



PROYECTO DE LEY N°



**PROYECTO DE LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN
Y QUE FORTALECE LA CONFIANZA Y GENERA UN
EQUILIBRIO ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER
LEGISLATIVO**

El grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del Congresista de la República, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA**, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

**PROYECTO DE LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN Y QUE FORTALECE LA
CONFIANZA Y GENERA UN EQUILIBRIO ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL
PODER LEGISLATIVO**

Artículo 1°. - Objeto

El presente proyecto tiene por objeto reformar algunos artículos de la Constitución Política del Perú, que permitirán fortalecer la confianza y generara un el equilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el propósito de lograr la gobernabilidad en el país.

Artículo 2°. - Finalidad

La presente propuesta tiene por finalidad garantizar la gobernabilidad del país, el equilibrio de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, lo que va a fortalecer la confianza entre los mencionados poderes, generando una estabilidad política en el país y evitar las fricciones que existen entre ambos que crean incertidumbre en el país

Artículo 3°. - Modificación del inciso 2 del artículo 113°, del inciso 1 del artículo 114° y de los artículos 130°, 132° y 133° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el inciso 2 del artículo 113°, el inciso 1 del artículo 114° y los artículos 130°, 132° y 133° de la Constitución Política del Perú, los cuales quedaran redactados conforme a los siguientes textos:

"Artículo 113°. - La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad **física, psicológica o mental que imposibiliten el ejercicio adecuado y/o idóneo de su función, debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número total de congresistas habilitados.**
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución."

"Artículo 114°. - El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad **física, psicológica o mental** del presidente **que imposibiliten el ejercicio adecuado y/o idóneo de su función, debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número legal de miembros del Congreso, o**
2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución."

"Artículo 130°. - Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo de ministros 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. **Su exposición es de conocimiento para el Poder Legislativo, por lo cual no requiere cuestión de confianza.**

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

"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 treinta 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.

La moción de censura debe ser por cuestiones, razones que se relacionen directamente con el adecuado y/o idóneo ejercicio del cargo.

El Consejo de ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. **La renuncia del Primer Ministro y/o presidente del Consejo de Ministros obliga a los demás ministros a renunciar.**

El presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación".

"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, **obliga al**

Poder Ejecutivo al cambio total del consejo de Ministros.

No podrá ser ratificado ningún Ministro del consejo inmerso en el párrafo precedente, salvo que de la evaluación de su trabajo realizado el Presidente de la Republica considere su continuidad. No se encuentra inmerso en esta excepción el cargo de Presidente del Consejo de Ministros.

La cuestión de confianza será planteada solamente en asuntos vinculados con la Política General del Gobierno, la iniciativa legislativa ordinaria del Poder Ejecutivo y la permanencia de los ministros de Estado.

Lima, 08 de febrero del 2022



Firmado digitalmente por:
CERRÓN BOLÍAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2022 23:30:56-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/02/2022 11:47:19-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29290579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2022 17:10:49-0500



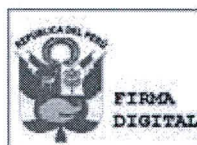
Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomi FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/02/2022 09:51:34-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/02/2022 12:33:31-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/02/2022 16:40:17-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2022 14:09:44-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO PASION
NEOMIAS FIR 25700579 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/02/2022 10:58:29-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1364/2021-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

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La constitución Política prescribe que el estado peruano es único e indivisible, y su desarrollo y administración está inmerso en el principio de la separación de poderes que sostiene que el ejercicio del poder debe ser distribuido en grandes departamentos o poderes que ejerzan las funciones del estado y a la vez se controlen recíprocamente.

Este principio se manifiesta de manera expresa cuando el poder se encuentra dividido en una pluralidad de órganos, así como, el Tribunal Constitucional ha determinado que este principio es una obligación del estado constitucional, debido a que este busca asegurar que los diferentes órganos del estado desarrollen sus funciones y competencias sin interferir con la competencia de otros órganos del estado

Del mismo modo tenemos que la cooperación entre los poderes del estado, está presente intrínsecamente desde la misma formulación de la teoría de división de poderes, pues es este principio el que permite que los poderes puedan interactuar entre sí sin existir una parálisis entre ellos

En ese sentido, el principio de separación de poderes es una de las bases constitucionales de la organización y funcionamiento del Estado. Tal es así que, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, lo ha calificado como parte del "núcleo duro" de principios establecidos en la Constitución.¹

En este orden de ideas debemos precisar que el principio de separación de poderes no puede entenderse como una separación absoluta entre las funciones y competencias de los distintos órganos, sino que, "la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes".

