artículos 90° y 112° de la Constitución Política, vale decir, se implementó un recorte al periodo de mandato.

Posteriormente, a través de la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR, de fecha 21 de noviembre de 2000, se declaró la permanente incapacidad moral y la consecuente vacancia del entonces Presidente de la República, Alberto Fujimori Fujimori y se dispuso la aplicación de la sucesión presidencial en los términos previstos en el artículo 115° de la Constitución Política del Perú.

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional ni legal, y plantea precisar qué tipo de elección debe convocar la Presidencia del Congreso ante la imposibilidad que la Presidencia de la República pueda ser asumida por el Presidente o sus Vicepresidentes, cuya modificación constitucional se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Regulación Actual	Propuesta normativa
Artículo 115. Por impedimento temporal o permanente del Presidente	**Artículo 115.** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones

[32] https://corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf

de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.	el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato **para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.** Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.

Fuente: Elaboración propia.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no represente ni prevé la ejecución de gasto por parte del Estado, puesto que se trata de una iniciativa que tiene por objeto modificar el artículo 115° de la Constitución Política del Perú, que fortalecerá nuestro sistema democrático.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2021-2022 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el primer tema de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2021-2022, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro del primer objetivo del Acuerdo Nacional relacionado con la *"Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho"*, en las que se prioriza el siguiente tema:

- Defender el Principio Constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la primera [33] política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la Fortalecimiento del régimen

[33] https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/10-reduccion-de-la-pobreza/

democrático y del Estado de derecho, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros-, lo siguiente:

- Defender el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran.