CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00705-2026-2031-CD
RU 53756-CD
29 OCTUBRE 2026 09:31 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA
Diputado de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

PROPOSICIÓN DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 113 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD POLÍTICA DEL PAÍS

El Grupo Parlamentario **AHORA NACIÓN**, a iniciativa del señor Diputado de la República que suscribe, **CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 113 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD POLÍTICA DEL PAÍS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar los mecanismos de control político de incapacidad moral y disolución de congreso con la finalidad de garantizar la estabilidad política del país.

Artículo 2. Modificatoria del artículo 113 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 113 de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

"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. **Cuando la declaración de permanente incapacidad moral se sustente en hechos directamente vinculados con una grave y manifiesta deficiencia en la gestión del Gobierno, la declaratoria de vacancia produce también, de manera excepcional, la conclusión anticipada del mandato de los senadores y diputados.**

   En este supuesto, quien asuma la Presidencia de la República conforme al artículo 115 convoca de inmediato a elecciones generales para elegir al Presidente y vicepresidentes de la República, así como a los miembros del Congreso de la República. Las elecciones se realizan dentro de un plazo no mayor de seis meses contado desde la declaración de vacancia.

Hasta la instalación del nuevo Congreso de la República, la Comisión Permanente continúa en funciones en los términos y con las atribuciones que establece la Constitución.

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 3. Modificación del artículo 134 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 134. El presidente de la República está facultado para disolver **el Congreso de la República, cuando la Cámara de Diputados** haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones **generales**. 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**, salvo la vacancia presidencial por incapacidad moral establecida en el artículo 113**. Bajo estado de sitio, el Congreso de la República no puede ser disuelto."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2026 11:44:40-0500

Lima, 13 de octubre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN LOAIZA Cesar Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2026 11:44:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BUITRON MARTINEZ Freshman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2026 13:20:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SONCO VILLANUEVA Helard Bladimir FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/10/2026 16:00:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUILCA FLORES Indira Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 16:19:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANRIQUE OLIVERA Bernardino Jair FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 13:49:49-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Planteamiento del problema público

Durante los últimos años, el Estado peruano ha atravesado una crisis recurrente de inestabilidad política e institucional, caracterizada por una intensa confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y por el uso reiterado de mecanismos constitucionales como la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, la cuestión de confianza y la disolución del Congreso. Un momento especialmente relevante de esta crisis fue la disolución constitucional del Congreso dispuesta el 30 de septiembre de 2019 durante el gobierno de Martín Vizcarra. Posteriormente, el país experimentó sucesivos procesos de vacancia, renuncias, censuras y mecanismos de sucesión constitucional que evidencian la persistencia de una situación de inestabilidad en la conducción del Poder Ejecutivo.

En efecto, entre 2016 y 2026 el Perú ha tenido nueve presidentes de la República: Pedro Pablo Kuczynski (2016–2018), Martín Vizcarra (2018–2020), Manuel Merino (noviembre de 2020), Francisco Sagasti (2020–2021), Pedro Castillo (2021–2022), Dina Boluarte (2022–2025), José Jerí (2025–2026), José María Balcázar (febrero–julio de 2026) y Keiko Fujimori, quien asumió la Presidencia de la República el 28 de julio de 2026 para el periodo constitucional 2026–2031. La sucesión más reciente se produjo luego de la vacancia de Dina Boluarte en octubre de 2025, la posterior asunción de José Jerí y su reemplazo por José María Balcázar en febrero de 2026.

Esta situación ha generado un escenario de debilitamiento de la gobernabilidad y de la gestión pública del Estado, dificultando la planificación de largo plazo, la ejecución sostenida de las políticas públicas y la continuidad de las políticas nacionales; toda vez que la frecuente sustitución de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo ha generado cambios en las prioridades gubernamentales, en la conformación de los gabinetes ministeriales y en la dirección de las entidades públicas.