De esta manera el mencionado principio de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como un control y balance entre los poderes del y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos".²

¹ Exp. N.° 0006-2018-PI/TC, F.J. 56

² Exp. N° 00006-2006-CC/TC, F. J. 15.

Es por ello que el modelo de gobierno que recoge la Constitución peruana es de naturaleza mixta, en el sentido de que contiene rasgos tanto del modelo presidencialista, como del modelo parlamentarista. Ello determina una configuración compleja de los mecanismos de equilibrio de poder entre el gobierno y el parlamento, en la búsqueda de una relación sana, equilibrada y, sobre todo, que favorezca la estabilidad política de ambos poderes del Estado.

Así tenemos que la problemática que suscita la regulación constitucional vigente para garantizar el adecuado equilibrio de poderes y la gobernabilidad

Que, si bien es cierto el modelo constitucional peruano se inspira en el principio de separación de poderes, que es la garantía mínima para proteger los derechos fundamentales y evitar la concentración del poder, también es un dato de la realidad que el modelo, tal como está concebido, no ha servido para afianzar el control inter orgánico y la gobernabilidad democrática.

Es por ello que concordamos con lo expuesto en diferentes propuestas a la modificación de la referida norma, así como se debe considerar que la Constitución contenga los mecanismos que permitan que efectivamente, el poder ejecutivo ejerza sus funciones y el poder legislativo controle las referidas funciones. es así que el principio de separación de poderes, en los términos expuestos requiere promover la cooperación entre los órganos del estado, a fin de reducir la confrontación entre los referidos poderes, y de ese modo promover la gobernabilidad del país.

Considerando con ello, que la constitución no tiene claro a que se refiere cuando habla de la vacancia del presidente de la república por causa de incapacidad moral, no pudiendo definirse correctamente si se tratase de un término psicológico o simplemente a lo que está referido la moral, que es el cuestionamiento y la sanción de la reputación de la persona, lo que nos lleva a preguntar la reputación de la persona será causa suficiente para determinar la vacancia del presidente de la república?.

En la misma línea la cuestión de confianza constituye un mecanismo de configuración de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta conveniente evaluar su regulación considerando, a la vez, los alcances de la censura de ministros, a fin de contar con reglas coherentes que garantice el equilibrio de poderes.

De esta manera, la problemática del estado se genera cuando la persona en determinar cómo se puede determinar el daño moral, de allí que al encontrarnos ante el supuesto en el que presidente elegido por el pueblo, lo que es más difícil destituirlo y simplemente

no se puede vacar o destituir a un presidente de la república por el simple hecho de al banal o trivial como es lo moral.

Como es de verse, la presente propuesta concretiza uno de los consensos de dicha sesión, en razón de ello y de los fundamentos que a continuación se expondrán, tenemos la seguridad que esta propuesta será acogida en el Congreso de la República.

Así las cosas, teniendo en cuenta dicho consenso, se plantean reformas a la Constitución, las mismas que van en línea de lo tratado en el Acuerdo Nacional el fortalecimiento de la gobernabilidad y la confianza que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Ello, con la finalidad de promover la gobernabilidad y garantizar el bienestar de todos los peruanos y peruanas.

II.- Fundamentación de la propuesta

1. Modificación del inciso 2 del artículo 113° y del inciso 1 del artículo 114° de la Constitución

a) Eliminación de la vacancia por incapacidad moral

Debemos precisar que la moral se define como " el conjunto de creencias y normas de una persona o grupo social determinado que ofician de guía para el obrar, es decir, que orientan acerca del bien o del mal — correcto o incorrecto— de una acción" (<https://www.eumed.net/rev/cccss/03/cpt.htm>) de allí que lo moral no es pasible de ser corroborado o comprobado por un profesional de la salud u otro, ya que de acuerdo a esto lo que puede ser malo moralmente para unos, para otros no lo es, generando con ello un discrepancia jurídica y legal pues como es que el poder legislativo puede determinar lo que es moralmente sancionable y que genere una incapacidad para ejercer el cargo de presidente de la república.

La incapacidad moral, entendemos que está referido la incapacidad mental o psicológica, toda vez que en el siglo XVIII en adelante lo moral estaba referido a determinar lo bueno o lo malo sin necesidad de corroborar simplemente lo que era malo para la iglesia era malo para todos, es por ello que consideramos que la constitución al prescribir como causal de vacancia la incapacidad moral, esta se encuentra desfasada, razón por la cual se debe actualizar y mejor en este punto.

Países latinoamericanos, en sus respectivas cartas magnas en algunos casos han obviado esta causal y simplemente se ha limitado a establecer causales que pueden ser corroboradas, así tenemos:

La constitución del Ecuador prescribe en su artículo 167° el presidente de la república cesara en sus funciones y dejara vacante el cargo en los casos siguientes: inciso 4por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional. ³

Verificándose que recoge la causal de cese del cargo de presidente por incapacidad mental, dejando de lado la incapacidad moral, hecho que se debe corroborar para poder aprobar la presente propuesta.

La constitución de Chile, Bolivia, Colombia, Argentina y Uruguay, han recogido la posibilidad de vacancia del presidente pero no se encuentra precisado en ninguno de sus artículos la vacancia por incapacidad moral, o por incapacidad mental, de lo cual podemos advertir que la incapacidad moral no genera una causal de vacancia, esto al considerar lo que ya hemos precisado en los párrafos presentes que lo moral no es una norma general, más aun cuando no se puede corroborar, de allí que se debe considerar las legislaciones comparadas a fin de poder determinar y aprobar el presente proyecto de ley.

En nuestra legislación el artículo 113° inciso 2 de la Constitución prescribe que el cargo de la Presidencia de la República vaca por permanente incapacidad moral, declarada por el Congreso. Así como, el inciso 5 del mismo artículo establece que procede su destitución cuando el presidente es sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 117° prescribe que el presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. La causal de "permanente incapacidad moral" es la única causal subjetiva, todas las demás son objetivas y verificables: muerte, aceptación de renuncia,

³ https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

salir del territorio sin permiso del Congreso y destitución como consecuencia de algunas de las infracciones detalladas por el artículo 117°.

El modelo que rige nuestro país es el modelo de base presidencial", según el cual, las atribuciones de responsabilidades políticas no recaen en el presidente de la República. No obstante, sí se admiten algunas causales de vacancia excepcional, las mismas que son de carácter objetivo, con excepción de la permanente incapacidad moral.

El Tribunal Constitucional en el 2003, realizó un análisis de forma sobre esta causal, y dispuso que para activar este inciso es decir vacar al presidente por incapacidad moral se debía acreditar el voto de no menos de 87 congresistas. Mas no ingresó al fondo del asunto, que es, en buena cuenta, el alcance constitucional de esta causal y su relación con las atribuciones y relaciones inter orgánicas entre los poderes constituidos.

En el modelo político peruano, el presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno, elegido por el pueblo por un periodo delimitado en la Constitución. Ello difiere notoriamente del modelo parlamentario, en el cual, sí está sujeto a censuras, por citar un ejemplo.

La vacancia por incapacidad moral es la excepción mas no la regla, esto es, solamente puede aplicarse en casos excepcionales por lo que no es incompatible con el modelo de sistema de gobierno previsto en la actual Constitución. Debido a que el presidente de la República ejerce sus funciones las mismas que están establecidas en la constitución, dentro de un período determinado. Por lo que la conclusión anticipada del ejercicio de sus funciones deviene en una cuestión de orden excepcional, por tanto, la vacancia presidencial por incapacidad moral quebranta los parámetros constitucionales en tanto tal supuesto es incompatible con los demás supuestos previstos en el artículo 113° de la Constitución, cuya naturaleza nos pone frente a hechos ciertos y, en consecuencia, objetivas.

Principio de razonabilidad: Como ha establecido el Tribunal Constitucional, "la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos (Exp. 0006-2003-AI/TC.F.J.9)".

Principio de unidad de la Constitución: La citada afectación sobre el principio de razonabilidad desconoce el carácter de la Constitución como un todo armónico. En efecto, al no ser consustancial al universo de supuestos específicos que integran el universo de causales de vacancia, previstas en el artículo 113° de la Constitución, se genera la expuesta grave afectación sobre las atribuciones del presidente de la República, previstas en la Constitución.

Principio de función integradora: La causal de vacancia por incapacidad moral, lejos de integrar, pacificar y ordenar sus relaciones con las demás causales, las menoscaba al desnaturalizar el carácter excepcional de la vacancia presidencial.

Principio de fuerza normativa de la Constitución: La causal de vacancia por incapacidad moral desconoce la totalidad de los contenidos constitucionales. "Ello se debe a que amplía de manera irrazonable y desproporcionada la potestad de control político sin contar con un estándar cierto y determinado para su aplicación, sin considerar la grave afectación sobre la estabilidad democrática cuando no se configura de manera clara el supuesto que da lugar a la citada incapacidad moral.

Principio de interdicción de la arbitrariedad: Por los argumentos expuestos, la incapacidad moral desnaturaliza el ejercicio de su función de control político sobre el presidente de la República a través de la vacancia.

Como puede apreciarse, la vacancia por incapacidad moral origina la vulneración del estatuto de protección del presidente de la República debido a los siguientes argumentos:

- Nuestro sistema de gobierno fortalece la figura del Presidente de la República para "prevenir y precaver a su persona y figura de ser políticamente perseguido u obstaculizado en su quehacer político por vía de la manipulación del proceso judicial, o de sus mecanismos prejudiciales, que para el efecto pudieran hacer sus oponentes político".
- En efecto, "lo que busca el modelo presidencial es que el presidente de la República dirija su gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido" como el funcionario de más alta jerarquía en el servicio a la Nación. De manera similar, el artículo 110° de la Constitución contempla que "El presidente de la República es el jefe de Estado y personifica a la Nación". Este aspecto lo distingue, brindándole una preeminencia sobre el estatus de los demás funcionarios públicos.

- Este estatuto es vulnerado con un procedimiento que carece de legitimidad constitucional, toda vez que no se ampara en los supuestos estrictamente previstos.

Sin embargo, dicho estatuto es vulnerado debido a que "la incapacidad moral [considerada] como causal de vacancia presidencial resulta incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano, que tiene como uno de sus rasgos centrales el que el titular máximo del Poder Ejecutivo ejerza su poder político durante el plazo predeterminado constitucionalmente. Ello, como se ha visto, determina una suerte de blindaje (...) que no tendría mayor sentido si el Congreso puede invocar una consideración tan amplia cuan acomodable a cualquier conducta como es el caso de la incapacidad moral"

Se advierte la incoherencia de esta figura dentro del universo de las causales de vacancia previstas en el artículo 113° de la Constitución, donde las demás se verifican en supuestos objetivos. A diferencia de ellas, la incapacidad moral presenta un supuesto ambiguo:

"Es decir, si lo que busca el modelo presidencial es que el Presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones, y por ello señala que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político"

Incorporación de la incapacidad física, psicológica y/o mental, como de la vacancia presidencial por permanente incapacidad mental y física.

Nexo entre las figuras previstas en el inciso 2 del artículo 113° y en el inciso 1 del artículo 114° de la Constitución, Por otro lado, no menos importante es la relación entre la suspensión del ejercicio de la presidencia con la vacancia presidencial.

Se aprecia un vacío entre la suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República por su incapacidad temporal, declarada por el Congreso, con la transformación de la misma en una de carácter permanente, que pudiera dar lugar a la vacancia.

Al respecto, en el inciso 2 del artículo 113° de la Constitución verifica la incapacidad física. No obstante, la incapacidad temporal del presidente, prevista en el inciso 1 del

artículo 114° de la Constitución, también podría ser declarada por el Congreso por una de orden mental.

Parámetros para la adecuación de las figuras previstas en el inciso 2 del artículo 113° y en el inciso 1 del artículo 114° de la Constitución

Sobre el particular, es menester señalar que la incorporación de esta causal no quebranta los estándares establecidos en el artículo 12° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A mayor abundamiento, nos referimos al deber estatal de reconocer: la personalidad jurídica de las personas con discapacidad; en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida, y;

Es necesario que la incapacidad **física, psicológica o mental** del Presidente, sea temporal o permanente, sean incompatibles con el ejercicio de la función presidencial, ya que determina una situación objetiva que impide la concreción de sus funciones establecidas en la Constitución y; sean establecidas a través de la verificación del cumplimiento de estándares objetivos, como es el caso de su acreditación por una junta médica, parámetro, de naturaleza científica, que permitirá su evaluación por el Congreso, a efectos de ser debatida, y, sea declarada a través de un número de votos lo suficientemente sólido por el Congreso, en atención a que se está interviniendo la continuidad en el ejercicio de la más alta magistratura en el país.

Por ello, es importante destacar que estas previsiones a ser incorporadas en los artículos 113° y 114° de la Constitución no desconocen la personalidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida.

Se verifica en que la evaluación por el Congreso sobre suspensión se dará solo si concurren dos requisitos previos: primero que la incapacidad física, psicológica o mental que imposibiliten el ejercicio adecuado y/o idóneo de su función, debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número total de congresistas habilitados. En ese sentido, la sola condición de incapacidad física, psicológica o mental no habilita a la junta médica a declararla como supuesto para la suspensión en el ejercicio de la función, en tanto tales condiciones permitan la continuidad en el ejercicio en el cargo.

Por ello las consideraciones son extensibles sobre la vacancia por dicha causal, bajo el entendido, además que ella es resultado de la previa suspensión por la misma razón. En ese sentido, operan las mismas consideraciones sobre tal figura.

De igual manera, es menester señalar que lo anterior satisface los estándares del test de proporcionalidad, en tanto: i) la medida es idónea para concretar la protección de bienes de relevancia constitucional (como la gobernabilidad, dentro de estándares de razonabilidad); ii) la medida es necesaria en tanto frente a la incapacidad física, psicológica o mental del Presidente de la República que sea incompatible con el ejercicio de su función y acreditada por una junta médica no se verifica que exista un medio alternativo y de menor intensidad que procure el mismo grado de satisfacción los bienes de relevancia constitucional protegidos con la medida, y; iii) la medida es proporcional en sentido estricto, debido a que el grado de realización del objetivo procurado no vacía el contenido esencial de la figura intervenida (continuidad en el ejercicio de la función presidencial), en tanto la intervención se ha realizado por medio de estándares objetivos, que garanticen la idoneidad en el ejercicio de la función.

En atención a lo anterior, la modificación a los artículos 113° y 114° de la Constitución en dicho sentido es coherente con el cumplimiento de los deberes estatales referidos a la protección de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de su vida.

Ante ello proponemos que, en estricta lectura de nuestra Constitución histórica y los principios de interpretación constitucional desarrollados, la presente iniciativa de reforma precise que la razón objetiva para una eventual vacancia es la incapacidad mental. Esta, conjuntamente con la incapacidad física, debidamente demostradas, pueden ser causales objetivas para la vacancia y no una subjetiva "incapacidad moral", que abre paso al abuso y a la inestabilidad política del país.

2. Modificación del artículo 130° de la Constitución para eliminar la cuestión de confianza obligatoria

La Constitución de 1993, establece que luego de la exposición y debate de la "política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión" el Presidente del Consejo de Ministros "plantea al efecto la cuestión de confianza".

El artículo 130° de la Constitución obliga a que, una vez asumidas sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe acudir al Congreso para exponer la política general del Gobierno. Ello puede producirse cuando recién se instala un nuevo gobierno

o cuando por renuncia del anterior gabinete, el Presidente de la República convoca uno nuevo.

Estamos en realidad ante lo que se conoce como el voto de investidura, que es el acto jurídico constitucional a través del cual se produce la ratificación por parte del Congreso, del jefe de Gobierno, a su vez nombrado por el jefe de Estado. Se trata en realidad de una institución típica del régimen parlamentario, en el que tienen funciones distintas la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno. El jefe de Estado es el Rey y el jefe de Gobierno es el primer ministro, Canciller o presidente del Gobierno. El signo distintivo de este modelo consiste, como ya se ha dicho, en la legitimidad de origen del investido: generalmente proviene del Parlamento.

En el constitucionalismo peruano, tanto el voto de investidura como la moción de confianza, tuvieron apariciones esporádicas, no pudiendo asegurarse que formen parte de nuestro constitucionalismo histórico, que como se sabe es el conjunto de instituciones y principios que de manera inveterada han subsistido a lo largo del tiempo. Las constituciones de 1860 y 1867 se referían básicamente al denominado "voto de censura". En el primero de los casos se estableció la obligación de que cada uno de los ministros presente al Congreso ordinario, al tiempo de su instalación, una memoria en que se exponga el estado de los distintos ramos y, asimismo, en cualquier tiempo, los informes que les sean solicitados. Antes de la vigencia de la Carta de 1860, concretamente desde 1856, existía la denominada Ley de ministros, por cuya virtud se señalaba tímidamente que no merecía la confianza pública aquel ministro receptor de un voto de censura por parte de las Cámaras. En realidad, se trató de una norma que no tuvo consecuencias jurídicas por su falta de precisión.

De lo expuesto podemos inferir que el carácter mandatorio del texto vigente, va contra la naturaleza facultativa o discrecional de la cuestión de confianza, que es un instrumento abierto de defensa de las determinaciones propias de la política del gobierno y, por lo tanto, no se puede emplear como un instrumento de sometimiento involuntario de la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Congreso, ni tampoco puede estar tasado para supuestos específicos.

Debemos señalar que la configuración actual también resulta inoportuna en tanto se plantea una potencial crisis de gobernabilidad sin que se conozca el desempeño funcional o los efectos objetivos de la acción del gobierno que, en su materialización, no en su concepción, debe ser susceptible de control político por parte del Congreso.

Este planteamiento no solo ha sido recogido por constitucionalistas del prestigio de Enrique Bernalles, hace ya varios años, sino por la el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política el año 2018 y por proyecto de Ley 6404-2020-CR29, presentado por el excongresista Ricardo Burga Chuquipiondo, del grupo parlamentario Acción Popular.

3. Modificación del artículo 132° de la Constitución para precisar los alcances de la moción de censura y preservar el equilibrio de poderes

La censura de ministros se encuentra regulada en el artículo 132° de la Constitución, el cual dispone que "el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura (...)". Se trata, por tanto, de un mecanismo de control político ejercido por el Congreso sobre el Poder Ejecutivo-".

En ese sentido, Rubio Correa sostiene que, a través de la aprobación de la moción de censura, el Congreso de la República puede imponer una sanción política al ministro o al Consejo de ministros frente al desacuerdo de su línea de gobierno o de las decisiones adoptadas por estos, dicha sanción consiste en su apartamiento del cargo, pues, de conformidad con el mismo artículo 132°, "el Consejo de ministros, o el ministro censurado, debe renunciar".

Así, la censura es una institución prevista por nuestra Constitución como parte de los mecanismos que aseguran el control y balance entre poderes, aspecto que forma parte del principio de separación de poderes, conforme lo apuntado anteriormente. En ese sentido, la Constitución contempla a la censura en su capítulo IV, destinado a regular las medidas que configuran las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al igual que la cuestión de confianza.

En atención a ello, nuestro diseño constitucional contempla a la censura como un mecanismo de control hacia el Poder Ejecutivo, constituyéndose como contraparte a la cuestión de confianza, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional: "la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes".

En el mismo sentido, Eguiguren Praeli enfatiza que la "censura y cuestión de confianza aparecen, así como una suerte de dos caras de la misma moneda, que no es otra que

la responsabilidad política del Gabinete o los ministros ante el Parlamento. En el Perú, en ambas, la continuidad del Gabinete o ministro se pone en juego y riesgo, pues su futuro dependerá del sentido de la votación mayoritaria del Congreso".

De ahí que, un cambio en las reglas constitucionales vigentes acerca de la cuestión de confianza, no puede desatender la necesidad de adecuar, a su vez, la regulación de la censura. Ello, en atención al balance entre poderes que debe tenerse presente en toda modificación de las reglas constitucionales que regulan el mutuo control y cooperación entre órganos, principalmente en la regulación relativa a la cuestión de poderes y a la censura de ministros.

Ello, con la finalidad de asegurar que el ejercicio de cualquiera de ambos mecanismos no ponga en peligro el balance que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso para preservar el principio de separación de poderes y con ello el régimen democrático que nuestra Constitución consagra. En ese sentido, una precisión en la regulación de la cuestión de confianza debe ir acompañada con la respectiva precisión en la regulación de la censura.

Y es que, como afirma Hackansson, "el ejercicio de la moción de censura es excepcional, no es saludable su continua aplicación"³⁶; una regulación que tienda a optimizar el equilibrio entre los distintos órganos del Estado no puede soslayar, por tanto, que una regulación laxa de los mecanismos de control entre órganos puede llevar al uso indebido de los mismos, situación que la presente propuesta busca evitar a través de una regulación más precisa

De ahí que corresponde precisar también la regulación constitucional de la censura de ministros, con la finalidad de que esta se constituya en un control efectivo del desempeño de dichos funcionarios y evite cualquier empleo superfluo o arbitrario del mismo que resultaría contrario al principio de proscripción de la arbitrariedad, previsto por nuestra Constitución, y al balance que debe primar entre los distintos órganos del Estado.

La propuesta apunta a precisar que la moción de censura debe encontrarse relacionada a las materias vinculadas al ejercicio del cargo ministerial. Con ello, se busca garantizar que dicho mecanismo de control político sea efectivamente empleado para asegurar la adecuada marcha del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones constitucionalmente asignadas. Asimismo, dicha precisión brinda un marco de referencia objetivo acerca de

las materias susceptibles de sustentar una moción de censura, evitando con ello que dicho instrumento pueda ser desnaturalizado en la práctica.

Asimismo, el Tribunal ha reconocido que la crisis total de gabinete se suscita en cuatro supuestos: i) negación de la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de ministros; ii) censura del presidente del Consejo de ministros; iii) renuncia del presidente del Consejo de ministros; iv) remoción del presidente del Consejo de ministros por parte del presidente de la República.

En atención a lo señalado, resulta pertinente señalar con claridad que la consecuencia de la censura del presidente del Consejo de ministros, tiene como consecuencia la renuncia del gabinete ministerial en pleno.

4. Modificación del artículo 133° de la Constitución para delimitar las materias susceptibles de ser sometidas a cuestión de confianza

Con relación a la cuestión de confianza, se trata de una institución propia del modelo parlamentario, según el cual, cuando esta no es concedida, la consecuencia es la asunción de responsabilidad del gobierno en su conjunto. Sin embargo, en la Constitución de 1993, cuando el Congreso no la otorga, la consecuente responsabilidad alcanza únicamente al presidente del Consejo de ministros o al ministro que la haya solicitado, quienes deberán renunciar en el plazo fijado en la Constitución.

La cuestión de confianza tiene por finalidad "garantizar la estabilidad del Gobierno, uno de los mecanismos clásicos para evitar el obstruccionismo de las cámaras a la labor legislativa". Se trata de un mecanismo del cual dispone el Poder Ejecutivo, el mismo que refuerza su poder, más aún en el caso peruano, ya que su negativa en dos oportunidades, otorga al presidente de la República la facultad de disolver el Congreso.

En la Constitución de 1993, "la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes". Al tener tal naturaleza, se trata del ejercicio de un poder que necesariamente debe sujetarse a ciertos límites.

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"⁴⁴.

Si bien la regulación actual de la cuestión de confianza es abierta, tal como ha indicado el máximo tribunal, también es cierto que, debería estar sujeta a ciertas limitaciones, las mismas que, para ser incorporadas a la Constitución, deben seguir el procedimiento de reforma, previsto en el artículo 206. No podría ser a través de una ley de cualquier naturaleza, ya que ello contraviene los límites formales existentes para modificar cualquier disposición constitucional.

Sin embargo, en una sentencia posterior, el supremo intérprete de la Constitución, también ha señalado que "la pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la norma normó diseñara esos casos hipotéticos, la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada"

Ciertamente, a partir del sentido interpretativo antes mencionado, el Tribunal Constitucional, no ha señalado que la cuestión de confianza se encuentre exenta o exonerada de una reforma constitucional ni mucho que no sea susceptible de determinados límites, sino que, bien entendidas las cosas, esta institución como cualquier otra que esté recogida en el texto constitucional, tiene que ser interpretada y aplicada teniendo en cuenta los principios y valores que ella consagra, lo que evidentemente no contempla o no admite un ejercicio absoluto o ilimitado de dicha potestad constitucional. De ahí que se considere que lo que en puridad prohíbe la Constitución es una regulación específica, detallada o tasada de las materias susceptibles de ser sometidas a cuestión de confianza.

Bajo este marco de consideraciones, si bien no es posible establecer de manera específica o detallada en qué supuestos es procedente la cuestión de confianza; sin embargo, sí es posible señalar algunos supuestos en los que no procede dicha institución, a saber: "i) que el planteamiento de la cuestión de confianza esté 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.), ii) 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,

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 Por el contrario, los beneficios de esta propuesta, considerando el impacto social, son favorables, porque reduce la incertidumbre en torno a la causal de vacancia por permanente incapacidad moral, la cuestión de confianza, la censura y aumenta la seguridad jurídica en favor de la gobernabilidad del país.

De igual manera, la propuesta permite enmarcar los dispositivos modificados dentro de parámetros que integran el núcleo duro de la Constitución. Tal es el caso de los principios de unidad del Estado, separación de poderes, balance entre poderes, cooperación, solución democrática de conflictos, unidad de la Constitución, concordancia práctica, función integradora y fuerza normativa de la Constitución, entre otros.

III.- ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley busca modificar el extremo del inciso 2 del artículo 113, del inciso 1 del artículo 114 y de los artículos 130°, 132° y 133° de la Constitución, referidos a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, la suspensión del ejercicio de la presidencia por incapacidad temporal, la cuestión de confianza y la moción de censura.

En concreto, los cambios que plantea la presente propuesta al texto constitucional son los siguientes:

Texto vigente de la Constitución

"Artículo 113°. - La Presidencia de la República vaca por:

- a. Muerte del presidente de la República
- b. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
- c. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
- d. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y
- e. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución."

