



Proyecto de Ley 095-2021-CR

Los congresistas del Grupo Parlamentario «Somos Perú – Partido Morado» que suscriben, a iniciativa del congresista George Edward Málaga Trillo, en ejercicio de su derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROMUEVE LA GOBERNABILIDAD Y EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, para garantizar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y promover el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política

Modifíquense los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

«Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad **mental** o física, **debidamente comprobada a través de los exámenes correspondientes por una junta médica independiente y sin conflictos de interés, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del 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 130.- Exposición de la política general de gobierno

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.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria».

«Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

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.

No procede la cuestión de confianza cuando verse sobre reforma constitucional o sobre convocatoria a referéndum.

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».

«Artículo 133.- Crisis total del gabinete

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.

No procede la censura al Consejo de Ministros durante el último año del mandato presidencial».

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única. Modificación de los artículos 82 y 86 del Reglamento del Congreso

Modifíquense los artículos 82 y 86 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

«Exposición de la política general de gobierno

Artículo 82.- Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en período de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

- a) Exponer la política general del Gobierno;
- b) Debatir la política general del Gobierno; y,
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

Si el Congreso se encontrara en receso, el Presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los Congresistas».

«Moción de censura y cuestión de confianza

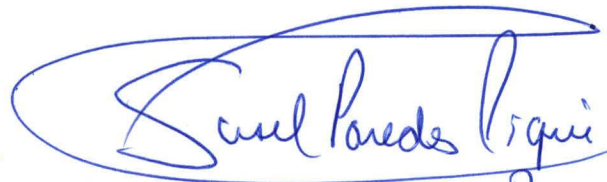
Artículo 86.- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

- e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente.

**No procede la cuestión de confianza cuando verse sobre
reforma constitucional o sobre convocatoria a referéndum».**


George Edward Málaga Trillo
Congresista de la República


SUSEL PAREDES PIQUÉ.


KIRO ALCAMOZ


Héctor Valer Pinto


Wilmar Elisa Goria



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 095** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LA NECESIDAD DE REFORMAS QUE FOMENTEN LA GOBERNABILIDAD

La doctrina constitucional reconoce que el régimen político peruano resulta ser «el más singular e híbrido a nivel latinoamericano, que ha solido caracterizarse como presidencial 'atenuado' o 'parlamentarizado'». ¹ Este particular diseño encuentra su razón de ser en la convulsionada historia política del país.

En el Anteproyecto de Constitución de 1931 se abrió la posibilidad de alejarnos de la tradición presidencialista y pasar a un sistema de gobierno parlamentarista. Dicha propuesta no fue aprobada; sin embargo, la Constitución Política de 1933 introdujo mecanismos que debilitaron los poderes presidenciales. Estos cambios conllevaron a que «ninguno de los gobiernos elegidos democráticamente durante la vigencia de dicha Constitución pudo concluir su mandato cuando enfrentó una mayoría parlamentaria de oposición, sucumbiendo ante crisis políticas que culminaron con golpes militares». ²

El mencionado desequilibrio de poderes trató de ser corregido en las Constituciones Políticas de 1979 y de 1993, con ciertos ajustes en el sistema de pesos y contrapesos. Si bien estos ajustes permitieron cierta estabilidad política, encontraron su límite durante el último quinquenio de nuestra vida republicana. Tal como advierte Francisco Eguiguren, «la más grave crisis política vivida durante la vigencia de la Constitución de 1993 se ha producido cuando por primera vez el Congreso estuvo dominado por una mayoría opositora al Gobierno (...). Esta crisis se ha manifestado en la experiencia inédita de contar con cuatro presidentes y dos Congresos en solo cinco años; donde dos de los presidentes se vieron forzados a renunciar (ante el riesgo de ser vacados) y otro resultó vacado por incapacidad moral». ³

¹ Eguiguren, Francisco (2021). Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano. Palestra Editores. Lima, página 16.

² Ibidem, página 17.

³ Ibidem, página 18.

Durante los últimos años, hemos sido testigos de los constantes enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los que han sumido al país en una grave crisis política. A fin de evidenciar a detalle esta situación, en las siguientes líneas realizaremos un breve recuento histórico de lo acontecido en el escenario político.

Entre los episodios más críticos del último quinquenio, recordamos el primer proceso de vacancia contra el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski, iniciado en diciembre del 2017. La moción invocaba la causal de «permanente incapacidad moral», por sus presuntos vínculos con la empresa brasileña Odebrecht durante su gestión como ministro de Economía y Economía entre los años 2004 y 2006. Esta moción fue rechazada, al no conseguir los votos requeridos para su aprobación.

Menos de 6 meses después, en marzo del 2018 se presentó otra moción de vacancia presidencial por «incapacidad moral permanente», alegándose nuevos indicios de corrupción durante su desempeño como ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Alejandro Toledo. En este contexto, Pedro Pablo Kuczynski presentó su renuncia a la Presidencia de la República, siendo sucedido en el cargo por su vicepresidente Martín Vizcarra.⁴

Esta nueva etapa de gobierno no estuvo ajena a la inestabilidad política. En setiembre del 2019 el entonces presidente Martín Vizcarra decidió disolver el Congreso mediante la emisión del Decreto Supremo 165-2019-PCM. Conforme se puede leer en dicho documento normativo, la disolución se motivó como consecuencia de la denegatoria de la cuestión de confianza solicitada por el presidente del Consejo de Ministros.

Si bien el marco constitucional reconocía la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso, lo cierto es que, con dicha acción, se ponía fin a un período democrático de más de quince años de estabilidad política, donde, pese a las diferencias, ninguno de estos dos poderes del Estado había recurrido a mecanismos extremos para resolver los conflictos políticos.

⁴ Sifuentes, Marco (2019). K.O. P.P.K. Editorial Planeta. Lima, páginas 215 a 260.

El cierre del Congreso y la convocatoria a un nuevo proceso electoral para elegir a los congresistas abrieron la puerta a un escenario de mayores enfrentamientos. Casi un año después, el Congreso inició el procedimiento de vacancia contra el entonces presidente Martín Vizcarra por «permanente incapacidad moral», debido a las conversaciones que tuvo con su personal de confianza en torno al caso «Richard Swing». Así, se presentó una primera moción de vacancia por «haber faltado a la verdad y obstruido las investigaciones en sede congresal y penal», pero no prosperó, por no alcanzar los votos requeridos.

En octubre del 2020 se volvió a presentar otra moción de vacancia con la misma causal de «permanente incapacidad moral», pero sustentada en los presuntos actos de corrupción del presidente durante su período como gobernador regional de Moquegua. Con 105 votos a favor, el Congreso aprobó la vacancia presidencial.

Una de las causas que dieron lugar a este escenario político fue el ajustado resultado electoral del proceso de elecciones generales 2016. Así, pues, la mínima ventaja en los votos obtenidos por el entonces candidato presidencial Pedro Pablo Kuczynski dio lugar a una férrea oposición desde el Congreso cuando asumió la Presidencia de la República.

En la actualidad, el escenario es bastante parecido. Los resultados de las elecciones generales 2021 favorecieron, también por una mínima diferencia, al candidato Pedro Castillo, llevándolo a ocupar la Presidencia de la República. Frente a ello, a fin de no caer en nuevos escenarios que amenacen la estabilidad democrática del país, resulta necesario identificar algunos aspectos a mejorar en el diseño institucional del Estado, en particular en el diseño de los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que permitan que los conflictos políticos que pudieran presentarse se resuelvan de manera adecuada, lejos de toda crisis política.

II. LA APUESTA POR LA GOBERNABILIDAD

A continuación, pasaremos a detallar el fundamento y el contenido de nuestra propuesta de reforma constitucional.

a. DE LA VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL A LA PERMANENTE INCAPACIDAD MENTAL

El artículo 113 de la Constitución Política precisa las causales que dan lugar a la vacancia presidencial, a saber, la muerte del presidente de la República (inciso 1); su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso (inciso 2); la aceptación de su renuncia por el Congreso (inciso 3); salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado (inciso 4); y, destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución (inciso 5).

Si bien los supuestos de vacancia recogidos en los incisos 1, 3, 4 y 5 son de naturaleza objetiva, el de «permanente incapacidad moral», previsto en el inciso 2, se aleja de esta regla, sin que su contenido haya sido desarrollado. En el mismo sentido, Abraham García precisa que la incapacidad moral, como causal de vacancia, quiebra el denominador común del artículo 117, esto es, «situaciones de hecho que ocurren o se presentan en la realidad y que desencadenan una consecuencia que no requiere mayor controversia o dilucidación».⁵

Esta indeterminación ha permitido que dicha causal sea invocada de manera amplia y poco responsable durante los últimos años. En efecto, según la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, fue invocada por los detractores del presidente de la República para forzar la vacancia del cargo, pues «(...) confunden la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura del presidente. De esta manera lo que buscan es, en los hechos, sancionarlo políticamente, pese al diseño constitucional»⁶.

Frente al desmedido uso de la «permanente incapacidad moral» en el último quinquenio, período en el que se llegaron a iniciar cuatro procedimientos de

⁵ García, Abraham (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial. En: Pensamiento Constitucional 18, 2013, página 402.

⁶ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario. Lima, página 120.

vacancia presidencial invocando dicha causal, y con el propósito de establecer un criterio de naturaleza objetiva y verificable que permita evaluar de manera idónea la procedencia o no de esta causal, surge la necesidad de rediseñar y acotar el sentido del inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política. De esta manera, las causales que darían lugar a la declaratoria de permanente incapacidad serían únicamente las de tipo mental y físico. En tal sentido, la propuesta de modificación del citado artículo sería la siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República 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.- Vacancia de la Presidencia de la República La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad mental o física, debidamente comprobada a través de los exámenes correspondientes por una junta médica independiente y sin conflictos de interés, y declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del 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.

Esta propuesta tiene como objetivo eliminar uno de los instrumentos más subjetivos y abierto a variopintas interpretaciones, con los que cuenta el Congreso. Tal como nos ha demostrado la historia reciente, un instrumento

de estas características resulta ser sumamente peligroso en contextos de alta tensión y polarización política. Es fundamental que la ciudadanía observe muestras claras de la representación nacional respecto a acciones en pro de la estabilidad política, más aún en un contexto de crisis sanitaria, económica y social.

Debemos precisar que la modificación propuesta no afecta sustancialmente la capacidad de control político del Congreso. En efecto, el artículo 99 de la Constitución Política dispone que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al presidente de la República, entre otros altos funcionarios, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.

b. ELIMINACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA OBLIGATORIA Y LÍMITES A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA FACULTATIVA

Otro de los aspectos problemáticos que buscamos abordar con la presente iniciativa legislativa es el referente al rediseño de la cuestión de confianza. Conforme ha desarrollado el Tribunal Constitucional, existen dos tipos de cuestiones de confianza: la obligatoria, contenida en el artículo 130 de la Constitución Política, que «(...) debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es obligatoria, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete»;⁷ y, la facultativa, regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, que puede ser planteada tanto por el presidente del Consejo de Ministros como por los ministros de manera individual, «sobre los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande».⁸

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política ha esquematizado el diseño adoptado por las tres últimas Constituciones Políticas, que

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC. Caso Cuestión de Confianza y Crisis Total del Gabinete. Fundamento 66.

⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC. Caso Cuestión de Confianza y Crisis Total del Gabinete. Fundamento 76.

desarrollan en contenido de la cuestión de confianza en los siguientes términos:⁹

Tabla N° 9: La cuestión de confianza en la Constitución peruana

Constitución de 1933	Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.
Constitución de 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 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 Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.
Constitución de 1993	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 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.

Fuente: Constituciones del Perú.

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

A partir de la constatación de que la cuestión de confianza obligatoria fue introducida en nuestro ordenamiento constitucional a partir de la Constitución de 1933 por «un error de concepción», debido a una inadecuada adopción de instituciones de regímenes parlamentaristas, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propone su eliminación. Esta propuesta la formulan por cuanto, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentaristas, la cuestión de confianza obligatoria del artículo 133 no sería propiamente un voto de investidura.

⁹ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario. Lima, página 121.

El voto de confianza obligatorio puede utilizarse de manera poco responsable en casos de mayorías opositoras en el Congreso. Además, dado que solamente se circunscribe a la aprobación del inicio de funciones de un nuevo Consejo de Ministros, negarle la confianza en tal momento podría resultar infructuoso, por cuanto no se contarían con elementos suficientes para evaluar el adecuado desempeño de los ministros en sus respectivas carteras.

Consideramos necesario, por tanto, eliminar la cuestión de confianza obligatoria; empero, ello no eximirá al nuevo Consejo de Ministros de concurrir al Congreso y exponer su política general de gobierno. En este sentido, se plantea la modificación del artículo 130 de la Constitución en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 130.- Exposición de la política general de gobierno y cuestión de confianza 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.- Exposición de la política general de gobierno 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. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Respecto a la cuestión de confianza facultativa, el sentido de dicha facultad reservada al Poder Ejecutivo encuentra su razón de ser en tanto se solicite la confianza sobre asuntos relacionados a la ejecución de las políticas de gobierno. Sin embargo, como toda facultad, esta debe tener un límite, el cual se pretende explicitar con la presente iniciativa legislativa.

