Proyecto de Ley N° 7213/2023-CR

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

CONGRESO REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:46

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA DISOLUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL.

Los Congresistas que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista **ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS**, en uso de las facultades conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo dispuesto por los artículos 74, 75, y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA DISOLUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COMO CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL.

Artículo Único. Modificación del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

Se modifica el artículo 113 de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado en los siguientes términos:

> **Artículo 113.** La Presidencia de la República vaca por:
> 1. Muerte del Presidente de la República.
> 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
> 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; **y,**
> **6. Disolver el Congreso de la República fuera de los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

ÚNICA. Adecuación del Reglamento del Congreso.

El Poder Legislativo adecúa su Reglamento que regula el procedimiento de vacancia del presidente de la República, a partir de la vigencia de la presente ley.

Lima, 26 de febrero de 2024.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7213/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

Naturaleza de la vacancia presidencial.

Las causales por las que procede la vacancia pueden resumirse en naturales, políticas y penales. El *primer grupo* incluye el fallecimiento y la incapacidad física; el segundo, la *salida del presidente sin autorización del Parlamento y la comisión de delitos graves*; y *el último,* la renuncia o dimisión y la incapacidad moral; indignidad por mala conducta; mal desempeño en la función; manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño de su cargo. En la experiencia comparada, la mayoría de las causales para la destitución, vacancia o cese del mandato presidencial se fundamentan en aspectos de carácter objetivo.[1]

Causales políticas y objetivas de destitución, vacancia o cese del mandato presidencial

País	Causales	
	De carácter político	De carácter objetivo
Argentina	Mal desempeño de la función	Delitos en ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución
Bolivia	—	Muerte, renuncia, ausencia o impedimento definitivo, por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal y revocatoria del mandato
Chile	—	Dimisión, enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, actos de administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o infringido abiertamente la Constitución o las leyes, impedimento físico o mental
Colombia	Indignidad por mala conducta	Muerte, renuncia, destitución decretada por sentencia, incapacidad física permanente, abandono del cargo, causas constitucionales y delitos cometidos en ejercicio de funciones
Costa Rica	—	Delitos comunes y ausencia absoluta
Ecuador	—	Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente; grave crisis política y conmoción interna; incapacidad física o mental; delitos contra la seguridad del Estado; delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia; renuncia voluntaria; destitución; abandono del cargo; y revocatoria del mandato
El Salvador	—	Incapacidad física o mental, muerte, renuncia, remoción u otra causa

[1] Tomado del Informe Temático N.° 64/2021-2022 *"Procedimiento de vacancia presidencial en el Perú y legislación comparada"*. Pág 9. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/info-t-64-2021-2022-vacancia-presidencial.pdf

España	—	Traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, dimisión o fallecimiento
Guatemala	—	Actos o hecho constitutivo de delito, incapacidad física o mental, renuncia
Honduras	Manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño de su cargo	Denuncia grave en el desempeño de su cargo, actuaciones contrarias a la Constitución o el interés nacional, renuncia
México	—	Falta absoluta, renuncia por causa grave
Nicaragua	—	Renuncia, muerte, incapacidad total permanente, salir del país sin autorización de la Asamblea Nacional o en un plazo mayor al establecido
Paraguay	Mal desempeño de funciones	Delitos en ejercicio del cargo o delitos comunes
Perú	Permanente incapacidad moral	Muerte, incapacidad física, aceptación de su renuncia, salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, 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
Uruguay	—	Violación de la Constitución, delitos graves, renuncia, incapacidad permanente o muerte
Venezuela	—	muerte, renuncia, destitución, incapacidad física o mental permanente, abandono del cargo, revocación popular del mandato

Fuente: Legislación de los países incluidos en el cuadro.
Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal

Cuadro tomado del Informe Temático N.° 64/2021-2022

En la presente propuesta de reforma constitucional, se incorporará una causal de vacancia de carácter objetivo, adicional al político, ya que se trata de hechos corroborables y tangibles como la negación de la confianza o la censura de dos Consejos de Ministros que ya establece la Constitución como presupuestos para una disolución del Congreso (art 134 de la Constitución).

Marco normativo actual.

- **Constitución política del Perú.**

Si bien el artículo 117 establece que el presidente puede ser acusado si disuelve el Parlamento fuera de los casos previstos en el artículo 134, no establece que pueda ser

vacado por dicha disolución *de facto*, vale decir en incumplimiento de las condiciones que el artículo 134 señala.

> **Artículo 117**. 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 (Énfasis nuestro).

Por ello, la pertinencia de esta reforma constitucional radica en que se establece taxativamente que la disolución inconstitucional es causal de vacancia, es decir cuando esta se produce fuera de los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución.

Consideramos que contribuye a aplicar una causal específica, en lugar de la de permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso; supuesto que comprende un concepto mucho más amplio y relacionado a la grave inconducta de naturaleza ética o psicológica[2], a diferencia de la presente reforma constitucional que se circunscribe al incumplimiento del primer párrafo del artículo 134 de la Constitución.

> **Artículo 134.** El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha **censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.**
>
> El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.
>
> No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
>
> **No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario**. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto. (Énfasis nuestro)

El artículo 134 establece además en su último párrafo de manera indubitable que no hay otra forma de revocatoria del mandato parlamentario que no sea la preexistencia de estas causales, por lo cual la presente propuesta goza de una constitucionalidad precedente.

Reseña histórica de cierres del Congreso.

La figura de la disolución parlamentaria es de origen inglés, y fue introducida en nuestro país en la Constitución de 1979.

---

[2] Siguiendo las posiciones de los juristas Rubio Correa y Hakansson Nieto en cuanto a la incapacidad moral.

Artículo 227.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros. (Énfasis nuestro).

Si bien se reguló a partir de 1979; en un rango desde 1919, la disolución del Congreso no ha sido una medida aislada sino más bien notoria, contando con siete disoluciones del Parlamento, sin mencionar el intento de Golpe de Estado dictado por el expresidente Pedro Castillo el 7 de diciembre de 2022.

Nro	Presidente	Fecha	De carácter político.
1	Augusto B. Leguía	04/07/1919	Le inspiraron las ideas de Nueva Constitución y nueva representación nacional. El 18 de enero de 1920, Leguía ya tenía una nueva Constitución.
2	Oscar R. Benavides.	1936	Desconoció el triunfo del Doctor Luis Antonio Eguiguren con el sustento de que el partido aprista que había sido ilegalizado votó por el candidato. El Congreso culminaba sus funciones en 1936, y acordó auto disolverse y prolongar hasta 1939 el mandato de Benavides. Desde entonces, el general gobernó por decreto.
3	Gral Manuel Arturo Odría.	27/10/1948	Dio un golpe de Estado al doctor José Luis Bustamante y Rivero, de quien era su ministro. En 1950 realizó elecciones generales en las que él mismo resultó ganador. Su mandato expiró en 1956.
4	Generales Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley López.	17/07/1962	Trató de impedir la nominación del líder del APRA Víctor Raúl Haya de la Torre a la presidencia del Perú. Al mismo tiempo, promovió para el año siguiente la del acciopopulista Fernando Belaunde Terry quien ganó las Elecciones.
5	Gral. Juan Velasco Alvarado	3/10/1968	Velasco y después Francisco Morales Bermúdez gobernaron por decreto. No hubo Congreso entonces, no mantuvieron las formas republicanas. Trataron de instauran sin éxito el modelo de Estado corporativo.

6	Alberto Fujimori Fujimori	5/04/1992	Habló de disolver temporalmente el Parlamento y declaró la reorganización de las principales instituciones del Estado, entre ellas el sistema judicial.
7	Martín Vizcarra Cornejo	30/09/2019	Convocó a elecciones parlamentarias. Quería irse en 2020 junto con el Congreso, y propuso una reforma constitucional de adelanto de elecciones que fue archivada por la Comisión de Constitución del Congreso. Vizcarra fue vacado por 105 votos en noviembre de 2020.

Cuadro elaborado con datos periodísticos de Diario El Comercio.[3]

De la historia de las disoluciones del Parlamento, podemos apreciar que el carácter de la misma ha sido siempre político. **No obstante, a partir de la Constitución de 1979 se establece que el presidente de la República puede disolver el Congreso, pero no discrecionalmente**, sino bajo presupuestos que tienen que cumplirse, y son la censura o el rechazo de la cuestión de confianza a dos Consejos de Ministros.[4]

Se supone, entonces, que la disolución del Congreso debería revestir condiciones previas, y ser más objetiva. Sin embargo, un caso polémico e irregular por decir lo menos, lo tuvimos con la disolución del Parlamento de 2019, lo cual hace imperiosa la necesidad de instituir una causal específica de vacancia presidencial en caso un presidente de la República, decida de manera totalitaria, irreflexiva y tiránica recurrir a la inconstitucionalidad e ilegalidad para disolver el Congreso.

La interpretación de los presupuestos para la disolución del Parlamento.
Desde su regulación, la disolución del Congreso en base a estos presupuestos, —*invocando específicamente el rechazo de la cuestión de confianza a dos Consejos de Ministros*—, ha sido efectuada por el expresidente Vizcarra el 30 de setiembre de 2019, quien interpretó una ***"denegatoria fáctica"*** por parte del Congreso de la República, circunstancia tal, que el Tribunal Constitucional ya ha ponderado como inconstitucional, y que ha sido remediada a través de la Ley Nº 31355, *"Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la constitución política del Perú"*, y a través de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.° 00004-2022-PCC/TC sobre la demanda competencial interpuesta por el Parlamento contra el Poder Ejecutivo, más precisamente en sus fundamentos 72, 77 y 81, que a continuación se citan:

[3] Daniel Parodi Revoredo. *"¿Cuántas veces se ha disuelto el Congreso de la República?"* Disponible en: https://elcomercio.pe/eldominical/cuantas-veces-se-ha-disuelto-el-congreso-de-la-republica-noticia/?ref=ecr

[4] Omar Cairo Roldán. *"La disolución parlamentaria en el Perú"*. Pág. 13. Disponible en: file:///C:/Users/isoto/Downloads/18698-Texto%20del%20art%C3%ADculo-74114-1-10-20170613%20(1).pdf

"72. En el presente caso, este Tribunal advierte que **es el Congreso de la República quien tiene el pleno y cabal conocimiento de la decisión que desea transmitir**, pues esta deriva de su propia voluntad colegiada. De ahí que sea esta entidad quien deba tener la potestad de interpretar y dar contenido a la decisión que ella misma ha adoptado, y no el Poder Ejecutivo.

77. Queda claro, entonces, que **el Congreso de la República tiene la competencia para interpretar cuándo se ha rechazado, rehusado o negado la confianza a un Consejo de Ministros** y, como consecuencia de ello, cuándo se ha producido el supuesto denegatorio contemplado en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución.

81. En consecuencia, **el Poder Ejecutivo no puede interpretar la decisión del Congreso y asignar un significado diferente a la decisión que este ha adoptado**. El Parlamento, conforme al ordenamiento jurídico vigente, debe rechazar la cuestión de confianza de forma expresa para que se verifique la existencia de una denegatoria de la misma".

De esta manera, se evidencia un *momentum* constitucional favorable a la integración de esta causal de vacancia por disolución inconstitucional del Parlamento, en virtud de la Ley 31355 dada por el Congreso sobre la interpretación exclusiva y excluyente de sus decisiones, y de la sentencia del Exp. N.° 00004-2022-PCC/TC que refuerza la calidad de órgano de competencia (del Congreso) para interpretar y transmitir de manera expresa la denegatoria de la cuestión de confianza a dos gabinetes ministeriales, condición junto a la censura, que preceden a una disolución constitucional.

Esta propuesta de reforma constitucional resulta entonces propicia en la finalidad de que no se pueda interpretar el artículo 134 de manera arbitraria, sino con un enfoque objetivo, más allá del político.

Oportunidad de la propuesta.

La aprobación de la presente ley de reforma constitucional refuerza el respeto por el equilibrio de poderes, la estabilidad de la institucionalidad democrática y sobre todo prevé que la figura de disolución del Congreso no se aplique de manera ilegal e inmotivada, sino con sujeción a la Constitución.

Como ya se ha mencionado, de hecho, el artículo **134 de nuestra Constitución Política ya establece los presupuestos de disolución del Congreso por parte del presidente de la República**. Lo que se propone en esta iniciativa, es que el presidente pueda **no solo ser acusado, sino vacado** por la transgresión al precitado artículo constitucional.

La fórmula propuesta es la siguiente:

Constitución Política del Perú	Reforma constitucional
Artículo 113. La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 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; y, 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.	**Artículo 113.** La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 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~~; y,~~ 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución; **y,** **6. Disolver el Congreso de la República fuera de los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución.**

I. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La aprobación de esta importante reforma constitucional conlleva a una necesaria modificación del Reglamento del Congreso de la República, en su parte pertinente al procedimiento de la moción de vacancia contra el presidente de la República, regulado en los artículos 68 y 89-A del reglamento del Congreso. Esta modificación, por supuesto, está sujeta a la aprobación y vigencia de la presente iniciativa de ley.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.

Sujetos	Beneficios
Poder Ejecutivo	La prescripción taxativa de este presupuesto de vacancia presidencial permite robustecer la constitucionalidad y legalidad prevista en el artículo 134 de la Constitución política, que será advertida y considerada por el presidente de la República antes de evaluar una posible disolución del Parlamento. Se fortalecen los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, propiciando la necesaria estabilidad de ambos poderes. Se tendrá una visión más clara de lo que no se puede hacer, fuera del marco constitucional previsto. Se protege la investidura presidencial y, asimismo, la investidura del Parlamento. Contribuye a garantizar al presidente de la República, el mandato constitucional de 5 años *(artículo 112 de la Constitución).*

Poder Legislativo	Se establece de manera clara e indubitable que la disolución inconstitucional del Congreso vía la transgresión de los supuestos del artículo 134 de la Constitución, es causal de vacancia y, por tanto, destitución del presidente, asegurando la justa defensa del fuero parlamentario. Se premune al Congreso de la República de una mayor autonomía e independencia en sus funciones, al no estar sujetos a un abuso en la discrecionalidad del presidente de la República que implique autoritarismo o golpe de Estado. Contribuye a garantizar al Congreso de la República, el mandato constitucional de 5 años *(segundo párrafo del artículo 90 de la Constitución).*
Tribunal Constitucional	Contribuye al principio de uniformidad, de una sola interpretación constitucional respecto a las causales a cumplirse para una disolución legal del Congreso, asegurando una decisión y pronunciamiento más predecible y objetivo sobre los recursos planteados ante su Magistratura.
La ciudadanía en general	Favorece al escenario de estabilidad jurídica, política, económica de la sociedad peruana y el Estado, propiciando un clima aceptable para inversionistas y empresarios nacionales y extranjeros, atrayendo en consecuencia mayor calma y prosperidad para nuestro país.

Sujetos	Costos
Poder Ejecutivo	El presidente de la República no podrá disolver inconstitucionalmente el Congreso con fines dictatoriales de golpe de Estado, es decir, fuera de los alcances del artículo 134 de la Constitución Política.
La ciudadanía en general	Se podrá socializar ante los medios de comunicación y la ciudadanía que no es posible disolver el Congreso si no se cumplen las causales establecidas para ello. En caso de vacancia del presidente, la ciudadanía que incentiva marchas y protestas podrá saber que se actuó en el marco de lo establecido expresamente en la Constitución.

III. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto de Ley de Reforma Constitucional está vinculado al Objetivo 1 de la Agenda Legislativa aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso Nº 002-2023-2024-CR, y a la política de Estado 1 del Acuerdo Nacional.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024		
Objetivo	**Política de Estado del Acuerdo Nacional**	**Temas / proyectos de ley**
1.Democracia y Estado de Derecho	1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho	1. Funcionamiento de los órganos y organismos del estado. 2. Regulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo y leyes relacionadas al principio constitucional de equilibrio de poderes. 3. Reformas en el reglamento del congreso. 4. Reformas constitucionales.