Texto de la propuesta

"Artículo 113°. - La Presidencia de la República vaca por:

- a. Muerte del presidente de la República.
- b. Su permanente incapacidad **física, Psicológica o mental que imposibiliten el ejercicio adecuado y/o idóneo de su función, debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número total de congresistas habilitados.**
- c. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
- d. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. y
- e. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución."

"Artículo 114°. - El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

Texto vigente de la Constitución

1. Incapacidad temporal del presidente declarado por el Congreso, o

Texto de la propuesta

1. Incapacidad **física, psicológica o mental** del presidente **que imposibiliten el ejercicio adecuado y/o idóneo de su función, debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número legal de miembros del Congreso.**

De esta manera, es posible sostener que una regulación acorde con la Constitución y con la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional es precisamente la que establece límites generales a la cuestión de confianza; es decir, una regulación general que prescriba en qué supuestos no procede la cuestión de confianza como, por ejemplo, cuando ésta verse sobre materias que afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos, tal como se señala en la propuesta de reforma del artículo 133° de la Constitución.

Se verifica que, en la propuesta de reforma constitucional no se hace referencia a alguna competencia exclusiva o excluyente en particular, sino que más bien se establece una regulación genérica en el sentido de que no procede la cuestión de confianza siempre y cuando se trate de materias que afecten las competencias exclusivas o excluyentes del Congreso u otro órgano constitucional autónomo, la que será evaluada y determinada en cada contexto o circunstancia específica.

De este modo, el Ejecutivo mantiene la cuestión de confianza; sin embargo, su planteamiento se realizará con relación a sus propias competencias. Con ello, se evita su utilización arbitraria y, al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo, puede utilizarla como herramienta para ejecutar su política de gobierno, en los casos que el Parlamento pretenda obstaculizarlo. Por lo demás, esta propuesta coincide con lo planteado por el Congreso de la República en sendos proyectos de ley; sin embargo, a diferencia de aquella, se plantea a través del procedimiento de reforma constitucional, que es el mecanismo diseñado por la Constitución.

Al proponer límites a la cuestión de confianza, el principio de equilibrio entre poderes del Estado demanda que se regule adecuadamente la moción de censura, como también se plantea la presente propuesta. De esta manera, se mantiene el balance planteado originalmente por la Constitución de 1993.

Se ha considerado en el presente Proyecto de Ley gran parte de la justificación y exposición de motivos del antecedente del Proyecto de Ley N° 474-2021-PE.⁴

Si, bien es cierto el Poder Legislativo, presento una propuesta legislativa, pero en nuestra propuesta estamos considerando otras iniciativas con relación a este tema que a continuación detallo:

Proyecto de Ley N° 7418-2020- CR, "Ley que reforma el artículo 113 de la Constitución Política del Perú sobre Vacancia de la Presidencia de la República", de autoría de la Ex congresista Julia Benigna Ayquipa Torres.⁵

Proyecto de Ley N° 6749- 2020 CR, "Proyecto de Reforma Constitucional que Modifica el Artículo 113 inciso 2, de la Constitución Política del Perú", de autoría del ex congresista Jorge Vásquez Becerra.⁶

⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/474>

⁵

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/eea048a2149ef164052586a70069a930?OpenDocument>

⁶

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/9976d6993f4aaf710525863900564587?OpenDocument>

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que la materia regulada en la presente ley de reforma constitucional, no implica la implementación de acciones o medidas adicionales a las ya previstas en el.

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución	debidamente comprobada y acreditada por una junta médica y declarada por los dos tercios a más del número total de congresistas habilitados 2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución
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 de ministros 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. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria"
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	"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. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación	no menos de treinta 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. La moción de censura debe ser por cuestiones, razones que se relacionen directamente con el adecuado y/o idóneo ejercicio del cargo. El Consejo de ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. La renuncia del primer ministro y/o presidente del Consejo de ministros obliga a los demás ministros a renunciar La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación
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. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente de la República, obliga al Poder Ejecutivo al cambio total del consejo de ministros. No podrá ser ratificado ningún ministro del consejo inmerso en el párrafo precedente, salvo que de la evaluación de su trabajo realizado el presidente de la Republica considere su continuidad. No se encuentra

	inmerso en esta excepción el cargo de presidente del Consejo de ministros. La cuestión de confianza será planteada solamente en asuntos vinculados con la Política General del Gobierno, la iniciativa legislativa ordinaria del Poder Ejecutivo y la permanencia de los ministros de Estado.
--	---