

PROYECTO DE LEY N°

La Congresista de la República **SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE**, 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 REFORMA CONSTITUCIONAL**:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ADELANTA LAS ELECCIONES GENERALES DE PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE Y CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA ELEGIDOS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2021

Artículo Único. Incorporación de una Cuarta Disposición Transitoria Especial a la Constitución

Incorpórese al texto de la Constitución Política, la siguiente Disposición Transitoria Especial:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

(...)

CUARTA. El Presidente y la Vicepresidenta de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2021, concluirán su mandato el 28 de julio de 2023. Los congresistas y representantes ante el parlamento andino elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2023.

Excepcionalmente, no son de aplicación para ellos, los plazos señalados en los artículos 90 y 112° de la Constitución Política."

Lima, 29 de abril de 2022

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



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2022 19:07:21-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1918/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente recoge el Proyecto de Ley N° 1893/2021-CR presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del Congresista de la República Pasión Neomías Dávila Atanacio, que fuera presentado ante el Congreso de la República el 28 de abril de 2022, y retirado el 29 de abril de 2022, según declaraciones públicas en ese sentido, brindadas por el vocero de dicho grupo parlamentario, Waldermar Cerrón Rojas.

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El clima de inestabilidad que experimenta nuestro país ha originado una crisis institucional y social inéditas en el contexto de inicio, a tan solo nueve meses de juramentado el cargo, de un gobierno constitucional democráticamente electo. Las públicas evidencias de una mala gestión de gobierno y las insuficientes respuestas de sus principales voceros ante las acumulativas y sostenidas críticas y denuncias sobre presuntos actos de corrupción han terminado por generar un clima de desconfianza general, tanto en el mismo gobierno, como en el Congreso de la República.

En el primer caso, el gobierno, desconfianza general por sus públicos y evidentes errores y desatinos de gestión, así como su nula capacidad de enmienda y de generar puentes o espacios de diálogo con el Congreso de la República, para darle estabilidad al país y continuar una ruta de desarrollo que garantice la seguridad y bienestar a sus ciudadanos. En el segundo caso, el Congreso, desconfianza general por preponderar una injustificada agenda golpista y vacadora, que lejos de ayudar a concretar ese espacio de diálogo, ha sido incapaz de revertir los desatinos e incapacidades del gobierno y que, por el contrario, ha incrementado el clima de inestabilidad, cuya escalada se ve reflejada en las encuestas de opinión, así como a través de los numerosos conflictos sociales que se van presentando en diversas partes del país, con el costo patrimonial, económico y social, incluyendo la pérdida de vidas humanas, que ello implica.

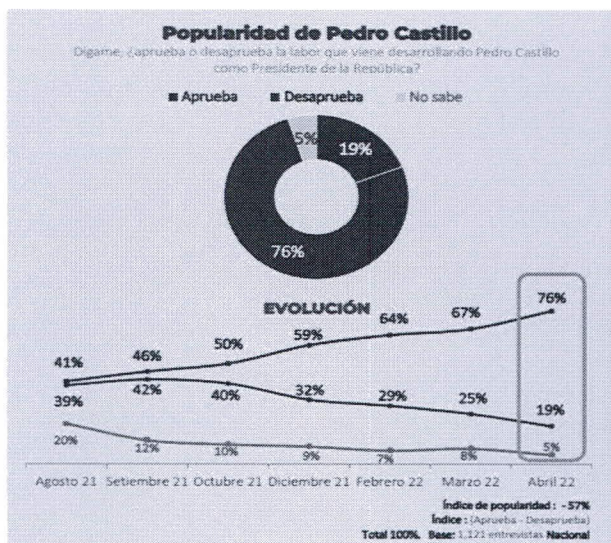
Al referirnos a las encuestas de opinión, resulta ilustrativa la síntesis que el propio Proyecto de Ley N° 1893/2021-CR, recogido por la presente propuesta, hace respecto del incremento en la desaprobación tanto del gobierno como del propio congreso, en los siguientes términos¹:

"Siendo ello así, las encuestadoras revelan que en los últimos meses se ha evidenciado una alta desaprobación en la gestión del Presidente José Pedro Castillo Terrones, una alta desaprobación en la gestión del Presidente del Consejo de Ministros y, fundamentalmente, una alta desaprobación en la labor que desempeña el Congreso de la República.

En efecto, en cuanto al Presidente de la República, según una encuesta realizada por Datum Internacional² del 02 al 04 de abril de 2022, su desaprobación subió del 67% a 76%, conforme puede apreciarse en la siguiente imagen:

¹ Texto y gráficos recogidos de la fundamentación del Proyecto de Ley N° 1893/2021-CR.

² <http://www.datum.com.pe/estudiopinion>. Consultado el 25 de abril de 2022.



La misma encuesta muestra que la desaprobación del mandatario creció de 62% a 79% en el norte y en el oriente de 62% a 77%, mientras que en el sur del país donde hasta hace unos meses se caracterizaba por darle su mayor respaldo, ahora lo desaprueba con el 59%. En Lima y Callao es donde se aprecia la mayor desaprobación con 85%.

Al respecto, debe tenerse presente que cuando el actual Presidente de la República inició con su mandato, según las encuestas contaba con una aprobación del 39%, hoy solo alcanza el 19%.

Por otro parte, según Datum Internacional también hay una alta desaprobación del Presidente del Consejo de Ministros, tal como se detalla en la siguiente imagen:

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS



Popularidad de los presidentes del Consejo de Ministros 9 meses después de iniciada la gestión gubernamental

Dígame, ¿aprueba o desaprueba la labor que viene desarrollando ... como Presidente del Consejo de Ministros?

	Ministros del actual gobierno					
	Óscar Valdés	Fernando Zavala	César Villanueva	Violeta Bermúdez	Guido Bellido	Mirtha Vásquez
	Abr 2012	Abr 2017	Dic. 2018	Abr 2021*	Set 2021**	Feb 2022**
Aprueba	24%	38%	31%	20%	24%	23%
Desaprueba	35%	41%	51%	62%	51%	58%
No sabe	41%	21%	18%	18%	25%	19%
Índice 1/	-11	-3	-20	-42	-27	-35

* Medición al quinto mes de gobierno del presidente Francisco Sagasti
** Medición al finalizar su cargo

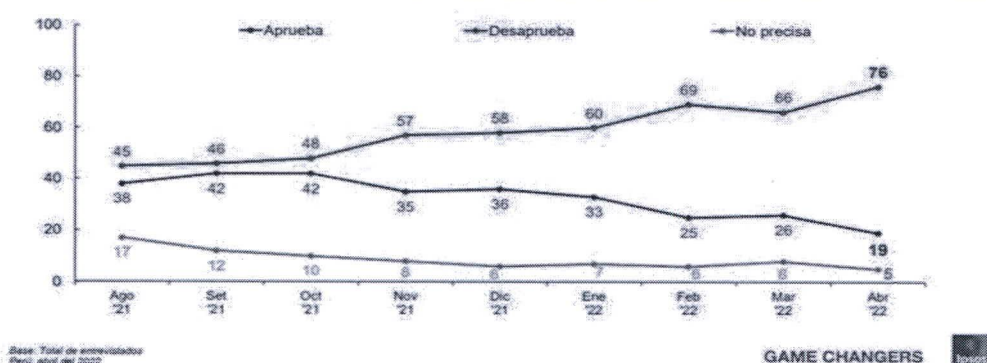
1/ Índice: (% aprueba - % desaprueba)

Ahora bien, la alta desaprobación del Presidente de la República no solo es mostrada por una encuestadora, sino, también, ello es reflejada por otras más, como por ejemplo Ipsos Perú³, según el cual el rechazo al Presidente José Pedro Castillo Terrones sube de 66% a 76%.

En efecto, como podemos apreciar en la siguiente imagen, la tendencia en la desaprobación de un 45% en agosto se ha pasado a un 76% de desaprobación en la gestión, y solamente un 5% no precisa respecto de la pregunta.

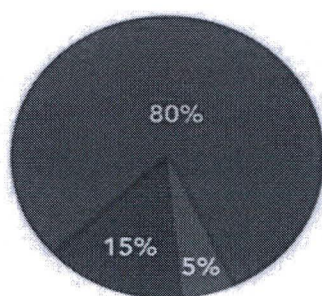
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Evaluación presidencial

En general, ¿diría que aprueba o desaprueba la gestión del presidente Pedro Castillo? (%)



En ese mismo sentido, según el Centro de Investigación Territorial - CIT⁴ revele que el 80% de los consultados desaprueba la gestión del Presidente José Pedro Castillo Terrones, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

El 80 % desaprueba gestión de Pedro Castillo.



¿Aprueba o desaprueba la labor que viene desarrollando Pedro Castillo como Presidente de la República?

● Aprueba
 ● Desaprueba
 ● NS/ NP



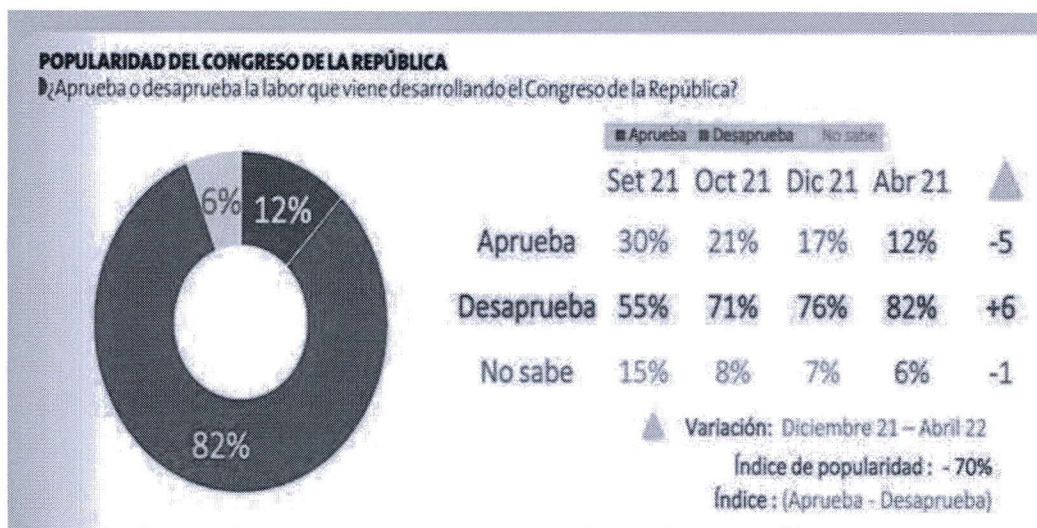
El Instituto de Estudios Peruanos (IEP)⁵ señala que el 63% de los participantes en la encuesta desaprueba la labor del jefe de Estado.

³ <http://www.ipsos.com/es-pe>. Consultado el 25 de abril de 2022.

⁴ <http://www.citopinion.pe/>. Consultado el 25 de abril de 2022.

⁵ <http://iep.org.pe/noticias/informes-de-opinion/>. Consultado el 25 de abril de 2022.

Por otro lado, según Datum Internacional, el 82% de los encuestados critica el desempeño del actual Congreso, es decir, no solamente la desaprobación ese nivel del Ejecutivo, sino que lo mismo ocurre en el Parlamento Nacional, tal y como es de apreciarse de la siguiente imagen:



Según dicha encuesta, la desaprobación del Parlamento Nacional pasó en el oriente de 60% a 77%, en el norte se elevó exponencialmente de 75% a 83%.

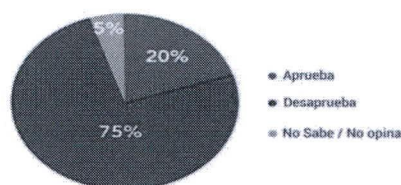
Ahora bien, según Ipsos Perú⁶ también el 79% de los ciudadanos desaprueba al Congreso de la República, mientras que solo el 14% lo aprueba.

En ese mismo sentido, también el Centro de Investigación Territorial CIT, muestra que el 75% de los ciudadanos desaprueba la gestión del Congreso de la República.

