Proyecto de Ley N°.....7950/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

"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
28 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:33am

PROYECTO DE LEY QUE DESARROLLA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La congresista de la República que suscribe, **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DESARROLLA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1.- Supuestos para la disolución del Congreso de la República.

La facultad del presidente de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución Política puede ser ejercida solo si:

1. Se ha censurado a dos Consejos de Ministros.
2. Se ha negado la confianza a dos Consejos de Ministros.
3. Se ha censurado a un Consejo de Ministros y posteriormente se le ha negado la confianza a otro Consejo de Ministros.
4. Se le ha negado la confianza a un Consejo de Ministros y posteriormente se ha censurado a otro Consejo de Ministros.

En ninguno de los supuestos 1, 3 y 4 se considera el voto de censura expedido contra un presidente del Consejo de Ministros de manera individual.

Artículo 2.- Decreto de disolución del Congreso de la República

El acto presidencial de disolución del Congreso de la República consta en decreto supremo, el cual debe ser refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Justicia y Derechos Humanos. El decreto de disolución debe contener, obligatoriamente, la inmediata convocatoria a elecciones parlamentarias, las cuales se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución.

No puede alterarse ni modificarse el sistema electoral vigente a la fecha de la disolución del Congreso.

Artículo 3.- Límites para la disolución del Congreso

El Congreso de la República no puede ser disuelto en el último año del mandato presidencial. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente del Congreso, la cual es presidida por el Presidente del Congreso y ejerce sus funciones establecidas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso hasta la instalación del Congreso extraordinariamente elegido para completar el periodo constitucional del disuelto.

Decretado el estado de sitio, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución, el Congreso no puede ser disuelto.

Artículo 4.- Autorización para la interposición de demanda competencial

Efectuada la disolución, el Presidente del Congreso, con acuerdo de la Comisión Permanente, puede interponer una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional.

Lima, abril de 2024.

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 16:09:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/05/2024 14:38:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROSPIGLIOSI CAPURRO Fernando Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 15:43:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 21:30:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 16:43:01-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **mayo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7950/2023-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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

1.1. La disolución del Congreso y la censura al Consejo de Ministros

El artículo 134 de la Constitución Política del Estado establece que "el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros". Dicho artículo constitucional debe ser interpretado conjuntamente con el artículo 132 que establece dos tipos de mociones de censura: al Consejo de Ministros o a los ministros por separado. Es decir, son los votos de censura contra dos Consejos de Ministros en su conjunto aquellos que habilitan al presidente de la República a disolver el Congreso.

Pese a que la interpretación sistemática del artículo 132 y 134 de la Constitución Política del Estado permite afirmar que el presidente de la República se encontraría habilitado para proceder con la disolución del Congreso solo en caso se tratara de dos votos de censura contra Consejos de Ministros (sin considerar los supuestos de negación de confianza), existe, tanto en la doctrina como en antecedentes legislativos posiciones que equiparan los supuestos de disolución a las "crisis totales de gabinete". Dichas situaciones se encuentran establecidas en el artículo 133 del propio Texto Constitucional e incluso podrían ser causadas por renuncia voluntaria de un presidente del Consejo de Ministros, lo cual no podría constituir una interpretación válida de acuerdo con el principio de unidad de la Constitución o conforme a la intención del constituyente.

Por ello, es necesario precisar, en una norma de desarrollo constitucional que la disolución del Congreso procede siempre y cuando se haya censurado a dos Consejos de Ministros en su conjunto, además del supuesto de dos negaciones a las solicitudes de confianza planteadas por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo.

Por otra parte, resulta importante desarrollar aspectos formales para la disolución del Congreso como lo son el decreto de disolución y su contenido, así como desarrollar a nivel legal los parámetros ya estipulados en la Constitución Política sobre los límites para la disolución del Congreso.

Finalmente, es necesaria la habilitación a la Comisión Permanente del Congreso para la interposición de una demanda competencial, de conformidad con el

criterio adoptado por el Tribunal Constitucional en su auto de fecha 9 de octubre de 2019 que admitió la demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso de la República.[1]

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

2.1. Artículos 132 y 134 de la Constitución Política del Perú

El artículo 132 de la Constitución Política del Perú, en sus distintos párrafos diferencia las mociones de censura al Consejo de Ministros y a los ministros por separado:

> *"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 resaltado es nuestro).*

Dicha diferencia se encuentra presente no solo en la Constitución de 1993, sino en los Textos Constitucionales de 1933 y de 1979

Constitución	Artículo sobre censura
1933	*Artículo 172.- El voto de censura* ***contra el Consejo de Ministros****, o* ***contra cualquiera de los Ministros****, puede ser presentado por sólo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión [...]* (el resaltado es nuestro)
1979	*Artículo 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política* ***del Consejo de Ministros*** *o* ***de los Ministros por separado*** *mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial.* *Toda moción de censura contra* ***el Consejo de Ministros*** *o* ***contra cualesquiera de los Ministros*** *debe ser presentada por no menos*

