CONGRESO de la REPÚBLICA

SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUÉ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 FEB. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 17:20

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N°.....

La Congresista de la República **SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUÉ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107°de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA**:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTICULO 78 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y PERMITE LA PRESENTACION EXCEPCIONAL DE PROYECTOS DE LEY POR RAZONES DE INTERES PUBLICO Y NECESIDAD NACIONAL

Artículo UNICO.- Modificación del artículo 78° del Reglamento del Congreso de la República la cuarta disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la Republica

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS

"**Debate y aprobación**
Artículo 78 (...).

Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas. **De no haber acuerdo, de tratarse de proposiciones de ley de reforma constitucional orientadas a superar situaciones de crisis que pongan en riesgo la estabilidad del régimen democrático, excepcionalmente la Comisión respectiva podrá elevar a consulta la decisión adoptada ante el Pleno del Congreso, el que acordará el reinicio del trámite con el voto de la mitad más uno del número legal de Congresistas.**

(...)."

Lima, 6 de febrero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/02/2023 17:00:07-0500

Documento firmado digitalmente
SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Como es de conocimiento público, el contexto actual no es uno de paz, sino uno de riesgo para la vida y la integridad de las personas, de violencia y de crisis política. Por tanto, la necesaria reflexión y acción urgente para superar este escenario, que a todos perjudica y afecta, necesita del gobierno y el Congreso, urgentes actos de desprendimiento por el bien del país, la sociedad y sus ciudadanos. Por tanto, la necesidad inmediata frente a la convulsión social, que lleva ya un saldo de más de medio centenar de muertes, viene siendo, desde el Congreso de la República, llegar a un consenso sobre el adelanto de elecciones que a la fecha no ha sido posible, situación que no sólo agrava la crisis, sino que amenaza la establidad misma de nuestro sistema democrático.

Desde fines de abril e inicios de mayo de 2022, la congresista Digna Calle y mi persona presentamos los primeros proyectos de Adelanto de elecciones para superar una crisis que ya venía gestándose desde el gobierno del ex presidente Pedro Castillo debido a sucesivas revelaciones y graves denuncias de corrupción que involucraban al propio ex mandatario y su entorno más cercano y familiar. Finalmente, la crisis escaló a tal nivel, que el pasado 7 de diciembre de 2022 el aun presidente Pedro Castillo declaró la disolución del Congreso y otras medidas inconstitucionales, lo que obligó, a su vez, que el Congreso disponga su vacancia.

Una vez vacado el ex presidente Castillo por permanente incapacidad moral, como consecuencia de las primeras manifestaciones de convulsión social a nivel nacional en contra de la recién juramentada presidenta Dina Boluarte y el propio Congreso, el proyecto de Adelanto de elecciones se convirtió en el principal punto de consenso, además de punto de partida para devolverle paz y estabilidad al país. De ese modo, luego de 28 muertes producidas como consecuencia de estos movimientos sociales, 22 por acción de las fuerzas del orden y 6 como consecuencia de las protestas, el 20 de diciembre de 2022 el Congreso sometió a primera votación una reforma constitucional de Adelanto de elecciones, que acumuló no solo las iniciativas antes mencionadas de la congresista Digna Calle y mi persona, sino la de otros dos congresistas y la del propio gobierno de Dina Boluarte (Proyecto de Ley N°03755/2022-PE). Finalmente, con 91 votos a favor, el Adelanto de elecciones quedó aprobado para abril de 2024, estando pendiente una segunda votación para concretar la reforma.

Estando a la espera de la segunda votación del proyecto acumulado, el 26 de enero de 2023, el presidente de la Comisión de Constitución presentó reconsideración al voto emitido, a efectos de reabrir del debate del proyecto y procurar un adelanto de elecciones, no al 2024, sino al presente año 2023, suscitándose diversos eventos en el marco del debate congresal que concluyeron con el archivo definitivo del proyecto acumulado, luego de debatirse y votado sucesivos textos sustitutorios e incluso un dictamen en minoría. En el primer caso, el 1 de febrero de 2023, el texto sustitutorio de los Proyectos de Ley N° 1897, 1918 3755 y otros, que proponía elecciones a diciembre de 2023 para completar el mandato presidencial y de congresistas al 2026: y en el segundo, el 2 de febrero de 2023, el dictamen en minoría que proponía elecciones a julio de 2023 para completar el mandato presidencial, congresistas y parlamentarios andinos al 2026, incluída la convocatoria referendum para consultar la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En ningún caso, las votaciones llegaron a los 66 votos que hubieran requerido un posterior referendum para definir su aprobación, mucho menos a los 87 votos que habilitarían una segunda votación en la siguiente legislatura ordinaria para consolidar la decisión. En tal sentido, los proyectos pasaron al archivo, cerrándose, transitoriamente, la puerta del debate y, en consencuencia, de la opción más viable desde el ámbito del Congreso de la República para resolver la crisis.

En este contexto, conjuntamente con otros proyectos de ley de Adelanto de elecciones pendientes de debatir en la Comisión de Constitución del Congreso, el gobierno presentó un segundo proyecto de ley con similar objeto (Proyecto de Ley N° 4147/2022-PE), proponiendo el adelando de elecciones al 2023.

Es de precisar que al 20 de diciembre de 2022, al momento de aprobarse en primera votación el adelanto de elecciones al 2024, las protestas sociales habían generado 28 muertos, la mayoría de ellos atribuibles a las fuerzas del orden. Lamentablemente, la crisis política y social no sólo no se resolvió, sino que las movilizaciones aumentaron, y al momento de rechazarse y archivarse las propuestas de adelanto de elecciones al 2023 el número de muertos se había elevado a 59 (47 por acción de las fuerzas del orden y 11 como consecuencia de las protestas, incluído un agente PNP asesinado), entre ellos 10 menores de edad según cifras de la Defensoría del Pueblo[1]. Pese a ello, el Congreso de la República no llegó al consenso necesario y la presidenta de la República, lejos de adoptar una decisión para forzar el adelanto de elecciones generales, optó por presentar el proyecto de ley antes mencionado, dejando una vez más la decisión al fuero congresal.

En paralelo con la falta de solución a la crisis y las desafortunadas decisiones adoptadas tanto por el gobierno, como por la representación nacional, la opinión pública no fue ajena a esta situación y manifestó su rechazo de modo contundente. A enero de 2023, la desaprobación del Congreso de la República llegó al 80% y 88% según las últimas encuestas de Ipsos y el IEP respectivamente, es decir, sólo 1 de cada 10 encuestados aprueba al actual Congreso. Y con la actual presidenta de la República, Dina Boluarte, ocurre algo muy similar, pues según las mismas encuestadoras sólo un 20% (Ipsos) y 19% (IEP) de encuestados aprueba su gestión. En esa misma línea, ambas fuentes precisan que un 71% de encuestados la desaprueba, y ese porcentaje es incluso mayor a la desaprobación del ex presidente Castillo, quien poco antes de ser vacado registraba una desaprobación del 61% según el mismo IEP.

Es así como, en medio de las movilizaciones y el incremento de víctimas mortales producto de la convulsión social, además de las secuelas negativas que la crisis viene generando al país y sus ciudadanos, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Constitución y Reglamento, resolvió rechazar y archivar el nuevo proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo (Proyecto de Ley N° 4147/2022-PE), ello ocurrió el pasado viernes 3 de febrero de 2023. En esta oportunidad, el gobierno, a través del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, propuso elecciones generales el 2023 y el recorte de mandato de la presidenta Boluarte al 31 de diciembre de ese mismo año, iniciándose un nuevo periodo presidencial y congresal del 1 de enero de 2024 hasta el mes de julio de 2028. Sin embargo, luego de la presentación del proyecto, y habiendo sido convocados para la ocasión los titulares de los entes electorales, los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento lo rechazaron, luego de votar una cuestión de orden sustentada en el artículo 78° el Reglamento del Congreso. Este artículo, precisa lo siguiente:

> ***Debate y aprobación***
> ***Artículo 78.*** (...)
>
> *Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas.*
> (...)

Al considerar que el proyecto del Poder Ejecutivo versaba sobre la misma materia de los anteriores discutidos por el Pleno del Congreso, esto es, sobre el adelanto de elecciones, y al no haberse obtenido los 14 votos a favor que habrían permitido su trámite (sólo se logro 11 a favor, 10 en contra y 1 abstención), el proyecto fue rechazado y pasó al archivo. No obstante, no hay duda, que tal decisión resultó a contraria a los objetivos prioritarios de buscar una salida consensada y oportuna al contexto de crisis actual, circunstancia que, aunada a la grave crisis de legitimidad del gobierno y el Congreso constituye un serio riesgo para la estabilidad del régimen democrático.

[1] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/02/ReporteDiario522023_13-horas.pdf

Cómo ocurrió antes del 20 de diciembre de 2022, en fechas posteriores y en la fecha, las movilizaciones continúan y el riesgo de que las muertes se incrementen resulta cierto e inminente. Y sobre esto último, dan cuenta las últimas acciones y decisiones del gobierno, que lejos de dar señales de diálogo y gestos orientados a pacificar el país, extiende y refirma sus medios represivos, lo que se evidencia con la reciente aprobación del Decreto Supremo N° 018-2023-PCM, que declara en emergencia los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurimac, Arequipa, Moquegua y Tacna. Siendo el escenario de mayor riesgo el caso particular de Puno, donde el control del orden interno queda a cargo de las Fuerzas Armadas, creando un escenario de potenciales violaciones a los derechos humanos[2].

Sea por la pérdida de vidas humanas (59), cuyo aumento constituye un serio riesgo, el incremento sostenido del número de heridos (1,229 entre civiles y fuerzas del orden), la continuidad de las movilizaciones sociales, la altísima desaprobación del congreso y el gobierno, el impacto que esto último viene generando respecto de la confianza ciudadana hacia el gobierno y sus instituciones y la permanencia de la situación de crisis política y social que aqueja al país, lo que termina estando en serio peligro es la estabilidad democrática del país, y por tanto, la vigencia del Estado de Derecho. En ese sentido, en resguardo de tal estabilidad, se requieren de disposiciones excepcionales que permitan al Congreso de la República, mantener vigentes determinadas alternativas dirigidas a resolver situaciones de crisis extrema que amenacen con resquebrajar los cimientos del sistema democrático. En todo caso, el desgobierno y el caos no son opción, pero tampoco un tipo de violencia que confronte al Estado con sus fines supremos, como son la defensa de la persona humana y el respecto de su dignidad.

Para la actual coyuntura, y para otras futuras que nadie quisiera se repliquen por el bien del país y la ciudadanía en general, es imprescindible que toda vía de solución no sea descartada sin mediar un reexamen sobre su utilidad e indiscutible vigencia. Sería irresponsable que tal decisión, estando involucrada la propia estabilidad democrática de país, quede librada únicamente a la decisión de una comisión ordinaria del Congreso, por lo que, excepcionamente, debe abrirse la posibilidad de que el Pleno del Congreso sea consultado, lo que exige proponer una modificación al artículo 78° del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos.

> "**Debate y aprobación**
> **Artículo 78** (...).
>
> Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas. **De no haber acuerdo, de tratarse de proposiciones de ley de reforma constitucional orientadas a superar situaciones de crisis que pongan en riesgo la estabilidad del régimen democrático, excepcionalmente la Comisión respectiva podrá elevar a consulta la decisión adoptada ante el Pleno del Congreso, el que acordará el reinicio del trámite con el voto de la mitad más uno del número legal de Congresistas.**

En la actualidad, este tipo de descarte de alternativas, sin posibilidad oportuna de enmienda, se presenta con la propuesta de un adelanto de elecciones frente a la situación de crisis actual. En ese sentido, la reforma propuesta no solo abre la posibilidad de que sea reconsiderado el proyecto de ley archivado del Poder Ejecutivo, sino que, de no insistirse con este, sean dictaminados otros tantos presentados con el mismo objetivo, incluido el Proyecto de Ley N° 4081, *Proyecto de Reforma Constitucional que adelanta las elecciones generales de autoridades electas en el 2021, atendiendo a razones de grave convulsión social y urgente necesidad para el mes de octubre de 2023*, de mi autoría.

[2] Decreto Supremo N° 018-2023-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el domingo 5 de febrero de 2023.

Finalmente, sirva la presente iniciativa para, en el curso del debate, se encuentre una vía procedimental que no cierre opciones de solución frente a una situación de crisis que, por su gravedad y complejidad, requiere que estas permanezcan vigentes y se amolden y perfeccionen en el proceso como fruto del diálogo y construcción consenso. El texto actual del artículo 78° en cuestión, a la luz de la crisis actual, impide ese escenario, es decir, limita, por no decir anula, ese diálogo y consenso que es precisamente la razón de ser de este Congreso de la República.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica el artículo 78° del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

Norma vigente	Fórmula propuesta
Debate y aprobación **Artículo 78.** (...) Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas. (...)	"**Debate y aprobación** **Artículo 78** (...). Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas. **De no haber acuerdo, de tratarse de proposiciones de ley de reforma constitucional orientadas a superar situaciones de crisis que pongan en riesgo la estabilidad del régimen democrático, excepcionalmente la Comisión respectiva podrá elevar a consulta la decisión adoptada ante el Pleno del Congreso, el que acordará el reinicio del trámite con el voto de la mitad más uno del número legal de Congresistas.** (...)"

Frente a situaciones límite derivadas de un contexto de grave convulsión política y social que amenacen la estabilidad del régimen democrático, el presente proyecto ofrece una alternativa para que una potencial solución para superar la crisis no sea descartartada con facilidad a nivel de comisión ordinaria. Para ello, habilita al Pleno del Congreso para que reabra esa posibilidad, y con ella mantenga activo el proceso de diálogo y consenso encaminado a lograr esa solución. En la actualidad, la alternativa del Aldelanto de elecciones para resolver la crisis tiene ese nivel de relevancia, y su descarte, lejos de ayudar a superar el problema, reduce las posibilidades de solucionarlo.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta de Ley no irroga costos; todo lo contrario, busca corregir una situación de crisis institucional y social cuyos costos sociales y materiales resultan impredecibles, En ese sentido, tiene por efecto ahorrarle al Estado mayores pérdidas de recursos, manteniendo vigentes alternativas de solución que pueden resultar indispensables para resolver la crisis, pero que, por decisiones desafortunadas, puedan ser desechadas prematuramente.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de reforma constitucional es acorde a la Resolución legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR que aprueba la agenda legislativa para el periodo Anual de sesiones 2021 -2022:

- OBJETIVO: DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO (I)
- POLÍTICA DE ESTADO: FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO (01)
- TEMA: REFORMAS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y ACUERDOS DE LA MESA DIRECTIVA (03)