A esto se suma, el hecho de que los sucesivos cambios de gobierno involucran el cambio de los más altos funcionarios: ministros y directores, responsables de dirigir las políticas de gobierno, así como la alta rotación de expertos, profesionales y técnicos que, en definitiva, constituyen indicadores que demuestran la inestabilidad en la gestión pública y el retraso de las políticas nacionales.

Por tales consideraciones, resulta inexorable proponer soluciones a esta problemática que se origina en nuestro diseño constitucional de los mecanismos de control político, con el fin de corregirlos a efecto que no se utilicen como medios para fomentar la ingobernabilidad, sino todo lo contrario, como instrumentos importantes para ejercer un control político propositivo que corrija situaciones de instabilidad política y de falta de gobernabilidad.

a. Fundamento Constitucional y Legal

A nivel constitucional la disolución del congreso; así como la vacancia por incapacidad moral son mecanismos de control político que tienen la finalidad de equilibrar los poderes del Estado, afecto de que ninguno sea superior al otro y, en consecuencia, pueda subyugarlo. En ese sentido, ambos mecanismos deben tener incentivos y consecuencias claras para su ejercicio constitucional a efecto de que su impacto no se traduzca en ingobernabilidad o en afectación a la gestión pública, para lo cual, es necesario una nueva regulación de ambos con el fin de desincentivar su uso irresponsable y no propositivo.

a.1. Vacancia por incapacidad moral

Empecemos, desarrollando las implicancias de cada mecanismo. En relación con la vacancia por incapacidad moral, es un axioma la existencia de diferentes posiciones constitucionales que tratan de interpretar sus alcances; sin embargo, para ser prácticos su uso a esta enfocado en dos causales: por graves indicios de corrupción del Presidente de la República que hacen insostenible la permanencia en el cargo; y por la persistencia situación de ingobernabilidad del Presidente de la República para conducir la gestión gubernamental de los problemas públicos de especial gravedad (como es el caso de la ausencia de una política efectiva e indicadores desfavorables en materia de seguridad ciudadana).

En efecto, el artículo 113, de la Constitución Política del Perú, señala en uno de sus numerales que la Presidencia de la República vaca por "su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso", en su aplicación estos últimos años hemos podido advertir las modalidades descritas. En el caso del presidente Martín Vizcarra, su vacancia se produjo en un contexto marcado por graves cuestionamientos e indicios de presuntos actos de corrupción vinculados a hechos ocurridos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua, especialmente en relación con las obras Lomas de Ilo y el Hospital Regional de Moquegua. Tales cuestionamientos fueron considerados por el Congreso como hechos de suficiente gravedad para poner en duda su idoneidad moral para continuar ejerciendo la Presidencia de la República.

Por otro lado, en el caso de la presidenta Dina Boluarte, la vacancia estuvo asociada, entre otros cuestionamientos, a la persistente incapacidad de su gobierno para afrontar de manera eficaz el problema de la inseguridad ciudadana. Esta situación se reflejó en el deterioro sostenido de los indicadores vinculados a la criminalidad, el incremento de hechos violentos y la percepción generalizada de inseguridad en la población. Dicho escenario adquirió una especial notoriedad tras el atentado armado perpetrado contra la agrupación musical Agua Marina, hecho que evidenció públicamente la gravedad de la crisis de seguridad y reforzó los cuestionamientos respecto de la capacidad del Ejecutivo para adoptar medidas oportunas, eficaces y sostenidas frente al avance de la delincuencia.

Del mismo modo, se tiene que tomar en cuenta las mociones de censura contra los presidentes del Congreso que de forma encargada asumieron la Presidencia de la República. En el caso de José Jerí Oré, su censura como presidente del Congreso se produjo en un

contexto de graves cuestionamientos respecto de su idoneidad ética y política, derivados, de presuntos actos de tráfico de influencias y de reuniones irregulares con empresarios, hechos que generaron cuestionamientos sobre la transparencia de su actuación y afectaron la legitimidad necesaria para continuar ejerciendo el cargo.

