Proyecto de Ley N° 3888/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

Edward Málaga Trillo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 ENE 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:54 pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES ESENCIALES PARA LA GOBERNABILIDAD Y EL EQUILIBRIO DE PODERES

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del congresista **EDWARD MÁLAGA TRILLO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES ESENCIALES PARA LA GOBERNABILIDAD Y EL EQUILIBRIO DE PODERES

Artículo 1. Objeto
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar los artículos 90, 113, 117, 130 y 134 de la Constitución Política del Perú, así como incorporar a la misma norma el artículo 113-A y la cuarta disposición transitoria especial.

Artículo 2. Finalidad
La presente ley de reforma constitucional tiene como finalidad contribuir a establecer el marco constitucional mínimo y necesario para garantizar la gobernabilidad y el equilibrio de poderes. Busca garantizar la vigencia de las reglas que aseguren la estabilidad política, el orden democrático y la representación ciudadana efectiva.

Artículo 3. Modificación parcial de la Constitución Política del Perú
Modificanse los artículos 90, 113, 117, 130 y 134 de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

> "***Artículo 90***.- *El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.*
> *El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se*
> *elige por un período de cinco años* ***y es renovado a los dos años y seis meses*** *mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.* ***La renovación tiene como finalidad la evaluación del desempeño parlamentario, por lo que el respectivo proceso electoral incluye la consulta de aprobación de los congresistas y la elección de candidatos en función de las curules libres por razón de la correspondiente desaprobación.***

Los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. *Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio".*

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

1. *Muerte del Presidente de la República.*
2. ***Su permanente incapacidad mental o física que lo inhabilite para el ejercicio del cargo. La incapacidad debe estar acreditada mediante informe de una junta médica sin conflictos de intereses.***
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*
6. *mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.*

"Artículo 117**.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales;* ***por la comisión de delitos contra la administración pública, en especial, delitos de corrupción de funcionarios; *por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.*

En el supuesto de la comisión de delitos contra la administración pública, la respectiva denuncia constitucional debe ser realizada por el Fiscal de la Nación".

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

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

Artículo 4. Incorporación del artículo 113-A a la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 113-A a la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

"Artículo 113-A. El Presidente de la República puede ser vacado por su permanente incapacidad moral declarada por el Congreso. Para este efecto, se observa los siguientes criterios:

a. Comprende los hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad y que hacen insostenible la permanencia en el cargo presidencial.

b. La inconducta denunciada debe estar ocasionando un notorio desequilibrio social.

c. Comprende también la evidencia de hechos que produzcan la degradación de la institucionalidad del Estado, en especial, cuando se produzca un desmantelamiento sistemático que tienda a convertirlo en disfuncional.

d. Su tramitación se hace ante una comisión especial de investigación parlamentaria, que garantice los principios del debido proceso, plazo razonable, proporcionalidad y congruencia, así como los derechos a la defensa y a la prueba.

Artículo 5. Incorporación de la disposición transitoria especial

Incorpórase la cuarta disposición transitoria especial a la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

"***CUARTA. La renovación parlamentaria prevista en el artículo 90 de esta Constitución rige para los congresistas elegidos en las Elecciones Generales de 2021.***

Lima, enero de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/01/2023 15:18:06-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3888/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Cuestión preliminar

El presente proyecto de ley recoge de forma literal una parte sustancial del Proyecto de Ley 3145/2022-CR de nuestra autoría, presentado 22 de septiembre de 2022. Dicha iniciativa propone establecer el adelanto de elecciones generales sujeto a reformas constitucionales esenciales para la gobernabilidad y el equilibrio de poderes. El Proyecto de Ley 3145/2022-CR fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 23 de septiembre de 2022 y se debatió en el Pleno en diciembre del mismo año, posteriormente a la asunción de Dina Boluarte como presidenta constitucional de la República, tras el golpe de Estado perpetrado por el expresidente Pedro Castillo Terrones.

Si bien el texto sustitutorio aprobado recoge el adelanto de elecciones solicitado en el proyecto de ley en mención (tras mi solicitud de acumulación realizada a través del Oficio Nº 0205-2022-2023/EMT/CR), no se incorporaron las reformas políticas planteadas tales como: renovación parcial del Congreso de la República a mitad de periodo; la posibilidad de que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso; la modificación del artículo 113 de la Constitución respecto a la incapacidad mental o física del Presidente de la República frente al proceso de vacancia; la acusación constitucional al Presidente de la República por la comisión de delitos contra la administración pública, en especial, de delitos de corrupción de funcionarios; la modificación del artículo 134 de la Constitución referido a las facultades del presidente de la República para disolver el Congreso y la incorporación del artículo 113-A a la Constitución sobre los criterios de la vacancia presidencial por incapacidad moral declarada por el Congreso.

En ese sentido, considerando que las reformas anotadas son indispensables para asegurar que las elecciones generales adelantadas tengan una ventaja cualitativa con relación a las reglas vigentes, consideramos que deben ser evaluadas en su integridad. Como es de público conocimiento, la actual Legislatura se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2023 con el objetivo

primordial de aprobar las reformas políticas y, en ese propósito, lo planteado por nuestro despacho parlamentario resulta más que oportuno. Por ello, en el presente proyecto de ley se vuelve a presentar las modificaciones constitucionales que en su oportunidad integró el Proyecto de Ley 3145/2022-CR de nuestra autoría.

Como se señaló en su momento, solo un adelanto de elecciones generales sin una reforma política mínima no garantiza que la situación de crisis política sea superada. El solo adelanto de elecciones puede, incluso, profundizar el problema, pues se genera una expectativa en la población de que la situación mejorará, cuando ello muy probablemente, con las mismas reglas, no sea así.

La finalidad, entonces, más allá del adelanto de elecciones generales, es garantizar la sostenibilidad del equilibrio de poderes y la gobernabilidad; avanzar progresivamente hacia la superación de la permanente crisis y enfrentamientos en el ámbito político que solo repercute negativamente en la atención prioritaria de los intereses ciudadanos.

Por ello, en un ánimo de responsabilidad y madurez política, y siempre anteponiendo los intereses de la nación, la presente iniciativa legislativa, que recoge la esencia del Proyecto de Ley 3145/2022-CR de nuestra autoría, plantea un grupo de reformas constitucionales que permiten garantizar a futuro una relación adecuada entre los poderes públicos. En tal sentido, las reformas que, a continuación se desarrollan, buscan evitar la conflictividad política inútil y que se genere el espacio deseable para que se trabaje con el solo norte de atender las necesidades urgentes de los ciudadanos.

1. El contexto de la crisis política e ingobernabilidad insostenibles

La reciente crisis política y de gobernabilidad en el Perú no es un asunto nuevo. En la última década los peruanos somos testigos de una permanente confrontación entre los poderes públicos que no se encuentra justificada. Todo lo contrario, los permanentes actos de enfrentamiento político hacen ver que la crisis de representación se afianza y no tiene un norte de cambio.

Ciertamente, los anuncios de cierre del Congreso, las normas de rango legal de interpretación de las disposiciones constitucionales sobre la cuestión de confianza, las interpelaciones, invitaciones, censuras y renuncias continuas de los ministros de Estado, y hasta las conferencias de prensa de los titulares de los poderes públicos atacándose entre sí, solo exponen una realidad negativa: se posterga las necesidades urgentes de los ciudadanos y se agotan los esfuerzos en discusiones por atraer mayores cuotas de poder en función de intereses particulares.

Es decir, la creación de problemas propios en las relaciones de los representantes de la población genera la falta de priorización de soluciones a los problemas que enfrenta la población. Esta situación es más que preocupante, ya que es grave que los representantes directos de la población, como son los órganos elegidos por votación popular, no tengan claro que el objetivo es uno solo: orientar sus acciones y sus propósitos al bienestar de la población. Esto, por cuanto la seguidilla de confrontaciones hace ver que la opinión pública advierta que sus representantes tienen intereses no solo distintos, sino contrapuestos; lo que, naturalmente, debilita el régimen democrático, ya que genera una falta de identificación entre los representados y los representantes.

Desde el 2018 hemos observado una renuncia de un presidente de la República ante una inminente vacancia (2018, Pedro Pablo Kuczynski), una disolución del Congreso de la República (2019) y una vacancia por incapacidad moral permanente de otro presidente de la República (2020, Martín Vizcarra) y una vacancia por incapacidad moral en flagrancia por parte de un expresidente que intentó perpetrar un golpe de Estado (2022, Pedro Castillo); todo ello, en el marco de una interminable crisis política, caracterizada por planteamientos de cuestiones de confianza con un tufillo de amenaza de cierre del Parlamento y proposiciones periódicas de mociones de vacancia presidencial, así como un uso apreciable de mecanismos de control político por parte del Parlamento al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la crisis política no ha acabado exige ser superada en el marco democrático. No podemos ponernos una venda en los ojos y pensar que con la salida del presidente de la República se acabaron los problemas. Es el primer paso, sin duda, pero hay otros que debemos seguir emprendiendo de forma progresiva y responsable. La democracia representada en sus autoridades electas requiere reforzar su legitimidad y ello no basta con el retiro del presidente de la República; es preciso que haya una visión de Estado y una anteposición de los intereses públicos por parte de los parlamentarios. El objetivo democrático no puede ser arbitrario, el objetivo es acabar con la crisis y procurar una estabilidad política sostenible en el tiempo.

2. El contenido de la propuesta de reforma constitucional

Bajo el conjunto de ideas expuesto, se formula la presente propuesta a fin de impulsar una reforma política mínima, pero integral, que haga posible sentar las bases para promover un cambio sustantivo en la mejora de la representación ejercida por el presidente de la República y los miembros del Congreso.

2.1 La renovación parcial del Congreso de la República

Se ha previsto incorporar al artículo 90 de la Constitución la renovación de los integrantes del Congreso de la República, definiendo que el Congreso "es renovado cada dos años y seis meses mediante un proceso electoral organizado conforme a ley". Sin embargo, la propuesta indicada no se trata de una renovación ordinaria, sino del establecimiento de una modalidad de democracia participativa, donde el ciudadano tenga la capacidad de evaluar el desempeño de la labor de los 130 parlamentarios. Es decir, lo que se busca no es una renovación arbitraria, sino una renovación sujeta a la decisión mayoritaria de los ciudadanos, donde estos, en atención a su voluntad, puedan decidir qué parlamentarios continúan y qué parlamentarios deberían dejar el cargo y ser reemplazados.

Por ello, se ha planteado incorporar el texto siguiente: "La renovación tiene como finalidad la evaluación del desempeño parlamentario, por lo que el respectivo proceso electoral incluye la consulta de aprobación de los congresistas y la elección de candidatos en función de las curules libres por razón de la correspondiente desaprobación". Entonces, en un mismo acto electoral los ciudadanos podrán manifestar su decisión respecto de la continuidad o no de los parlamentarios y, en el caso de decidir su no continuidad, elegir candidaturas nuevas. Evidentemente, y considerando que la Constitución es una norma marco, el cambio del artículo en cuestión deberá tener un desarrollo legal que comprenda los procedimientos y detalles respectivos, como el diseño de las balotas y cédulas respectivas.

Complementando lo anterior, se incorpora la cuarta disposición transitoria especial a la Constitución, en tanto que la renovación parcial anotada regirá para los congresistas elegidos en las elecciones generales de 2021, es decir, de forma inmediata, atendiendo a que el adelanto de elecciones aprobado recientemente en primera votación en el Congreso tiene el consenso necesario para tener eficacia.

La renovación planteada con evaluación ciudadana de desempeño es un asunto necesario, por cuanto busca generar una relación más cercana y periódica entre los representantes y los representados. Pretender impulsar elecciones generales con las mismas reglas es un error, en tanto implica no entender el problema de forma integral. Es indispensable atender que hay una crisis de representación y esta solo se puede superar si se integra a la población en la solución del problema. Permitir que la población pueda decidir de forma más continua respecto de sus representantes fortalece la legitimidad democrática del Parlamento, es decir, se gana institucionalidad y, lo más importante, confianza; un aspecto que hoy es prácticamente inexistente si miramos las encuestas de opinión pública, como la citada antes.

El objetivo de la renovación con evaluación ciudadana de desempeño responde a la necesidad de que el Congreso de la República recupere credibilidad y autoridad frente al ciudadano, que este sienta que su decisión responde a un mecanismo de participación constante en términos de razonabilidad. Que el ciudadano experimente que su decisión es parte del ejercicio regular de sus representantes, mediante una oxigenación periódica del Parlamento, que le permita afrontar a esta institución un desgaste que termina abonando a la crisis de representación. De este modo, antes que el ejercicio regular del derecho de sufragio, se está generando la cultura jurídica de ejercer un derecho de evaluación y de renovación periódica de sus representantes que lo involucre en el ejercicio del período parlamentario ordinario.

Además, es oportuno tener presente que la renovación parcial del Congreso no es un asunto nuevo, pues corresponde a nuestra propia historia constitucional. Ya nuestra primera Constitución (1823) estableció en su artículo 55: "Se renovará el Congreso por mitad cada dos años; de modo que
cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez la suerte los diputados que cesaren"[1]. La renovación fue un criterio previsto en las siguientes constituciones (1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860); incluso, la Constitución de 1867, que previó un Congreso unicameral, definió en su artículo 57 que "El Congreso se renovará cada dos años por mitad al terminar la Legislatura ordinaria"[2].

Asimismo, en la actualidad existen países en Latinoamérica que prevén renovaciones parciales de sus parlamentos. Son los casos de Argentina, Brasil, Chile y México. Igualmente, los Estados Unidos de América también prevé este tipo de renovación parlamentaria.

[1] GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2016). Las constituciones del Perú. 3era. Edición. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 133.
[2] Ibídem, p. 363.

En consecuencia, existen razones categóricas para afirmar que la renovación con evaluación ciudadana de desempeño del Congreso de la República generará el fortalecimiento de su legitimidad democrática y, a la vez, responderá a una estructura con fundamento en nuestros antecedentes constitucionales y en la vigencia de una institución sólida en América Latina.

Finalmente, debe anotarse que la renovación con evaluación ciudadana de desempeño no implica reelección de congresistas. La renovación del Congreso por voluntad de la mayoría ciudadana apunta, de modo directo, a permitir una alternancia periódica dentro de un único período parlamentario; situación distinta a la que ocurre en el caso de la reelección, donde se prevé la posibilidad de la continuidad en el cargo luego de los cinco años que tiene un período parlamentario ordinario. Es decir, mientras la renovación se produce dentro de un mismo período parlamentario, la reelección ocurre en dos períodos parlamentarios distintos.

Por otro lado, se plantea en el mismo artículo 90 de la Constitución que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Esto, por cuanto a la fecha no existe la posibilidad de que el candidato a la Presidencia de la República pueda postular al Parlamento. Consideramos que esta última restricción no se encuentra justificada, por cuanto es un hecho que un candidato presidencial tiene la intención de acceder a una representación por elección popular, tal cual la tienen los candidatos a vicepresidentes de la República.

Además, como ha pasado en la experiencia peruana en aplicación de la regla constitucional de la sucesión presidencial, los vicepresidentes pueden terminar asumiendo el cargo de presidente de la República. Entonces, si un candidato a vicepresidente puede postular al Congreso

¿por qué no un candidato a presidente? Sobre todo, porque este último, tiene mayor legitimidad democrática que los primeros, pues en la elección ciudadana ocupa la posición de liderazgo indiscutible. En este sentido, la presente iniciativa de ley de reforma constitucional corrige este contrasentido y permite la postulación simultánea del candidato a presidente de la República.

2.2 Las precisiones sobre la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

Para efectos de tener una mejor regulación sobre las causales que generan una consecuencia de notables repercusiones, como es la vacancia del presidente de la República, se ha previsto que el artículo 113.2 de la Constitución solo mencione la permanente incapacidad mental o física que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, definiéndose que la incapacidad en ambos casos debe estar acreditada mediante informe de una junta médica, cuyos integrantes no deben tener ningún conflicto de intereses que desvirtúe la objetividad e imparcialidad de las conclusiones. Es decir, se genera una agrupación de conceptos con criterio objetivo, como es la incapacidad física y la incapacidad mental, los que pueden ser comprobados de manera técnica y especializada, no habiendo espacio para una valoración subjetiva.

En tal sentido, y por razón de técnica legislativa, se ha incorporado el artículo 113-A a la Constitución, para establecer una regulación marco de la incapacidad moral permanente, que es una causal de vacancia del presidente de la República. Como es evidente, esta causal tiene un contenido a primera vista amplio, pues conceptos como "incapacidad", "moral" o "permanencia" son asuntos que requieren una interpretación en función de los hechos concretos que se presenten.

Sin embargo, la interpretación amplia no creemos que sea la línea de orientación que se deba seguir, pues una causal de vacancia del primer mandatario no puede ser una situación regular sino, todo lo contrario, es

una situación excepcional. Ello, por cuanto no solo está en juego el derecho del presidente de cumplir el período regular por el que fue elegido sino, sobre todo, la voluntad de la población que mayoritariamente votó por él; es decir, está comprometido un interés colectivo que responde al sistema democrático. En este supuesto, tanto la aplicación como la interpretación que se debe dar a esta causal debe respetar un criterio restrictivo, pues tiene una naturaleza excepcional.

Así las cosas, aun cuando esta causal está dentro del marco expreso constitucional y, por tanto, es una herramienta válida que la carta política reconoce, debe usarse con responsabilidad y tomando en cuenta algunos criterios elementales y de procedimiento. SI bien el Reglamento del Congreso establece un procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República por la causal citada, lo cierto es que es muy escueto y, fundamentalmente, está referido a un proceso sumario con precisión de la mayoría necesaria para aprobar el respectivo informe.

En todo caso, debe recordarse que dicho procedimiento fue producto de una modificación introducida[3] a causa de una sentencia del Tribunal Constitucional que impuso al Congreso ser restrictivo al momento de usar esta causal. En efecto, en dicha oportunidad, el supremo tribunal expresó:

> "no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución. Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho (...). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial (...) a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una

[3] Artículo incorporado al Reglamento del Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004.

votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso"[4]. (Fundamento 26)

Pese a que se reguló un avance con relación al vacío anterior, lo cierto es que el Reglamento del Congreso ni la Constitución precisan qué se debe entender por incapacidad moral permanente ni qué criterios se deben tomar en cuenta para su identificación. Tampoco se ha regulado hasta hoy un procedimiento mínimamente garantista de un debido proceso, que sea equivalente, al menos, a los casos de una acusación constitucional, como el juicio político que tiene los mismos efectos que una vacancia por incapacidad moral, cual es el retiro del cargo del presidente de la República.

Según el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, ingresada la moción de vacancia se da cuenta al Pleno, se admite a debate y se vota; todo en la misma instancia del Pleno. Es decir, no hay un filtro previo especializado que haga una evaluación pormenorizada del caso, pese a la apreciable repercusión de la aprobación de la medida.

Precisamente, el 2020, ante el pedido de vacancia del expresidente Martín Vizcarra por incapacidad moral permanente declarada por el Congreso, se interpuso una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de que sea el órgano jurisdiccional quien precise los alcances de la figura constitucional. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda[5], perdiendo la oportunidad de tener una fuente válida y obligatoria para la aplicación de la referida causal.

No obstante, en el citado expediente se consigna el voto singular de los magistrados Marianella Ledesma y Carlos Ramos Núñez, quienes en un razonamiento interesante plantearon algunos supuestos de contenido y

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 00006-2003-AI/TC, fundamento jurídico 26.
[5] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 00002-2020-CC/TC.

de procedimiento de la vacancia en cuestión, que bien pueden ser tomados en cuenta a la hora de formular una propuesta técnica. Efectivamente, esto es lo que hacemos en el presente proyecto de ley, pues, recogiendo algunas ideas esenciales del voto singular anotado, proponemos la incorporación del artículo 113-A a la Constitución, en el sentido de precisar algunos alcances de observancia obligatoria a la hora de iniciar un trámite de pedido de vacancia por incapacidad moral permanente del presidente de la República.

En tal orden de ideas, planteamos cuatro reglas a tomar en cuenta sobre la causal antedicha:

- Los hechos deben ser de la mayor gravedad, que atenten contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad y que hacen insostenible la permanencia en el cargo presidencial.
- La inconducta denunciada debe estar ocasionando un notorio desequilibrio social.
- Comprende también la evidencia de hechos que produzcan la degradación de la institucionalidad del Estado, en especial, cuando se produzca su desmantelamiento sistemático que lo haga disfuncional.
- La tramitación se hace ante una comisión especial de investigación parlamentaria, que garantice los principios del debido proceso, plazo razonable, proporcionalidad y congruencia, así como los derechos a la defensa y a la prueba.

Creemos que con dichas reglas básicas se garantiza mejor el uso restrictivo de la causal de incapacidad moral permanente. A la vez que se precisan criterios para encuadrar las conductas en la incapacidad moral, se fija un procedimiento y límites a su uso que otorgan mayor legitimidad al proceso, de tal suerte que se evita una utilización arbitraria que termine poniendo en práctica un asunto que siempre se debe evitar en un régimen constitucional, como es el desequilibrio del poder.

Se ha incorporado la situación de hechos que produzcan la degradación de la institucionalidad del Estado, en el sentido de que no se puede tolerar a un jefe de Estado que permanentemente esté actuando en contra de los intereses públicos. Es indispensable que le mandatario tenga una legitimidad de ejercicio y si esta se ha perdido por su propia causa, que termina afectando los intereses de la población, debe ser pasible de vacancia. Un presidente que hace disfuncional el Estado, que lo debilita por hechos contrarios a sus fines, no puede ser avalado como si no existiesen fines y deberes constitucionales que cumplir. El incumplimiento del deber, como puede ser el desmantelamiento sistemático del Estado (con casos de corrupción, conflictos de intereses, uso del Estado como botín, etc.), debe generar una consecuencia de sanción que, en el caso del presidente de la República, debe ser categórica.

En todo supuesto, con la incorporación de estos candados normativos se procura un balance adecuado de poderes y se refuerza la constitucionalidad de una herramienta válida de control político, como es la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

2.3 La procedencia de la acusación por delitos de corrupción de funcionarios

El artículo 117 de la Constitución establece que el presidente de la República solo puede ser acusado, en el ejercicio de sus funciones:

> "por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral".

Es decir, solo procederá una acusación constitucional que termine en su suspensión si se configuran los ilícitos expuestos. En los demás casos, la acusación será improcedente.

El espíritu de la norma constitucional anotada es evitar que continúe ejerciendo el cargo una persona que no tiene perfil democrático, una persona que sea capaz de contradecir los elementos esenciales de la democracia, como es defender la Patria y respetar las competencias y el funcionamiento de los poderes públicos cuya labor es indispensable para el sostenimiento y continuidad del modelo democrático. Sin embargo, en los últimos tiempos y de acuerdo con nuestros antecedentes inmediatos, podemos afirmar con categoría que la corrupción también atenta objetivamente contra los intereses de la nación.

La democracia cuesta y requiere recursos económicos para su fomento. Los servicios públicos de educación, salud, transporte, seguridad ciudadana, entre otros, exigen recursos y, al mismo tiempo, una gestión proba. Pero, la corrupción, que genera un perjuicio económico al Estado, no permite que se atiendan de modo suficiente las necesidades vinculadas con los servicios anotados; precisamente, porque se desvían los recursos para fines personales e indebidos que regularmente configuran delitos. De acuerdo con el Índice de Corrupción 2021, elaborado por la Contraloría General de la República[6], los actos de corrupción e inconducta funcional en la administración pública ocasionaron al Perú un perjuicio económico calculado en más de 24 mil millones de soles, lo que representa el 13.6% del presupuesto nacional anual respectivo. Y si revisamos los años anteriores, vamos a evidenciar que la corrupción de modo sistemático genera enormes forados al Estado que alientan su falta de capacidad para responder a las necesidades urgentes de todos los peruanos, en especial, a las que corresponden a las poblaciones vulnerables.

A ello debemos sumar que la corrupción es un mal endémico que genera una crisis de valores en la sociedad que es directamente perjudicial para la forja de una cultura de legalidad. Si las autoridades incumplen las

[6] Nota de Prensa N° 732-2022 CG/GCOC de la Gerencia de Comunicación Corporativa de la Contraloría General de la República. Lima, 6 de julio de 2022.

normas y se aprovechan indebidamente de los recursos públicos ¿qué mensaje le damos a la ciudadanía? Pues, claramente, el mensaje de la tolerancia no solo a la corrupción, sino también a la impunidad, lo que se replicará en la rutina cotidiana de las personas integrantes de la sociedad civil. Entonces, la corrupción genera un círculo vicioso que se prolonga en todo nivel y en el largo plazo, de tal manera que no deberíamos permitir un ápice de tolerancia más, siendo necesario implementar medidas ejemplares como la que se formula en la presente iniciativa de ley.

Sabido es que casi la totalidad de presidentes recientes del Perú, incluido el expresidente Pedro Castillo, han estado inmersos en casos de corrupción, aprovechándose, precisamente, de las prerrogativas funcionales para evitar la acción de la justicia. Es decir, aprovechándose de la propia Constitución para lograr impunidad. Este es el caso, específicamente, del artículo 117 de la Constitución que no ha incorporado a los delitos de corrupción de funcionarios como causal de acusación del presidente de la república durante su mandato. De este modo, si un presidente ha cometido actos de corrupción en desmedro del Estado no puede ser acusado sino hasta después de haber culminado su mandato (y hasta cinco años después de ello, según el artículo 99 de la Constitución).

Dicha regulación es un despropósito, una incoherencia que se debe corregir prontamente. La corrupción es un delito tan grave como la traición a la patria o impedir la reunión del Congreso, más si lo realiza el primer mandatario, que es el primer llamado a defender y resguardar los intereses del país. Por ello, se propone incorporar en el artículo 117 de la Constitución la posibilidad de acusar al presidente de la República por la comisión de delitos contra la administración pública, en especial, delitos de corrupción de funcionarios. Dicha regulación responde a su configuración técnica plasmada en la estructura del Código Penal en vigor.

Asimismo, se respeta el principio de separación de poderes, pues la acusación de ningún modo implica la definición de la comisión del delito, sino la posibilidad de habilitar al Poder Judicial para su procesamiento mediante la suspensión de la función, en tanto se determine su responsabilidad jurídica.

2.4 Las modificaciones al uso de la cuestión de confianza

El artículo 130 de La Constitución establece: "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". Esta última disposición, referida a la obligatoriedad de plantear la cuestión de confianza, es contradictoria con el sistema presidencialista peruano.

Si bien nuestro sistema presidencialista no es puro, pues tiene varios elementos del parlamentarismo, lo cierto es que el presidente de la República tiene una legitimidad democrática directa, pues es elegido por el voto popular. Esta situación es distinta a lo que ocurre en los gobiernos parlamentaristas, donde el jefe de gobierno no es elegido directamente por la población, sino que proviene del Parlamento, recayendo la exclusividad de la legitimidad democrática directa en este último órgano. Entonces, en el modelo parlamentarista (que no tiene el Perú) sí tiene justificación la ocurrencia de la investidura, que actúa como un nombramiento o ratificación necesaria por parte del Parlamento, ya que el origen de la función del gabinete proviene del Congreso y no del pueblo.

Es en ese supuesto en que sí existen razones para que el Congreso otorgue un voto de confianza, pues en sí mismo el jefe de gobierno en un régimen parlamentarista no tiene el consentimiento de la población para dirigir la política general de gobierno, como sí sucede en un régimen

presidencialista. Y, por eso, precisamente requiere que el órgano representativo de la población, que es el Parlamento, le brinde una autorización en representación del pueblo (que no votó por el jefe de gobierno).

En tal supuesto, la investidura que se produce en los hechos en el Perú, por virtud del artículo 130 de la Constitución, no es consecuente con nuestro modelo de gobierno y, por el contrario, puede actuar como un mecanismo que refuerza las relaciones conflictivas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Esto, en tanto la denegación de una cuestión de confianza no solo puede responder a una decisión arbitraria del Congreso (pues responde a una decisión previa o a una predisposición, antes de que el gabinete ejerza su plan de gobierno), sino que también puede ser utilizada por el Poder Ejecutivo para habilitar el inicio del cómputo de las dos denegaciones que exige el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso.

En consecuencia, el voto de confianza obligatorio regulado en el artículo 130 de la Constitución no es armonioso con nuestro régimen presidencialista atenuado y tiene la característica de no mejorar las relaciones entre los poderes públicos comprometidos, sino todo lo contrario. Ambas razones validan la presente propuesta, en el sentido de retirar la cuestión de confianza obligatoria de los alcances del citado artículo 130. Con esto, solo se mantendrá el voto de confianza facultativo que reconocen los artículos 132 y 133 de la Constitución.

Ahora bien, ligada a la modificación descrita se encuentra el artículo 134 de la Constitución, que 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 (...)". Como es de conocimiento público, esta posibilidad no es ajena a nuestra realidad, pues en el período parlamentario anterior (2016-2021) se produjo una disolución del Congreso por aplicación de esta norma.

Más allá de estar de acuerdo o no con la disolución anotada y que el Tribunal Constitucional validó el respectivo decreto[7], lo cierto es que el cierre del Congreso no es una situación ordinaria; es, en todo supuesto, una situación excepcional, una medida absolutamente extraordinaria, que no se debería emplear de modo abusivo, como si se tratase de un chantaje o un mecanismo de presión ilegítimo.

Así como anotamos lo propio en el caso de la vacancia del presidente de la República, el cierre del Congreso no solo involucra la afectación del derecho de los parlamentarios de cumplir sus funciones hasta el período regular por el que fueron elegidos, sino también comprende la afectación del derecho de los respectivos votantes. La decisión, entonces, no tiene implicancia solo en los congresistas, sino también en el soberano del poder del régimen democrático, que es la ciudadanía.

En ese sentido, se debe obrar con imparcialidad a fin de generar las condiciones óptimas para evitar cualquier exceso o arbitrariedad en el ejercicio del poder. Por ello, consideramos que el mejor camino para evitar los problemas anotados es modificar el artículo 134 de la Constitución, en el sentido de aumentar de dos a tres las censuras o las denegaciones de confianza del Congreso a los consejos de ministros para poder operar la facultad de disolución parlamentaria. A mayor abundamiento, esta posibilidad no es novedosa, por cuanto ya la Constitución de 1979 (previa a la actual) reguló en su artículo 227 que la censura o negación de confianza a tres consejos de ministros habilita al presidente de la República a disolver el Congreso.

[7] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 0006-2019-CC/TC.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

1. Identificación de grupos de interés o actores

a) El Estado

b) La sociedad

2. Impactos positivos y negativos por actor

EL ESTADO	
Beneficios	**Costo**
- Recupera su legitimidad social al contar con el aval de la población que percibe autoridades con respaldo periódico del voto popular. - Mejora el cumplimiento de sus objetivos y misiones constitucionales al mejorar las relaciones entre los poderes públicos. - Refuerza la limitación en el ejercicio del poder al establecerse mecanismos que evitan excesos o abusos fuera de los principios constitucionales. - Al garantizarse la gobernabilidad y el equilibrio entre poderes se genera el contexto adecuado para trabajar bajo un solo norte, que son los intereses colectivos y urgentes de los ciudadanos. - Refuerza la institucionalidad estatal y la cultura de la legalidad en la administración pública. - La erradicación de autoridades inmersas en casos de corrupción otorga mayor legitimidad del Estado.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicionales al patrimonio del Estado.

LA SOCIEDAD	
Beneficios	**Costo**
- Evitar los conflictos entre los poderes públicos, mejora la atención de las necesidades urgentes de la población por parte de las autoridades. - La gobernabilidad produce confianza del ciudadano en sus autoridades, lo que refuerza la paz social. - La superación de la crisis política mejora el sentimiento social respecto de la representación de sus intereses en el Estado. - Refuerza la cultura de la legalidad en la sociedad. - La erradicación de autoridades comprometidas con la corrupción genera confianza en la población.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicionales al patrimonio del Estado.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION

Luego de la vacancia presidencial, el contexto actual nacional de adelanto de elecciones generales requiere que el Congreso de la República cumpla su rol legislativo y apruebe las reformas políticas y electorales necesarias para garantizar la gobernabilidad e institucionalidad democrática en el Perú. Por ello, la presente ley de reforma constitucional establece el marco constitucional necesario para generar las condiciones mínimas para evitar situaciones de crisis de gobernabilidad, en tanto esta afecta negativa y permanentemente el régimen democrático. Del mismo modo, establece las reglas para asegurar la estabilidad y el orden democrático que asegure una representación ciudadana legítima.

En tal sentido, se modifican los artículos 90, 113, 117 y 130 y 134 de la Constitución Política del Perú. Además, se incorpora a la carta política fundamental el artículo 113-A y la cuarta disposición transitoria especial.

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente ley de reforma constitucional guarda armonía con el Acuerdo Nacional, que considera como parte de las Políticas de Estado el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho (política 1), que implica "asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática (...) la alternancia en el poder (...)", así como garantizar el equilibrio de poderes y fomentar una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.

Asimismo, guarda relación con la promoción de la ética y erradicación de la corrupción (política 26) que procura el destierro de la impunidad y del abuso de poder, desarrollando una cultura de paz, de valores democráticos y de legalidad.

Lima, enero de 2023.