



CONGRESISTAS DEL PARTIDO MORADO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° _____

**LEY PARA LA ESTABILIDAD
POLÍTICA DEL PERÚ**

Los congresistas electos por el Partido Morado FLOR PABLO MEDINA, SUSEL PAREDES PIQUÉ y 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 lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 37, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1. – Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar de manera conjunta y sistemática los artículos 35, 113, 115, 117, 132 y 134 de la Constitución a efectos que se adopte en el Perú un diseño constitucional que permita dar condiciones de gobernabilidad, estabilidad política y un verdadero equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Además, se busca modificar los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de Elecciones para introducir al sistema electoral una reforma política urgente.

Artículo 2.– Modificaciones de los artículos 35, 113, 115, 117, 132 y 134 de la Constitución Política del Perú

Modifíquense los artículos 35, 113, 115, 117, 132 y 134 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Artículo 35. Organizaciones Políticas

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

(...)

No pueden participar en cargos partidarios ni financiar de manera directa o indirecta a organizaciones políticas, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso”.

“Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República vaca por:



1. Muerte del Presidente de la República
2. Su permanente **discapacidad mental** o física **que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, debidamente comprobada a través de los exámenes correspondientes por una junta médica independiente y sin conflictos de intereses.**
(...)"

“Artículo 115. Impedimento temporal o permanente del ejercicio de la Presidencia

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 **quien cesa automáticamente de este cargo al momento de asumir las funciones del Presidente de la República y pide de forma obligatoria licencia oficial como congresista por el periodo de su mandato. El Presidente del Congreso no cesa de su cargo cuando el impedimento es temporal.**

Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso, **que asume el cargo de Presidente de la República,** convoca de inmediato a elecciones generales.
(...)"

“Artículo 117. Excepción a la inmunidad presidencial

El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo, **conforme a los artículos 99 y 100 de la Constitución,** por:

1. Traición a la patria;
(...)

5. Por incurrir en crímenes de lesa humanidad, delitos asociados al crimen organizado y por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. La denuncia constitucional por estos delitos solo puede realizarla el Fiscal de la Nación.

Excepcionalmente, con una votación que supere los cuatro quintos del número legal de miembros del Congreso de la República, sin contar los integrantes de la Comisión Permanente, el Presidente de la República también puede ser acusado por la realización de graves, indubitables y probadas infracciones a la Constitución.

“Artículo 132. Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. **Esta cuestión de**



confianza facultativa es excepcional y no procede cuando verse sobre reformas constitucionales.

(...)"

“Artículo 134. Disolución del Congreso

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. **En caso el Presidente opte por la disolución del Congreso, convoca a elecciones generales, las cuales 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.

(...)"

Artículo 3.- Modificaciones de los artículos 20 y 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifíquense los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“Artículo 20. Las Elecciones para Congresistas se realizan en la misma fecha de la segunda elección presidencial, si la hubiera. Las elecciones congresales se realizan de forma autónoma en la fecha prevista para la segunda elección presidencial en caso esta última no se llevara a cabo.

(...)"

“Artículo 21. Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en **veintiocho (28)** circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias, una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero y una **(1) por los pueblos indígenas.**

(...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA: Referéndum ratificatorio

En un plazo no mayor a cuarenta y ocho (48) horas de aprobada esta ley de reforma

constitucional por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, la presidencia del Congreso remite la autógrafa al señor presidente de la República a efectos de que proceda a convocar a referéndum ratificatorio de esta ley.

El decreto supremo de convocatoria a referéndum se emite en un plazo no mayor a quince (15) días de recibida la autógrafa. El referéndum ratificatorio se lleva a cabo en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados desde la emisión del decreto supremo que contiene la convocatoria.

SEGUNDA: Vigencia y derogación

Ratificada esta ley en referéndum, entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Quedan derogadas todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias que se opongan a los textos constitucionales reformados por esta ley.

Lima, 07 de abril de 2022



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 11:16:19-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 10:56:20-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2022 11:08:38-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1659/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley de reforma constitucional y reforma política tiene por finalidad que podamos tener un marco normativo que nos permita mayor gobernabilidad, estabilidad política y un verdadero equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En esa línea, se procura plantear una iniciativa integral con vocación de permanencia que aborde diversas materias que requieren ser modificadas a nivel constitucional y legal. Esto quiere decir que para la elaboración de esta propuesta ha habido un trabajo centrado en principios constitucionales y republicanos, antes que en coyunturas o circunstancias particulares.

Esta fórmula normativa tiene como antecedente inmediato los proyectos de ley (i) N° 095-2021-CR, que promueve la gobernabilidad y el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y, (ii) N° 918-2021-CR, que fortalece el diseño de la responsabilidad presidencial. Dichos proyectos de nuestra autoría han sido retirados a efectos de presentar una iniciativa conjunta, sistemática y que integre las distintas aristas del equilibrio entre poderes con lo cual podemos otorgarle estabilidad política al Perú.

Asimismo, se ha tomado como insumo diversas propuestas del Anteproyecto de Ley de Reformas Constitucionales por la Estabilidad Democrática y la Lucha Contra la Corrupción a cargo del Instituto Pro-Democracia¹.

Además, a esto se suma que se han recibido nuevos aportes de diversos especialistas en derecho constitucional y que el resultado ha sido el producto de un concienzudo trabajo entre los equipos técnicos tanto de los despachos congresales como del Partido Morado.

El plantear una reforma constitucional de este tipo pretende que se respete la rigidez constitucional, pero no desconoce que la crisis institucional y política por la que atraviesa el Perú es producto en gran medida del vigente diseño constitucional vinculado al equilibrio y relaciones entre poderes estatales.

La experiencia de las últimas dos décadas nos exige una reforma integral y que piense en la estabilidad política y en el fortalecimiento de la democracia. De lo contrario, seguiremos en constantes crispaciones políticas que no permiten el desarrollo de nuestro país.

De tal modo, la presente propuesta tiene un espíritu reformista y no aspira a modificar solo artículos de manera aislada o piezas del momento (*parches*), sino tiene una vocación de

¹ Por ejemplo, se ha tomado en cuenta la propuesta del artículo 35 haciendo algunos matices, la primera disposición complementaria, entre otros.



integralidad y de no solo ver a los poderes del Estado como los responsables del problema, sino también a los partidos políticos.

De acuerdo a lo expuesto, se busca incidir en modificaciones constitucionales en asuntos tales como: a) la idoneidad de los líderes y financistas de las organizaciones políticas (artículo 35); b) las causales de vacancia presidencial (artículo 113), c) el camino de la sucesión presidencial (artículo 115), d) los alcances del juicio político y de la responsabilidad presidencial (artículo 117), e) los límites a la cuestión de confianza (artículo 132); y, f) los alcances de la disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo (artículo 134). Por su parte, a nivel de reforma política se plantea la modificación del artículo 20 y 21 de la Ley Orgánica de Elecciones a efectos de incluir una circunscripción especial para los pueblos indígenas y cambiar la fecha de las elecciones congresales para que coincida con la segunda vuelta presidencial.

a) Necesidad de la reforma del artículo 35 de la Constitución

Resulta muy difícil que se puede luchar contra la corrupción en la política peruana si es que no tenemos una mirada integral del problema. Determinar responsabilidad penal o política de los altos funcionarios una vez que ya fueron elegidos, sin establecer prohibiciones a los partidos políticos, supone tomar medidas sólo al final de todo el proceso de corrupción. En este sentido, este proyecto de reforma constitucional cree conveniente exigir responsabilidades también a los partidos políticos, que son los encargados de elegir a los candidatos que van a postular a los cargos de elección popular.

De tal modo, se establece que no pueden participar en cargos partidarios ni financiar organizaciones políticas, los condenados por sentencia en primera instancia. De esta manera, este estándar de idoneidad que se encuentra constitucionalizado en los artículos 34-A y 39-A de la Constitución, que alcanza tanto a candidatos para cargos de elección popular como a funcionarios de confianza, también requiere ser ampliado a financistas y a cargos partidarios. Ello en virtud a que el bien jurídico que se busca proteger es el mismo: el buen gobierno y la idoneidad en la conducción política del país.

En esa línea, las organizaciones políticas son responsables de separar a quienes incurran en estas prohibiciones, bajo sanción de suspensión, de acuerdo a ley, por el Jurado Nacional de Elecciones. La sanción al partido político, vía ley de desarrollo constitucional, es esencial para que la prohibición tenga aplicación real.

b) Necesidad de la reforma del artículo 113 y 117 de la Constitución

Como señala el artículo 117 de la actual Constitución, "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 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”.

Fuera de estas situaciones, nuestro marco constitucional no contempla una acusación al Presidente durante su mandato. Esto ha conllevado a que, en la práctica, la oposición congresal recurra a la causal de permanente incapacidad moral prevista en el numeral 2) del artículo 113 de la Constitución como un mecanismo político, cuando en realidad la razón de esta se sustenta en una naturaleza objetiva, esto es en “situaciones de hecho que ocurren o se presentan en la realidad y que desencadenan una consecuencia que no requiere mayor controversia o dilucidación”² y que se relacionan con una incapacidad mental.

En el mismo sentido, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política³ manifestó en su oportunidad que la causal de incapacidad moral ha sido utilizada de manera inadecuada para forzar la vacancia del cargo presidencial, en tanto se confunde la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura del presidente.

De igual forma, el Acuerdo Nacional (Documento sobre Consensos, 27 de Mayo de 2021) ha concluido que: “Eliminar la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y sustituirla por el juicio político, incluyendo en el artículo 117 de la Constitución Política, da la posibilidad de que el Presidente de la República también sea acusado, durante su mandato, por la presunta comisión de delito grave, cometido en su periodo y determinado por una votación calificada en el Congreso de la República”.

Asimismo, el constitucionalista Francisco Eguiguren ha dicho que “los riesgos políticos de esta causal de vacancia por incapacidad moral son notorios y preocupantes. Habilita la destitución del presidente por una decisión política del Congreso, sustentada en su evaluación de la conducta y desempeño presidencial, una suerte de censura o de golpe de Estado parlamentario al presidente”⁴.

De tal modo, la ambigüedad del concepto de la incapacidad moral permanente, regulada en el artículo 113.2 Constitución, resulta siendo una imposición de una sanción sin respeto del principio de tipicidad, así como la inexistencia de un procedimiento previo con las garantías de un debido proceso. Frente a esto, una vía posible sería la de abrir el camino de la acusación constitucional, mediante la modificación del artículo 117, que sí permita tipificar

² GARCÍA CHÁVARRY, Abraham. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En Pensamiento Constitucional N° 18, 2013, pág. 402.
³ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario, Lima, pág. 120.
⁴ EGUIGUREN, Francisco, La responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República, Lima, Fondo Editorial PUCP, 2007, pág. 234.

los delitos graves cometidos por el presidente y el cumplimiento de un proceso judicial previo que garantice el derecho de defensa del presidente acusado.

En ese sentido, para avanzar hacia un mayor equilibrio de los poderes, además de la delimitación de la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, se debe incorporar, en esta ocasión, algunos supuestos para no esperar a que el Presidente de la República culmine su mandato para acusarlo. Por ello, es razonable que se amplíen las causales del artículo 117 de la Constitución y que se habiliten más supuestos para acusar al presidente tanto vía antejuicio como a través del juicio político.

De esta manera, con la reforma propuesta ya no se podrá acudir a una figura tan amplia y subjetiva como la «permanente incapacidad moral» del Presidente de la República, por cuanto se tendría la habilitación del artículo 117 para que este pueda ser sea acusado por el Fiscal de la Nación tanto por delitos de función como por actos que devengan en graves y flagrantes infracciones a la Constitución.

Por tanto, con una debida lista de conductas taxativas y que sean indubitables, con un debido proceso y una mayoría altamente calificada (4/5) se puede encontrar un uso más responsable y razonable del juicio político lo que trae consigo, a su vez, mayor seguridad jurídica y estabilidad política en el Perú.

c) Necesidad de la reforma de los artículos 132 y 134 de la Constitución

Actualmente, la Constitución prevé en su artículo 134 que el presidente puede disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros. La Constitución de 1979 preveía un supuesto similar, con la diferencia que la condición para la disolución era que el Congreso haya censurado o negado su confianza a tres consejos de ministros durante un mismo periodo.

De tal modo, la propuesta que ponemos a consideración del Congreso plantea un escenario distinto. Propone que en caso el presidente opte por la disolución, esta tenga como correlato la pérdida del cargo de presidente y la convocatoria a elecciones generales en un lapso que no puede ser mayor a cuatro meses.

El fundamento de nuestra propuesta reside en que la disolución constitucional del Congreso posee un componente eminentemente político. Vale decir, se produce en un escenario en el que tanto el Congreso como el gobierno no pueden ponerse de acuerdo para resolver sus diferencias políticas y optan por trasladar al pueblo (el arbitrio final) sobre las mismas.

Por tanto, nuestra propuesta apunta a lo siguiente: i) generar un fuerte desincentivo para evitar la disolución del Congreso mediante el uso distorsionado de herramientas de contrapeso político como la cuestión de confianza (obligatoria y facultativa), y ii) evitar

situaciones que atenten contra la gobernabilidad política y el fortalecimiento de la democracia constitucional.

Por otro lado, en cuanto a la modificación del artículo 132 de la Constitución, lo que se busca es constitucionalizar un límite a la cuestión de confianza facultativa que actualmente ya se encuentra recogida a nivel del Reglamento del Congreso, pero que requiere un reconocimiento constitucional a efectos de que el cambio de este límite no sea contingente o fácil de modificar. Existe un pleno consenso a nivel constitucional que el Poder Ejecutivo no puede iniciar cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; sin embargo, esto no lo dice expresamente la Constitución por lo cual es necesaria esta incorporación.

d) Necesidad de la reforma del artículo 115 Constitución

d.1) Sobre el *status* del Presidente del Congreso al asumir las funciones presidenciales

En el artículo 115 de la Constitución vigente se establece que el Presidente del Congreso es quien asume las funciones del Presidente de la República sin hacer la precisión que este tendría que vacar inmediatamente de la presidencia parlamentaria a efectos que una sola persona no sea a la vez Presidente del Parlamento y Presidente de la República (o encargado de las funciones presidenciales).

Lo dicho, pone en grave riesgo el principio de separación de poderes que principalmente apunta a que dos poderes del Estado o más no pueden estar encabezados por una sola persona. En esa línea, resulta necesario, con la finalidad de tener un artículo 115 que se ajuste a dicho principio constitucional, que en caso el Presidente del Congreso asuma las funciones presidenciales este deje automáticamente su cargo parlamentario y pida obligatoriamente una licencia oficial como congresista.

Esta propuesta normativa generaría que se supere la concentración de poderes aludida y que pueda concretarse una recomposición de la mesa directiva del Parlamento para lograr sopesar la nueva configuración política del Poder Ejecutivo. A su vez, esto dejaría sin efectos la Ley N° 27375 que ha interpretado al artículo 115 de la Constitución a partir de una coyuntura muy particular en la que se priorizó medidas eficientes para evitar el vacío de poder, antes que salidas que se ajusten de manera estricta a los principios constitucionales⁵.

Además, esta propuesta incorpora un elemento indispensable que es la licencia oficial obligatoria para el cargo de congresista mientras realiza las funciones de jefe de Estado y de

⁵ De conformidad con el Artículo Unico de la Ley N° 27375, publicada el 05 diciembre 2000, se interpreta que el mandato conferido por el presente artículo 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.



gobierno, esto respetando la irrenunciabilidad que contempla la Constitución en el marco del estatuto parlamentario. Esto último define claramente que el Presidente del Parlamento cambiaría su status para ser Presidente de la República ya no más *Presidente del Congreso encargado del despacho presidencial*.

d.2) Sobre la necesidad de la convocatoria a elecciones generales

El artículo 117 de la Constitución hace referencia a los tipos de elecciones con participación popular de orden representativo: presidenciales, parlamentarias, regionales y municipales. Sobre dichas elecciones, el ordenamiento jurídico peruano ha diseñado dos momentos para que se lleven a cabo: (i) elecciones generales; y, (ii) elecciones regionales y municipales.

Sobre las elecciones generales, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones en su artículo 20 determina que las elecciones para congresistas se realizan de manera conjunta con las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República. Además, en su artículo 116 establece que la listas de los candidatos al Congreso y al Parlamento Andino se presentan en elecciones generales. Por tanto, el ordenamiento jurídico establece que en las elecciones generales se elige a la plancha presidencial, a los congresistas y al Parlamento Andino. Por su parte, las elecciones para representantes de regiones y municipalidades sean provinciales o distrital también se celebran de manera conjunta en una fecha distinta a las elecciones generales.

Este tipo de elecciones son las que se desarrollan en un escenario de normalidad constitucional; sin embargo, hay situaciones excepcionales que pueden generar una alteración al diseño regular previamente detallado. Esto ocurre, por ejemplo, tras la disolución del Congreso en el marco del artículo 134 de la Constitución en el que existe una interrupción al periodo parlamentario por la denegación de al menos dos cuestiones de confianza. Ante este escenario la Constitución expresa que se debe convocar a elecciones "para un nuevo Congreso".

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución señala que en caso exista un impedimento permanente tanto del Presidente de la República como de sus vicepresidentes, el Presidente del Congreso tiene que convocar a elecciones. Sin embargo, a diferencia del artículo 134, esta disposición de la Constitución no precisa si son elecciones presidenciales o, en su defecto, es un mandato para que haya elecciones generales, lo que incluye también al Congreso de la República y al Parlamento Andino.

Frente a este vacío constitucional existen dos posibles interpretaciones. La primera relacionada a que esta disposición debe ser comprendida como elecciones solo presidenciales en virtud a que el motivo que provocó este nuevo proceso electoral fue la incapacidad permanente del presidente y sus vicepresidentes. De tal modo, el Congreso no tendría porqué asumir una responsabilidad política por un hecho ajeno. Además, esta

interpretación sería coherente con el *ius in officium* de los congresistas⁶ ya que los mismos tienen el derecho a la permanencia en el cargo representativo por el cual fueron elegidos (en el periodo parlamentario de 5 años) que establece el artículo 90 de la Constitución.

La segunda interpretación posible está vinculada a que estas elecciones a la que refiere el artículo 115 de la Constitución son generales lo cual sería coherente con el diseño de nuestro ordenamiento jurídico que procura que tanto la elección de la plancha presidencial como la de los parlamentarios se desarrolle de forma simultánea⁷.

Sin embargo, más allá de lo que regularmente ocurre en nuestro sistema electoral es necesario colmar este vacío constitucional con una precisión normativa que establezca claramente en la Constitución que las elecciones que se realizan por los motivos desarrollados en el artículo 115 son generales. Ello a efectos de generar seguridad jurídica, predecibilidad democrática y un debido orden en el sistema electoral.

El fundamento subyacente a esta reforma constitucional se centra en la gobernabilidad y en el principio de equilibrio entre poderes. En un país como el Perú que tiene una forma de gobierno democrática y un modelo presidencialista atenuado resulta indispensable que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo tengan representantes producto de una misma elección.

Lo dicho tiene como fundamento la gobernabilidad toda vez que nuestro diseño constitucional está pensando de tal forma que el riesgo de tener un presidente sin representación parlamentaria es muy alto en términos de estabilidad democrática y para la puesta en práctica de políticas públicas. El solo convocar a elecciones presidenciales generaría muy probablemente una escenario en el que el presidente no tenga un grupo parlamentario que articule su plan de gobierno con el Congreso.

Si nos remontamos a nuestra experiencia republicana del Siglo XIX el expresidente Riva Agüero "fue vacado en el año 1823 bajo el recurso de la causal de incapacidad moral debido a pugnas políticas con el Congreso". Lo mismo ocurrió en el siglo XX con el expresidente Billinghurst por su "muy mala relación con el Poder Legislativo"⁸. En el siglo XXI la historia de inestabilidad política por pugnas de poder y malas relaciones se repite, por ejemplo, con la gran mayoría de oposición frente al gobierno del expresidente Kuczynski que devino en

⁶ Sentencia recaída en el Exp. N° 0006-2017-AI, de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 78 y siguientes.

⁷ Esto ocurrió excepcionalmente a partir de la Ley N° 27365 la cual modificó la Constitución a efectos que se reduzca el mandato presidencial y de los congresistas elegidos en las elecciones generales del año 2000.

⁸ GARCÍA CHÁVARRY, Abraham. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En Pensamiento Constitucional N° 18, 2013, págs. 383-402.

su renuncia al igual que en el caso del expresidente Vizcarra en el que su gobierno tuvo la misma suerte.

Estos escenarios de crispaciones políticas se dieron en gran medida por la reducida presencia de congresistas oficialistas y por la poca capacidad de articular un gobierno que trabaje colaborativamente con el Parlamento. Lo dicho, en ningún caso busca valorar la justificación de las vacancias, sino procura demostrar la poca viabilidad de un gobierno que tenga una presencia reducida en el Congreso de la República.

Esta situación de inestabilidad también se ha generado al haber una lectura extensiva, por parte del Congreso, de lo que significa la incapacidad moral permanente que en los hechos a sido comprendida como un juicio político. Esto es importante mencionarlo toda vez que esta propuesta de modificación del artículo 115 busca desincentivar que el Congreso busque cualquier pretexto o alguna razón sin mayor fundamento para vacar, inhabilitar o destituir al presidente ya que la consecuencia sería que también se renovarían la composición parlamentaria.

De igual modo, esta modificación sirve como una *válvula de escape* en caso exista una situación de descontento generalizada y de poca legitimidad frente a los representantes de ambos poderes del Estado. En ese sentido, el principio de solución democrática busca lograr que los poderes del Estado hagan sus mayores esfuerzos para conseguir una salida en base a la deliberación y el consenso⁹, pero tras agotar esta vía un mecanismo necesario sería el convocar a elecciones para una renovación política general y que alcance a ambos poderes en pugna.

Una razón adicional que motiva esta precisión constitucional es la incertidumbre y el desorden en términos de periodos de gestión que generaría tener un nuevo presidente mientras transcurre un periodo parlamentario ya iniciado con anterioridad. Esto generaría un desfase más aún si la Constitución actualmente no precisa que las elecciones producto del artículo 115 son para complementar el periodo presidencial, como sí lo hace el artículo 134 para el caso del Congreso.

Finalmente, si se no se pretende seguir con el sistema de elección simultánea, que tendríamos un Congreso por más de 5 años o un presidente con un tiempo de gobierno distinto al contemplado por la Constitución. De tal modo, este desorden constitucional repercutiría negativamente en la estabilidad democrática y en la gobernabilidad que, como se dijo, son los motivos en los que se basa este extremo de la presente reforma constitucional.

⁹ Sentencia recaída en el Exp. N° 0006-2017-AI, de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 78 y siguientes.

e) Sobre la forma de aprobación de la presente reforma constitucional

La reforma constitucional, según el artículo 206, tiene dos caminos para realizarse. El primero, es el referido a dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación superior a dos tercios del número legal de congresistas. El segundo, mayoría absoluta del número legal de congresistas más el referéndum.

Consideramos que en bien de la gobernabilidad del país y en el marco de una relación de respeto entre los poderes del Estado peruano, una reforma tan delicada como ésta debería ser aprobada por el segundo camino. Por tanto, la aprobación de la reforma constitucional de estos 6 artículos debe hacerse con el consenso de todos los peruanos y peruanas a través de un referéndum en los términos expresados en las dos disposiciones complementarias transitorias de tal modo que coincidan con las próximas elecciones regionales y municipales del año 2022¹⁰.

f) Sobre la representación indígena

Con la finalidad de mejorar la representatividad en nuestra legislación electoral ya hemos incluido a un representante proveniente del extranjero y la paridad entre hombres y mujeres. No obstante, resulta necesario seguir incluyendo criterios de diversidad y pluralidad para los representantes en el Congreso lo cual se hará posible con la creación de una circunscripción especial para la población indígena.

Lo dicho se fundamenta en que "si bien existe un sistema de cuotas electorales para los pueblos indígenas, aplicable para los consejos regionales y concejos municipales, ninguna medida de acción afirmativa se ha planteado para el ámbito nacional". Además, toma en cuenta que "el Perú es el tercer país con mas ciudadanos indígenas, ubicándose, en América del Sur, solo detrás de Bolivia"¹¹.

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

La modificación de los artículos 35, 113, 115, 117, 132 y 134 de la Constitución y de los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de Elecciones se corresponden con el diseño vigente a nivel legal por lo cual esta reforma integral no tiene un impacto normativo más allá del cambio en el texto constitucional y en la Ley Orgánica de Elecciones. Además, es oportuno advertir que estos agregados procuran cambios sistemáticos por lo cual hay un diálogo

¹⁰ Estas disposiciones han sido recogidas del "Anteproyecto de Ley de Reformas Constitucionales por la Estabilidad Democrática y la Lucha contra la Corrupción" elaborada por el Instituto Pro-Democracia.

¹¹ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la democracia del bicentenario. KAS, Lima, 2019, pág. 166.



coherente entre los artículos constitucionales y legales sin que se generen dudas interpretativas o contradicciones.

Por tanto, la incidencia de esta modificación en el ordenamiento jurídico sería a nivel constitucional y legal como se puede observar a continuación:

CONSTITUCIÓN VIGENTE	REFORMA INTEGRAL
<p>Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.</p> <p>(...)</p> <p>No pueden participar en cargos partidarios ni financiar de manera directa o indirecta a organizaciones políticas, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.</p>
<p>Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Muerte del Presidente de la República.2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. <p>(...)</p>	<p>Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Muerte del Presidente de la República.2. Su permanente discapacidad mental o física que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, debidamente comprobada a través de los exámenes correspondientes por una junta médica independiente y sin conflictos de intereses. <p>(...)</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>



CONGRESISTAS DEL PARTIDO MORADO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

<p>Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.</p> <p>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.</p>	<p>Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso quien cesa automáticamente de este cargo al momento de asumir las funciones del Presidente de la República y pide de forma obligatoria licencia oficial como congresista por el periodo de su mandato. El Presidente del Congreso no cesa de su cargo cuando el impedimento es temporal.</p> <p>Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso, que asume en esa condición el cargo de Presidente de la República, convoca de inmediato a elecciones generales.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 117. Excepción a la inmunidad presidencial</p> <p>El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo por:</p> <p>1. Traición a la patria;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 117. Excepción a la inmunidad presidencial</p> <p>El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su periodo, conforme a los artículos 99 y 100 de la Constitución, por:</p> <p>1. Traición a la patria;</p> <p>(...)</p> <p>5. Por incurrir en crímenes de lesa humanidad, delitos asociados al crimen organizado y por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. La denuncia constitucional por estos delitos solo puede realizarla el Fiscal de la Nación.</p> <p>Excepcionalmente, con una votación que supere los cuatro quintos del número legal de miembros del Congreso de la República, sin contar los integrantes de la Comisión Permanente, el Presidente de la República también puede ser acusado por la realización de graves, indubitables y probadas infracciones a la Constitución.</p>
<p>Artículo 132. Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza</p>	<p>Artículo 132. Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza</p>



<p>El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.</p> <p>(...)</p>	<p>El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Esta cuestión de confianza facultativa es excepcional y no procede cuando verse sobre reformas constitucionales.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 134. Disolución del Congreso</p> <p>El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>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.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 134. Disolución del Congreso</p> <p>El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. En caso el Presidente opte por la disolución del Congreso, convoca a elecciones generales, las cuales se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.</p> <p>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.</p> <p>(...)</p>
<p>LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES VIGENTE</p>	<p>REFORMA INTEGRAL</p>
<p>Artículo 20. Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.</p>	<p>Artículo 20. Las Elecciones para Congresistas se realizan en la misma fecha de la segunda elección presidencial, si la hubiera. Las elecciones congresales se realizan de forma autónoma en la fecha prevista para la segunda elección presidencial en caso esta última no se llevara a cabo.</p> <p>(...)</p>

<p>Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en veintisiete (27) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 21. Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en veintiocho (28) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias, una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero y una (I) por los pueblos indígenas.</p> <p>(...)</p>
---	--

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Respecto de las elecciones generales a las que se refiere el presente proyecto de reforma constitucional, la Constitución ya tiene reconocido que en caso haya una incapacidad permanente tanto del presidente como de los vicepresidentes se convoca a elecciones (artículo 115 de la Constitución). Lo mismo ocurre en el caso de la disolución del Congreso en el que, de acuerdo al artículo 134 de la Constitución, se tiene que convocar a elecciones complementarias tal como ocurrió en el año 2020.

De lo expuesto, queda claro que las presentes modificaciones constitucionales no agregan la posibilidad de nuevos procesos electorales y, por ende, no genera una incidencia económica importante en los órganos electorales. Los gastos adicionales serían menores y principalmente vinculados a los procesos administrativos y al material electoral; no obstante, estas demandas pueden ser cubiertas con el presupuesto institucional asignado anualmente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

De igual forma, el referéndum propuesto para ratificar la reforma constitucional se llevaría a cabo en el proceso de elecciones municipales y regionales que se encuentra previsto para el año 2022 por lo cual no requeriría una nueva votación.

Por tanto, con las modificaciones de los artículos 115 y 134 de la Constitución no hay costos económicos adicionales ni tampoco estos cambios suponen una iniciativa de gasto por parte del Congreso, lo cual se encuentra proscrito en el artículo 79 de la Constitución. Por el contrario, estas medidas establecen las condiciones para que las inversiones tengan mayor estabilidad y el gobierno ofrezca seguridad jurídica.



Lo mismo ocurre con los cambios realizados en los artículos 35, 113, 117 y 132 de la Constitución los que contienen medidas para una óptima gobernabilidad lo cual parte del propio diseño constitucional. De tal modo, al ser que las reformas están vinculadas a prohibiciones, facultades y limitaciones no generan ningún gasto al Estado, sino más bien plantean las bases para otorgarle al país una prolongada estabilidad política.

IV. RELACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

Las presentes reforma constitucional encuentra plena relación con el primer eje del Acuerdo Nacional, el cual está vinculado a la Democracia y el Estado de Derecho. Para el fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad se requiere, de forma urgente, una modificación del diseño constitucional vigente. En tal sentido, la reforma de los seis artículos constitucionales y los dos legales que contiene la presente iniciativa legislativa busca un cambio integral y sistemático que mejora de forma sustancial la puesta en práctica de principios indispensables del Estado Constitucional como son el balance y equilibrio entre poderes; y, la función constitucional de los partidos políticos en el Perú.