En ese sentido, la vacancia por incapacidad moral del presidente de la república opera por dos causales: por graves indicios de corrupción del Presidente de la República que hacen insostenible la permanencia en el cargo; y por la persistencia situación de ingobernabilidad del presidente de la República para conducir la gestión gubernamental de los problemas públicos de especial gravedad.

La presente propuesta de modificación reconoce ambos supuestos y centra sus efectos jurídicos en el segundo de ellos. En ese sentido, se plantea que, cuando la vacancia del presidente de la República por permanente incapacidad moral se sustente en una situación persistente de ingobernabilidad, manifestada en la incapacidad para conducir eficazmente la gestión gubernamental frente a problemas públicos de especial gravedad, dicha decisión genere, como consecuencia, la disolución del Congreso de la República.

La finalidad de la presente propuesta es fortalecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, evitando que las consecuencias derivadas de una situación grave de ingobernabilidad recaigan únicamente sobre la Presidencia de la República. Asimismo, se busca generar mayores incentivos para la responsabilidad política compartida, reducir el uso estratégico de la vacancia presidencial como mecanismo de confrontación entre poderes y promover una actuación más prudente del Congreso al momento de adoptar una decisión que implique la interrupción del mandato presidencial. De esta manera, la propuesta pretende contribuir a una mayor estabilidad institucional, preservar la continuidad democrática y favorecer una relación más equilibrada entre los principales órganos políticos del Estado.

a.2. Disolución del Congreso

En relación con el mecanismo de control político de disolución del Congreso, debe tenerse presente que este fue empleado por el presidente Martín Vizcarra el 30 de septiembre de 2019, dando lugar a un periodo de interregno parlamentario que se extendió hasta la instalación del nuevo Congreso el 16 de marzo de 2020; es decir, durante aproximadamente cinco meses. Durante dicho periodo, el Poder Ejecutivo quedó facultado constitucionalmente para legislar mediante decretos de urgencia, mientras que la Comisión Permanente continuó en funciones, aunque con competencias limitadas en comparación con aquellas que corresponden al Pleno del Congreso.

En consecuencia, durante dicho lapso no existió un Congreso en pleno que pudiera ejercer integralmente sus funciones representativas, legislativas y de control político, entre ellas determinados mecanismos como la invitación a exponer, las mociones de interpelación y de censura. Si bien la Comisión Permanente mantuvo determinadas atribuciones, entre ellas el examen de los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno

parlamentario, su actuación no podía sustituir plenamente las funciones constitucionales que corresponden al Congreso de la República en su integridad.

Asimismo, la disolución del Congreso originó la convocatoria a las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020, mediante las cuales se eligió un nuevo Parlamento cuya finalidad fue completar el periodo constitucional 2016–2021. En ese sentido, el Congreso instalado el 16 de marzo de 2020 ejerció funciones durante aproximadamente un año y cuatro meses, hasta la culminación de dicho periodo parlamentario en julio de 2021. Este reducido horizonte temporal limitó la posibilidad de desarrollar una agenda legislativa de largo plazo y de promover reformas estructurales de especial trascendencia, situación que además coincidió con la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, circunstancia que condicionó significativamente el desarrollo de la actividad parlamentaria.

En ese sentido, la disolución del Congreso, tal como se encuentra configurada actualmente en el ordenamiento constitucional peruano, constituye una medida de especial gravedad que incide directamente en la continuidad del trabajo parlamentario, en la producción legislativa, en la representación política y en el ejercicio del control sobre el Poder Ejecutivo. Su aplicación genera un periodo en el cual las funciones ordinarias del Parlamento se encuentran sustancialmente restringidas y, posteriormente, obliga a elegir un Congreso encargado únicamente de completar el periodo constitucional restante, lo que puede afectar la continuidad y planificación de la actividad legislativa.

Por tal motivo, la presente propuesta considera necesario que la disolución del Congreso produzca una consecuencia política de similar magnitud para ambos poderes del Estado. Por lo cual, el presente proyecto plantea que la disolución del Parlamento no origine únicamente la convocatoria a elecciones congresales extraordinarias para completar el periodo restante, sino que determine la convocatoria a elecciones generales, comprendiendo tanto la elección de un nuevo presidente de la República como la renovación integral del Congreso.

De esta manera, frente a una crisis política de tal gravedad que imposibilite la continuidad regular de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, corresponderá que sea la ciudadanía quien, mediante el ejercicio del sufragio, determine una nueva conformación de ambos poderes del Estado, otorgándoles una renovada legitimidad democrática y permitiendo superar de manera integral la situación de inestabilidad institucional que dio origen a la disolución.

2. Evidencia que sustenta el problema

Estos mecanismos de control político con la regulación actual que tiene a nivel constitucional han originado un escenario de debilitamiento de la gobernabilidad y de la gestión pública del Estado, dificultando la planificación de largo plazo, la ejecución sostenida de las políticas públicas y la continuidad de las políticas nacionales. Al respecto, CEPLAN señala que al año 2024 figuran 42 políticas nacionales vigentes:

N.º	Sector / entidad rectora	Política nacional
1	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Política Nacional contra las Drogas al 2030
2	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050
3	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030
4	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Política Nacional de Transformación Digital al 2030
5	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050
6	Ministerio de Cultura	Política Nacional de Cultura al 2030
7	Ministerio de Cultura	Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040
8	Ministerio de Cultura	Política Nacional de la Lectura, el Libro y Bibliotecas al 2030
9	Ministerio de Cultura	Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030
10	Ministerio del Ambiente	Política Nacional del Ambiente al 2030
11	Ministerio del Ambiente	Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050
12	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Política Nacional Penitenciaria al 2030

13	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Política Nacional del Adolescente en Riesgo y en Conflicto con la Ley Penal al 2030
14	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos
15	Ministerio del Interior	Política Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030
16	Ministerio del Interior	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030
17	Ministerio del Interior	Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030
18	Ministerio de Relaciones Exteriores	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030
19	Ministerio de Economía y Finanzas	Política Nacional de Competitividad y Productividad
20	Ministerio de Economía y Finanzas	Política Nacional de Inclusión Financiera
21	Ministerio de Educación	Política Nacional de Actividad Física, Recreación, Deporte y Educación Física
22	Ministerio de Educación	Política Nacional de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales
23	Ministerio de Educación	Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva
24	Ministerio de Educación	Política Nacional de Juventud

25	Ministerio de Salud	Política Nacional Multisectorial de Salud
26	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Política Nacional de Empleo Decente
27	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030
28	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Política Nacional Agraria 2021-2030
29	Ministerio de Energía y Minas	Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030
30	Ministerio de Defensa	Política Nacional Marítima
31	Ministerio de Defensa	Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional
32	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Política Nacional de Transporte Urbano
33	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023-2030
34	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030
35	Ministerio de la Producción	Política Nacional de Desarrollo Industrial
36	Ministerio de la Producción	Política Nacional de Acuicultura al 2030
37	Ministerio de la Producción	Política Nacional para la Calidad

38	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Política Nacional de Igualdad de Género
39	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo al 2030
40	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030
41	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030
42	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030

Fuente de referencia: CEPLAN, Informe Anual de Políticas Nacionales (inventario vigente al cierre de 2024).

En efecto, la estabilidad política e institucional constituye una condición relevante para la continuidad de las políticas públicas y para la ejecución de reformas cuyos resultados requieren períodos prolongados de implementación. En el caso peruano, la sucesión frecuente de presidentes y en los ministerios, han dificultado la consolidación de políticas de mediano y largo plazo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su informe: Estudios Económicos de la OCDE PERÚ de septiembre del 2023, al analizar la situación del Perú advierte que la crisis política experimentada desde 2016 *"ha generado una notable inestabilidad política y ha impedido que realicen reformas estructurales muy necesaria para potenciar el crecimiento económico y la protección social"*[1].

En efecto, la sucesión desmesurada de gobiernos no produce únicamente consecuencias en el nivel político, sino que repercute también sobre la estructura administrativa y de gestión responsable de implementar las políticas nacionales. Los cambios presidenciales suelen encontrarse acompañados por modificaciones en la composición del Consejo de Ministros, viceministerios, secretarías generales, direcciones y otros altos cargos de dirección. Esta dinámica puede afectar la continuidad de las decisiones adoptadas, retrasar proyectos en ejecución y obligar a los nuevos responsables a revisar o redefinir prioridades que ya se encontraban en proceso de implementación.

[1] OCDE 2023, Estudios Económicos de la OCDE PERÚ - septiembre del 2023, pág. 20-21.

Los efectos de esta inestabilidad pueden observarse de manera concreta en sectores que requieren continuidad durante varios años. En su informe *Educación y competencias en Perú*, publicado en 2026, la OCDE también advierte que el Peru desde el año 2016 lleva una prolongada crisis política y que desde esa fecha hasta el 2025 el país ha tenido 16 ministros de educación, afectando la continuidad de las reformas políticas y la estabilidad de los equipos técnicos, también advierte que el 46 % de funcionarios públicos tiene contratos de corta duración entre CAS y cargos de confianza.[2]

Esta constatación resulta especialmente relevante porque demuestra que la sola existencia de una política nacional no garantiza por sí misma la obtención de resultados; para ello se requiere continuidad en la dirección política, estabilidad de los equipos responsables y capacidad institucional para ejecutar sostenidamente las medidas programadas, aspectos que se encuentran constantemente paralizados por la constante inestabilidad políticas del país.

La elevada rotación de autoridades también puede trasladarse hacia los equipos técnicos y administrativos. En su evaluación de la política regulatoria peruana de 2026, la OCDE identifica como uno de los desafíos persistentes del Estado peruano la elevada rotación de personal. Al respecto, señala que el elevado nivel de rotación en los ministerios y otras instituciones dificulta tener un impacto positivo de las políticas regulatorias, generando además escasa aceptación de los instrumentos de la política regulatoria, capacidades técnicas limitadas y una pérdida de experiencia significativa.[3]

En efecto, esta constante rotación de servidores públicos y funcionarios constituyen como pérdida de experiencia institucional, un problema transversal en la gestión pública que requiere conocimientos especializados que se desarrollan progresivamente. Cuando los funcionarios y equipos técnicos son sustituidos con elevada frecuencia, las instituciones pierden parte del conocimiento acumulado sobre las políticas, programas, procedimientos, proyectos e indicadores que administran.

La continuidad resulta todavía más importante tratándose de políticas nacionales cuyos horizontes temporales exceden ampliamente la duración de una administración gubernamental. Muchas políticas nacionales peruanas establecen objetivos hacia los años 2030, 2040 o 2050 y, por consiguiente, requieren una secuencia sostenida de planificación, asignación presupuestal, implementación, seguimiento y evaluación. Lamentablemente, la crisis política que arrastramos genera que la ejecución de las políticas nacionales dependa exclusivamente de las prioridades coyunturales de cada autoridad que asuma temporalmente la conducción de un ministerio; desconociendo el funcionamiento adecuado del sistema, que

[2] OCDE 2026, Educación y competencias en Perú - 2026, Revisión de Políticas Nacionales de Educación, pág. 45.
[3] OCDE 2026, Política regulatoria en el Perú 2026, Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria, OECD, pág. 27.

exige que exista capacidad institucional suficiente para preservar aquello que constituye política nacional, aun cuando se produzcan cambios naturales en la conducción política del Estado.

Esta problemática también ha sido identificada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Al analizar los riesgos asociados al fracaso de la gobernanza nacional, CEPLAN incluye entre sus manifestaciones la inestabilidad política y la discontinuidad de las políticas públicas y advierte que los cambios frecuentes en el liderazgo político obstaculizan la implementación efectiva de políticas y programas a largo plazo".[4] Esta observación resulta especialmente significativa porque proviene del organismo rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y vincula directamente la estabilidad política con la capacidad del Estado para ejecutar objetivos de largo plazo.

Por consiguiente, la relación entre la inestabilidad política y el debilitamiento de la continuidad de las políticas públicas es contundente. Los cambios frecuentes de gobierno pueden producir cambios ministeriales; estos, a su vez, pueden generar rotación de altos funcionarios y equipos técnicos; la rotación puede provocar pérdida de experiencia y memoria institucional; y dicha pérdida puede generar retrasos en la implementación de programas, proyectos y reformas. Cuando esta secuencia se repite durante períodos prolongados, la capacidad del Estado para cumplir los objetivos establecidos en sus políticas nacionales puede verse significativamente afectada.

En efecto, la evidencia proporcionada por la OCDE y CEPLAN permite sostener que una excesiva inestabilidad política puede repercutir negativamente en la capacidad institucional, la continuidad del liderazgo, la retención de conocimiento especializado y la implementación de políticas públicas. En consecuencia, es apremiante modificar los mecanismos de control político de incapacidad moral, disolución de congreso y sucesión constitucional con la finalidad de garantizar la estabilidad política del país.

3. Objetivos generales y específicos

El objetivo general de la presente iniciativa legislativa es fortalecer la gobernabilidad del país mediante la modificación de los mecanismos de control político: disolución de la cámara de diputados y vacancia por incapacidad moral.

Para tal fin, se plantean los siguientes objetivos específicos: 1) La modificación de los alcances del mecanismo de disolución de la cámara de diputados; y 2) La modificación de los alcances de la incapacidad moral. Ambos, con el fin de que estos mecanismos solo se utilicen en situaciones excepcionales y no como una practica recurrente como en los anteriores gobiernos.

[4]Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN 2025, Riesgos y Oportunidades globales y nacional para el Perú 2025-2035, pág. 64.

4. Antecedentes legislativos

Se tiene como antecedente la siguiente ley que regula el uso de la cuestión de confianza para y de forma indirecta la disolución del Congreso:

Ley 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

Que en su único artículo referido al uso de la cuestión de confianza señala: *"Del 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 La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos."*

Asimismo, señala en su primera disposición complementaria que: "La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión".

Antecedentes en el derecho comparado

Del mismo modo, se tiene como antecedente de derecho comparado puede considerarse el mecanismo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, conocido como "muerte cruzada". Este mecanismo establece una relación recíproca entre la continuidad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo frente a determinadas situaciones de crisis política.

En particular, el artículo 148 de la Constitución ecuatoriana faculta al Presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional en determinados supuestos, entre ellos, cuando exista una grave crisis política y conmoción interna. Como consecuencia de la disolución, el Consejo Nacional Electoral debe convocar, dentro de un plazo máximo de siete días, a elecciones anticipadas tanto legislativas como presidenciales, destinadas a completar el período constitucional correspondiente.

De esta manera, la disolución del órgano legislativo no supone únicamente la renovación de dicho poder, sino que genera también la convocatoria a elecciones para la Presidencia de la República. Este diseño introduce un mecanismo de equilibrio entre ambos poderes, pues la decisión que determina la conclusión anticipada del mandato parlamentario conlleva igualmente el sometimiento del Ejecutivo a un nuevo proceso electoral.

5. Identificación de los distintos sectores comprendidos en la propuesta

En este caso los sectores comprendidos en las propuestas son dos poderes del Estado: El Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, que en el marco de las prerrogativas para garantizar el balance de poderes se ven afectados por la impresión de las instituciones de control político: disolución de la cámara de diputados y de la vacancia por incapacidad moral.

6. Identificación de las normas que podrían ser modificadas o derogadas

La presente propuesta de resolución legislativa modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, de conformidad al siguiente cuadro comparativo que precisa las modificaciones:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	TEXTO PROPUESTO
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. (…)	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. **Cuando la declaración de permanente incapacidad moral se sustente en hechos directamente vinculados con una grave y manifiesta deficiencia en la gestión del Gobierno, la declaratoria de vacancia produce también, de manera excepcional, la conclusión anticipada del mandato de los senadores y diputados.** **En este supuesto, quien asuma la Presidencia de la República conforme al artículo 115 convoca de inmediato a elecciones generales para elegir al Presidente y vicepresidentes de la República, así como a los miembros del Congreso de la República. Las elecciones se realizan dentro de un plazo no mayor de cuatro meses contado desde la declaración de vacancia.** **Hasta la instalación del nuevo Congreso de la República, la Comisión Permanente continúa en funciones en los términos y**

	con las atribuciones que establece la Constitución. (…)
Artículo 134. El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta. No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta.	Artículo 134. El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso de la República, cuando la Cámara de Diputados haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones generales. 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, salvo la vacancia presidencial por incapacidad moral establecida en el artículo 113. Bajo estado de sitio, el Congreso de la República no puede ser disuelto.

La modificación de los artículos 113 y 134 de la Constitución tiene como finalidad establecer un contrapeso entre los poderes del Estado, a fin de desincentivar tanto el uso de la vacancia presidencial por incapacidad moral como la disolución del Congreso. Para ello, se plantea un mecanismo que, ante situaciones extraordinarias de grave crisis política, implique la salida de ambos poderes y permita que dicha crisis sea resuelta mediante la convocatoria a nuevas elecciones.

En ese sentido, se propone que, cuando se produzca la vacancia presidencial por incapacidad moral sustentada en hechos directamente vinculados con graves y manifiestas deficiencias en la gestión del Gobierno, el presidente que asuma el cargo, de manera excepcional, convoque a elecciones generales. Estas deberán realizarse en un plazo no mayor de cuatro meses contado desde la fecha en que se produjo la vacancia.

Asimismo, se propone que, en caso el Poder Ejecutivo disponga la disolución del Congreso como consecuencia de la denegación de confianza o censura a dos Consejos de Ministros, se convoque también a elecciones generales, las cuales deberán llevarse a cabo en un plazo no mayor de cuatro meses desde la fecha de la disolución.

Se mantiene, además, la prohibición de disolver el Congreso durante el último año de su mandato. Producida la disolución, la Comisión Permanente continúa en funciones, conforme al régimen constitucional aplicable.

7. Impacto de la propuesta de conformidad con el análisis costo–beneficio

ACTORES	COSTO	BENEFICIO
Congreso de la República	No genera ningún tipo de costos	**Adecuado uso de los mecanismos de control político**, al establecer reglas que desincentiven el uso excesivo o indebido de la vacancia presidencial y de la disolución del Congreso. **Continuidad de los proyectos legislativos**, al generar mayores condiciones de estabilidad institucional y reducir las interrupciones derivadas de las crisis entre los poderes del Estado.
Poder Ejecutivo	No genera ningún tipo de costos	**Mayor gobernabilidad,** al reducir los factores que generan inestabilidad política y desincentivar las interrupciones anticipadas de los mandatos presidencial y parlamentario, las cuales deben constituir mecanismos de carácter excepcional. De este modo, se favorece la continuidad institucional y el normal funcionamiento de los poderes del Estado. **Mayor estabilidad de los funcionarios y servidores públicos**, al disminuir los cambios recurrentes en la conducción del

		Gobierno producidos por escenarios de inestabilidad política. **Adecuada gestión de las políticas nacionales**, al favorecer la continuidad de las decisiones, programas y acciones gubernamentales necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Estado.
Población	No genera ningún tipo de costos	**Mayor estabilidad política,** al reducir las crisis institucionales y las interrupciones anticipadas de los mandatos de las autoridades, favoreciendo la continuidad de la gestión pública y generando condiciones de mayor previsibilidad y confianza para la población. **Adecuada gestión de las políticas nacionales**, que se traducirá de forma progresiva en mejores servicios públicos.

De igual forma, no se observan grupos de interés afectados por la presente propuesta, tampoco genera impacto tanto en el ámbito monetario como en el no monetario al ser una propuesta de puro derecho.

Finalmente, respecto al impacto presupuestal, esta propuesta no demanda recursos adicionales al tesoro público, toda vez que es una reforma constitucional de los mecanismos de control político de disolución del congreso y de vacancia por incapacidad moral.