[1] Ver Auto del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00006-2019-CC%20Admisibilidad.pdf

	del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. *El **Consejo de Ministros** o **el Ministro censurado** debe renunciar [...]* (el resaltado es nuestro)

Es decir, se puede afirmar que existe un tipo de moción de censura habilitante para la disolución del Congreso: aquella que es dirigida contra un Consejo de Ministros. Dicho tipo de moción se ha presentado en distintas ocasiones a lo largo de nuestra historia constitucional, como se ve en el siguiente cuadro:

Mociones de Censura contra el Consejos de Ministros desde 1979

Moción	Fecha	Consejo de Ministros	Resultado
346	9/09/1981	Consejo de Ministros presidido por Manuel Ulloa Elías	Rechazada
856	28/9/1982	Consejo de Ministros presidido por Manuel Ulloa Elías	Descartada, tras aprobarse un voto de confianza
918	3/12/1986	Consejo de Ministros presidio por Luis Alva Castro	Rechazada
2378	29/4/1988	Consejo de Ministros presidido por Guillermo Larco Cox	Descartada, tras aprobarse un voto de confianza
033	13/08/1990	Consejo de Ministros presidido por Juan Carlos Hurtado Miller	Sin votación
5657	7/10/2008	Consejo de Ministros presidido por Jorge Del Castillo Gálvez	No se votó, dimisión del PCM

Del mismo modo, existen antecedentes parlamentarios de mociones de censura presentadas solo contra el Presidente del Consejo de Ministros, como si se tratara de un ministro individual.

Mociones de Censura contra Presidentes del Consejo de Ministros desde 1979

Moción	Fecha	Presidente del Consejo de Ministros	Resultado
642	13/05/1997	Alberto Pandolfi Arbulú	No se votó
6841	18/11/2004	Carlos Ferrero Costa	Rechazada
7065	10/01/2005	Carlos Ferrero Costa	Rechazada

7840	25/06/2009	Yehude Simon Munaro	Rechazada
12623	20/03/2015	Ana Jara Velásquez	Aprobada

En ese sentido, se debe distinguir entre aquellas mociones de censura contra Consejos de Ministros de las que se encuentran dirigidas contra un presidente del Consejo, tal como se señala en el siguiente ejemplo:

Diferencia entre mociones de censura

Moción	5657	12623
Tipo	Contra un Consejo de Ministros	Contra un Presidente del Consejo de Ministros
Fecha de presentación	07 de octubre de 2008	20 de marzo de 2015
Parte resolutiva	"Censurar al Consejo de Ministros por los fundamentos expuestos en parte considerativa de la presente moción"	Censurar a la Presidenta del Consejo de Ministros, señora Ana Jara Velásquez, por su confirmada incapacidad para seguir desempeñando el cargo, no haber satisfecho las expectativas del Congreso de la República durante su presentación del 19 de marzo del 2015 y no haber investigado, denunciado y/o sancionado -en el nivel que le correspondía- a quienes habrían cometido actos ilegales al interior de la DINI.

Aún más, la intención del constituyente de 1993 al vincular la censura a Consejos de Ministros con la disolución del Congreso responde a una propuesta hecha por el constituyente Henry Pease quien incluso consideró la censura individual a cinco ministros:

> *"El señor PRESIDENTE.— Por supuesto. Doctora Martha Chávez, sírvase dar lectura a la propuesta en minoría del señor Pease García.*
> *La señora CHÁVEZ COSSÍO da lectura:*
> *"Señor Presidente de la Comisión de Constitución. Como consta en Acta, mi posición es contraria a que el Presidente de la República tenga la facultad de disolver el Congreso. Habiendo opinado lo contrario la Comisión, sólo puedo proponer la siguiente fórmula que utiliza la única causal objetiva posible:*

Artículo 227.— El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso ***si es que ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros o a cinco ministros individualmente****. La Comisión Permanente permanece en funciones hasta la instalación del nuevo Congreso.*

[...]

Lima, 1.° de abril de 1993.

Henry Pease García,

Congresista de la República."[...]"[2] *(el resaltado es nuestro)*

Sin embargo, la propuesta fue modificada y solo se aprobó en el texto final la censura a dos Consejos de Ministros, como se encuentra establecida en el actual artículo 134 de la Constitución.

Es decir, por intención expresa del Constituyente, las censuras que habilitan a la disolución del Congreso son aquellas dirigidas contra el Consejo de Ministros en su conjunto y no las que se dirigen de manera individual hacia los ministros.

2.2. La sentencia del Tribunal Constitucional

Siguiendo el razonamiento expuesto en el acápite anterior, el Pleno del Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la diferenciación entre las crisis totales del gabinete establecidas en el artículo 133 de la Constitución y las causales de disolución del Congreso. En ese sentido, podemos destacar los fundamentos de la alta corte constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC sobre una demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que equiparó las crisis totales del gabinete con las causales de disolución del Congreso:

"7. Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso

98. La norma impugnada dispone: "La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido ***dos crisis totales de Gabinete****" (énfasis añadido).*

[2] Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento. Tomo III, p. 1555
Citado en Rivas, C. (2023). La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano: alcances y desafíos. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

99. El artículo 134 de la Constitución prescribe lo siguiente:

> *El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha* ***censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros*** *(énfasis añadido).*

100. Según puede apreciarse, la Constitución no dice, como lo hace la norma cuestionada, que la facultad presidencial de disolución del Congreso procede cuando se han producido "dos crisis totales de Gabinete". La Constitución es más específica: para la disolución, el Congreso debe haber "censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros"

101. Esta diferencia en los textos debe ser resaltada, pues, si bien la censura o la negación de confianza al Consejo de Ministros son casos de "crisis total del gabinete", estas además, a diferencia de otras crisis ministeriales y según ya hemos explicado, cuentan para efectos de la disolución del Congreso.

102. En atención a ello, este Tribunal considera que el párrafo de la norma impugnada donde se dice que el Presidente de la República puede disolver el Congreso cuando se producen "dos crisis totales de Gabinete", es inconstitucional por violar el texto del artículo 134 de la Constitución.

103. Por si fuera necesario explicitarlo, el artículo 134 de la Constitución es claro al señalar que el Presidente de la República se encuentra facultado para disolver el Congreso si:

a. Se ha censurado a dos gabinetes;
b. Se ha negado la confianza a dos gabinetes
c. Se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete;
d. Se le ha negado la confianza a un gabinete y posteriormente se ha censurado a otro gabinete." (el subrayado es nuestro)

En ese sentido, el presente proyecto de ley toma el criterio establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional y, además, desarrolla aquellos preceptos relativos a la disolución del Congreso ya establecidos en la Constitución Política del Estado.

2.3. La responsabilidad del Presidente del Consejo de Ministros

El presidente de la República en el Perú es Jefe de Estado (artículo 110 de la Constitución) y Jefe de Gobierno (artículo 118 inc. 3 de la Constitución) y tiene en su Consejo de Ministros a los funcionarios responsables de la dirección y gestión de los servicios públicos. Son los ministros de Estado los responsables políticos de la gestión gubernamental, pues la propia Constitución blinda de responsabilidad al Presidente durante su mandato (artículo 117 de la Constitución).

En ese sentido, la figura del Presidente del Consejo de Ministros no puede ser entendida como la de un jefe de gobierno, sino como el ministro encargado de coordinar las funciones de los demás ministerios y también la de la cartera a su cargo que tiene incluso adscritas a diversas entidades. En resumen, por la naturaleza de su cargo, podría incurrir en responsabilidad política por algún hecho que afecte el sector que tiene bajo su mando. Es decir, por su propia responsabilidad ministerial podría ser materia de un voto censura sin necesidad de afectar a los demás ministros.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Se ha verificado que, en el presente periodo legislativo, no hay antecedente alguno.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Entre los beneficios del proyecto propuesto se tiene los siguientes:

- Se evitará interpretaciones que vulneren lo establecido en el artículo 134 de la Constitución.
- Se desarrollan aspectos formales del decreto de disolución del Congreso, lo cual no se encontraba previsto en la legislación.
- El Poder Ejecutivo tendrá claros los límites para la aplicación del artículo 134 de la Constitución.
- El Congreso de la República mejora su institucionalidad, en pleno respeto al orden constitucional.

Al ser un proyecto de impacto jurídico, vinculado al desarrollo de un artículo constitucional, no existe costo monetario directo ni se consigna análisis económico en el presente proyecto por dicha razón.

V. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene como finalidad desarrollar el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, específicamente los supuestos de disolución del Congreso de conformidad con el criterio establecido en su Sentencia recaída en el expediente 006-2018-PI/TC, la cual, de conformidad con el artículo 81 del Nuevo Código Procesal Constitucional, tiene autoridad de cosa juzgada y vincula a todos los poderes públicos. Del mismo modo, se desarrolla a nivel legal los parámetros establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política, lo cual evita desviaciones interpretativas.

VI. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto coincide con la política del Acuerdo Nacional referida al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho" que sostiene:

> *Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.*
>
> *Con este objetivo el Estado: (a) defenderá 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; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.*

El proyecto se encuentra relacionado al tema 2. "Regulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo y leyes relacionadas al principio constitucional de equilibrio de poderes" de la política de Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho dentro de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024. Esta agenda consta en la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 12:55:58-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 14:59:01-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2024 16:28:11-0500