Dicho límite lo encontraríamos en los casos de la reforma constitucional y la convocatoria a referéndum, que deberían surgir por el clamor generalizado de la sociedad y canalizado a través de sus representantes en el fuero parlamentario, y no por una eventual imposición del gobierno de turno, siguiendo intereses partidarios o ideológicos. En ese sentido, a fin de preservar la voluntad general, surge la necesidad de explicitar tales límites en el artículo 132 del texto constitucional, conforme se plantea a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza 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.	Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza 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. No procede la cuestión de confianza cuando verse sobre reforma constitucional o sobre convocatoria a referéndum. 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 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.	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.	La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

c. LÍMITES A LA POTESTAD DE CENSURA POR PARTE DEL CONGRESO

Otro de los aspectos problemáticos del diseño de pesos y contrapesos es el referente a la posibilidad de censura del Consejo de Ministros por parte del Congreso durante el último año del mandato presidencial. Mientras que el artículo 134 de la Constitución Política establece que no puede disolverse el Congreso durante el último año de su mandato, no existe ninguna previsión constitucional que limite al Congreso para ejercer la potestad de censura del Gabinete Ministerial durante dicho periodo.

Esta ausencia termina por configurar una situación contraria al principio de equilibrio de poderes. Por ello, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso que «(...) así como no es posible disolver el Congreso en el último año de gobierno, tampoco será posible la censura del Gabinete»¹⁰. Hacemos nuestra esta propuesta, planteando la modificación del artículo 133 de la Constitución Política en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 133.- Crisis total del gabinete El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del	Artículo 133.- Crisis total del gabinete El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del

¹⁰ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario. Lima, página 49.

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.	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. No procede la censura al Consejo de Ministros durante el último año del mandato presidencial.
---	---

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto garantizar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y promover el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, evitando que se vuelvan a repetir situaciones de gran crispación política que afecten al adecuado desarrollo nacional.

El punto central de la propuesta legislativa es la modificación de los artículos 113, 130, 132 y 133 de la Constitución Política, referidos a la vacancia de la Presidencia de la República, la exposición de la política general de gobierno, el voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza, y la crisis total del gabinete, respectivamente.

Adicionalmente, con el propósito de armonizar el ordenamiento jurídico peruano sobre estas materias, la única disposición complementaria modificatoria introduce dos cambios en el Reglamento del Congreso, específicamente en sus artículos 82 y 86, que también referidos a la exposición de la política general de gobierno y a la moción de censura y cuestión de confianza, respectivamente.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Atendiendo a la dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso, la presente iniciativa legislativa no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público. Su aprobación, por el contrario, promoverá la gobernabilidad democrática en el país, a efectos de que los pesos y contrapesos del diseño institucional del Estado no constituyan instrumentos de bloqueo entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo, pues ello genera incertidumbre en todos los niveles de la sociedad.

Esta incertidumbre política –que en noviembre del 2020 fue considerada el principal problema del país–¹¹ tiene un impacto negativo tanto en la continuidad de las políticas públicas y las reformas necesarias para consolidar nuestro desarrollo y atender de mejor manera los principales problemas de las peruanas y peruanos, como en la economía y la competitividad nacional. Así, por ejemplo, disminuye la confianza de los inversionistas, que está relacionada a los grandes proyectos de inversión y a obras de infraestructura; contribuye al alza del tipo de cambio, que ha sobrepasado los 4.0 soles por dólar americano; incrementa el riesgo de que el país no cumpla con sus obligaciones de pago a los acreedores internacionales, es decir, el riesgo país; y, aumenta el empleo precario y el desempleo, siendo los sectores más afectados el comercio, los servicios, la construcción y la manufactura.

Es particularmente grave si consideramos que esta incertidumbre política coincide con la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19, que ha ocasionado 198 mil muertes en los últimos diecisiete meses y una caída del 11.1% del producto bruto interno, así como un aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, en la pobreza y la pobreza extrema, en el desempleo y en la deserción o abandono de los estudios escolares y superiores.

La crisis política también ha afectado la legitimidad de las instituciones públicas. En efecto, durante la crisis del 2020 el 83% de las peruanas y peruanos consideró que el Congreso vacó al entonces presidente Martín Vizcarra por intereses político o personales de los congresistas e, incluso, el 90% desaprobó el desempeño de este poder del Estado.¹²

En tal sentido, al introducirse las modificaciones planteadas en favor de la gobernabilidad democrática y el equilibrio de poderes, se reducirán los costos sociales, económicos e institucionales que producen la incertidumbre política a nivel nacional, lo que redundará en beneficio de las peruanas y peruanos.

¹¹ Instituto de Estudios Peruanos (2020). IEP Informe de Opinión – Noviembre 2020. Encuesta telefónica a nivel nacional. Lima, página 5.

¹² Instituto de Estudios Peruanos (2020). IEP Informe de Opinión – Noviembre 2020. Encuesta telefónica a nivel nacional. Lima, páginas 13 y 17.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con el primer eje del Acuerdo Nacional, referido a Democracia y Estado de Derecho. En particular, la reforma constitucional propuesta conversa con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política. Para ello, el Estado se ha comprometido a defender «el imperio de la Constitución, asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran».