Proyecto de Ley N° 4754/2022-CR

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 115 Y 134 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Los Congresistas de la Republica integrantes del **Grupo Parlamentario ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Dalton FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 18/04/2023 11:37:23-0500

PROYECTO DE LEY

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:00

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 115 Y 134 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo Único. - Modificación de los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú

Modifíquese los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú, los cuales quedarán redactados en los siguientes términos:

Artículo 115. *Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a* ***elecciones generales. Dichas elecciones se realizan dentro de los plazos previstos en la ley electoral.*** *Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.*

Artículo 134. *El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a* ***elecciones generales. Dichas elecciones se realizan dentro de los plazos previstos en la ley electoral.*** *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.*

Firmado digitalmente por: MORI ZEVALLOS Juan Carlos FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 18/04/2023 11:27:08-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Janet FAU 20161749126 soft Motivo: En señal de conformidad Fecha: 17/04/2023 16:13:34-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4754/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN

El presente proyecto de reforma constitucional tiene por finalidad modificar los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú.

El artículo 115 de la carta magna establece lo siguiente:

> ***Artículo 115.*** *Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.*
> *Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.*

El artículo 115 regula lo referente a la sucesión presidencial del presidente en caso de impedimento temporal o permanente del mismo, en dicho artículo lo que queremos resaltar es lo referente a que, en caso que el impedimento sea permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

Es preciso señalar que, el citado artículo ha sido interpretado a través de la Ley N° 27375, la misma que establece los siguiente:

> ***Artículo Único. - Interpretación del Artículo 115 de la Constitución***
> *Interpretase que el mandato conferido por el Artículo 115 de la Constitución Política del Perú al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República.*

Como se desprende de la citada norma se deja claro, que el hecho de que el Presidente del Congreso asuma el cargo de Presidente de la República, esto no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República.

En relación a este artículo, se tiene que, en las últimas décadas América Latina ha presenciado el recorte de los mandatos presidenciales, sea por renuncias anticipadas y forzadas, impeachments o, en el Perú, vacancia por la causal de permanente incapacidad moral. Las constituciones regulan la sucesión presidencial en estos casos a fin de evitar el vacío de poder o desenlaces que pongan en peligro la continuidad de la democracia.

Así conforme señala la autora Milagros Campos Ramos[1] *en el pasado reciente, el citado artículo se aplicó durante la crisis política del 2000, cuando el Congreso declaró la vacancia por incapacidad moral de Alberto Fujimori. Tras la aceptación de renuncia de sus vicepresidentes, asumió la presidencia Valentín Paniagua, electo para tal efecto Presidente del Congreso. En el 2017, con la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, asumió su vicepresidente Martin Vizcarra, quien fuera vacado en el 2020. Manuel Merino, asumió la Presidencia por cinco días. Francisco Sagasti fue elegido presidente del Congreso y sucedió a Merino. En el 2000 y 2020, la línea de sucesión alcanzó a los presidentes del Congreso, pero las elecciones generales ya se encontraban convocadas por sus antecesores, por lo que estas se celebraron en la fecha prevista.*

Si bien en todos los casos se aplicó el artículo 115 para llevar a cabo la sucesión presidencial; sin embargo, existe algunos vacíos respecto a si las elecciones que convocaría el Presidente del Congreso al asumir la presidencia son presidenciales o generales; lo cual ha generado diversas interpretaciones; conforme lo señala la autora antes citada: ... "*De un lado, quienes señalan que deben ser solo presidenciales, fundamentan su interpretación en que el impedimento previsto involucra sólo al Presidente, por lo que no hay razón para incluir al Congreso. De otro lado, quienes sostienen que se trata de elecciones generales, refieren a la tradición constitucional de realizar elecciones simultáneas. Asimismo, precisan que difícilmente el nuevo presidente contará con mayoría o una bancada de gobierno que favorezca la gobernabilidad democrática.*"

En el presente periodo parlamentario, se ha presentado diversos proyectos de ley sobre reforma constitucional a efecto de precisar que las elecciones debían ser generales.

Otro de los vacíos que tiene la norma citada, es el referido al periodo por el cual se estaría eligiendo al nuevo presidente y cuál es el plazo para la realización de las elecciones tal como señala el artículo 134 en el caso de la disolución del Congreso, el que precisa que deben realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la disolución.

Resulta importante citar lo señalado por la autora Milagros Campos Ramos[2], el cual precisa que, "*si bien la Constitución no prevé presidentes interinos, la naturaleza presidencial del sistema de gobierno y el principio de separación de poderes hace incompatible el ejercicio de la presidencia de la república y la presidencia del Congreso simultáneamente. Ello deja abiertas algunas cuestiones como, por ejemplo, si elegido el nuevo presidente, el congresista que ocupó la presidencia puede volver a su escaño o si puede postular a algún cargo de elección popular*".

En la legislación comparada la autora refiere que "*en el Ecuador se prevé que quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período.*

[1] https://www.ipe.org.pe/portal/los-problemas-de-la-sucesion-presidencial-en-la-constitucion/

[2] Idem

En el caso de que faltare un año o menos, el Presidente de la Asamblea Nacional asume la Presidencia de la República por el resto del período. En el caso de Chile, la Constitución vigente prevé que si el impedimento es absoluto o indefinido se convocan a elecciones para dentro de noventa días. Asimismo, en el caso de Ecuador, el Presidente elegido durará en el cargo hasta completar el período que restaba a quien se reemplace y no podrá postular como candidato a la elección presidencial siguiente".

De lo señalado por la autora consideramos rescatar lo referente a que debe precisarse que en el caso de que el congresista ocupe la presidencia, ello no le impide de postular a algún cargo de elección popular y lo referente a que puede volver a su escaño, esto queda claro con lo establecido en la Ley N° 27375 que interpreta el artículo 115 de la constitución Política del Estado.

Ahora, en cuanto al artículo 134 de la Constitución Política del Perú, que también es materia de la presente iniciativa legislativa, este regula lo siguiente:

> ***Artículo 134.*** *El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos 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.*

Conforme se establece en la Constitución de 1993 al presidente de la República le corresponde la atribución de disolver el Congreso. Por su parte, el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. La Constitución regula dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria y la cuestión de confianza necesaria.

Conforme establece el autor Omar Cairo Roldán[3] "*la «cuestión de confianza necesaria» está prevista en el artículo 130 de la Constitución[4]. Esta norma prescribe que el presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de*

---

[3] La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano. file:///C:/Users/vrondon/Downloads/20946-Texto%20del%20art%C3%ADculo-83349-1-10-20190618.pdf

[4] Constitución Política del Perú de 1993
Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria

confianza ante el Congreso unicameral[5] respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El rechazo de esta cuestión de confianza, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución[6], provoca la crisis total del gabinete.

La «cuestión de confianza voluntaria» es la que plantea el Consejo de Ministros, o un ministro, espontáneamente, cuando pide al Congreso que adopte una decisión determinada, afirmando que si este órgano no la adopta estará poniendo fin a su cargo ministerial (de todo el Consejo de Ministros o de un ministro, según quien haya planteado la cuestión de confianza). Por lo tanto, cuando el presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, hace cuestión de confianza de una solicitud, el rechazo de la misma por parte del Congreso hace perder irremediablemente el cargo a todos los ministros. Roberto Jiménez Murillo (2014) explica en qué consiste esta modalidad de cuestión de confianza, en los siguientes términos: Asimismo, los ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno «cuestión de confianza» para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el ministro, este debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes, lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto. (p. 170)

Cuando el Congreso hace perder el cargo «mediante la censura o el rechazo de la cuestión de confianza— a dos Consejos de Ministros, el presidente de la República está habilitado para disolverlo[7]. Pero no podrá disolver el Congreso durante el estado de sitio, ni durante el último año de su mandato. La Comisión Permanente, en ningún caso, puede ser disuelta."

---

[5] Constitución Política del Perú de 1993
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 mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes 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.

[6] Constitución Política del Perú de 1993 Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante al Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

[7] Constitución Política del Perú de 1993
Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso, si este ha censurado o negado su confianza a dos 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 durante 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 el estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizarán dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso durante 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.

De acuerdo con el Art. 136 de la Constitución, se tiene que, si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de ministros. Ninguno de los miembros de este puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

Conforme se tiene del citado artículo se desprende que el decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso y no se trata de elecciones generales a diferencia del artículo 115 que precisa que es para un nuevo congreso y dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. La presente propuesta busca equiparar el caso de la disolución del congreso y de la declaratoria de vacancia presidencial, a efecto de que las elecciones a convocarse sean en ambos casos generales, con lo cual se establece un tipo de responsabilidad cruzada, a través de la cual ambos poderes asumen responsabilidad al hacer uso de cualquiera de los dos mecanismos antes señalados como son el de vacancia o el dé cierre de congreso.

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

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto modificar los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú.

A continuación, en el siguiente cuadro comparativo se detalla las modificaciones que se propone a la Constitución Política del Perú, través de la presente iniciativa legislativa:

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 115. Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del	***Artículo 115.*** *Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a* ***elecciones generales. Dichas elecciones se realizan dentro de los plazos previstos en la***

despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.	***ley electoral.*** *Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.*
Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos 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 134.*** *El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a* ***elecciones generales. Dichas elecciones se realizan dentro de los plazos previstos en la ley electoral.*** *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.*

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no representa mayores gastos al Estado, implementa la responsabilidad cruzada, en torno a las consecuencias que genera tanto la aprobación de la vacancia presidencial, como el cierre del congreso, estableciéndose que de producirse cualquiera de los casos antes señalados se deberá convocar a elecciones generales.

Asimismo, consideramos que esta medida puede:

- Evitar el uso inadecuado de la figura de la vacancia presidencial, así como el de disolución del congreso.
- Se establece en forma clara cuales son los efectos en caso de que se apliquen cualquiera de las dos figuras materia de la presente iniciativa legislativa.
- Resultará saludable para el mantenimiento de nuestro sistema político.

- Se evitará la inestabilidad política, social y hasta económica en el país, al evitarse que se haga un uso inadecuado de ambas figuras, como es el de la vacancia presidencial y el de disolución del congreso.

- La interpretación actual del artículo 115 de la Constitución Política del Perú ha llevado a un estado de incertidumbre política constante debido a la falta de precisión de que tipo de elecciones es que corresponde convocar en caso de vacancia presidencial; por lo que, con la presente iniciativa se deja claro este aspecto.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Política de Estado del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

El presente Proyecto de Ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, en lo correspondiente a las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, como son:

1.FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO

1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad.
2. Reformas constitucionales.