Esta información es presentada claramente en la siguiente imagen, en la cual sólo un 20% de los encuestados aprueba la gestión del Congreso de la República:



El 75% desaprueba la gestión del Congreso de la República.



Base: Abril 2022. (100%) Total encuestados (1.250)

⁶ <http://www.ipsos.com/es-pe>. Consultado el 25 de abril de 2022.

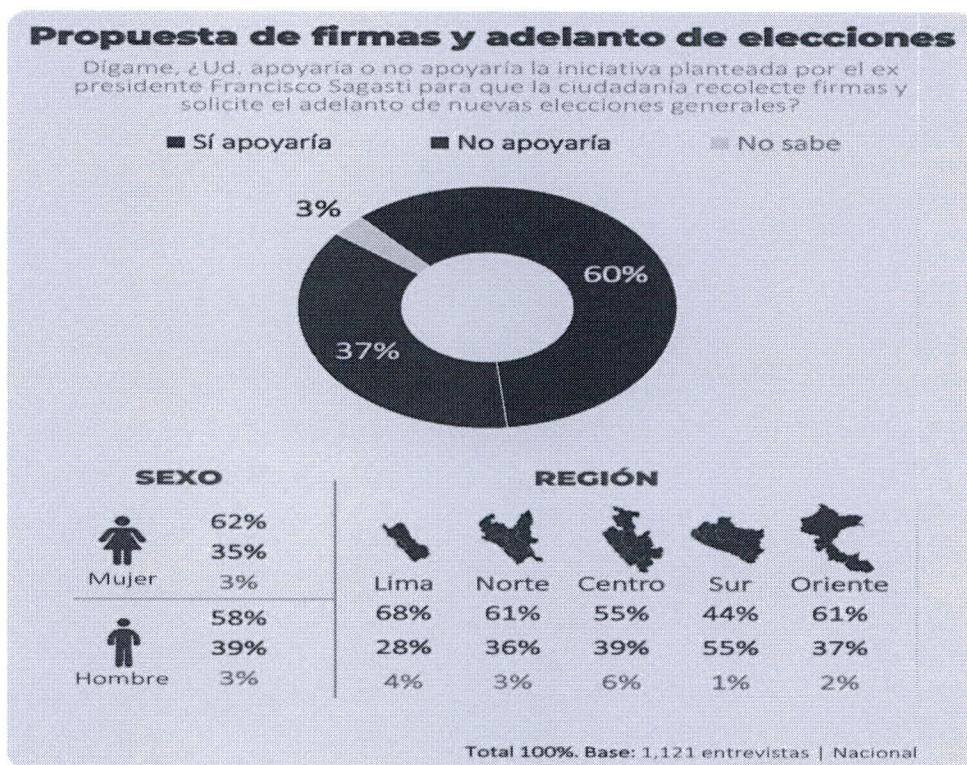
Por su parte, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)⁷ señala que el 82% de los consultados desaprobaba el desempeño del Parlamento. Tal resultado en las encuestas se podría tener una explicación, por cuanto desde la asunción del mandato parlamentario, en múltiples ocasiones el Congreso no ha cumplido su rol dentro de los cánones y formas democráticas.

Se han presentado un sin número de interpelaciones y se han planteado una serie de censuras contra el Ejecutivo, Llegándose a presentar en pocos meses de gobierno mociones de vacancia e, incluso, moción de exhortación emplazando al Jefe de Estado a renunciar a su cargo. De este modo, el Congreso ha adquirido un gran poder sobre el Ejecutivo y se ha colocado por encima de este último. Esta disparidad es tan elevada que invita a la ruptura⁸.

Siendo que la desaprobación tanto del Presidente de la República como del propio Congreso es alta y se encuentra en constante crecimiento, una salida moderada a esta crisis institucional y crisis política, es que las propias encuestadoras muestran en los diversos sondeos realizados, la solución sería la realización de nuevas elecciones generales.

Siendo ello el escenario urge entonces una transformación política y gubernamental, a fin de reivindicar el verdadero papel del Congreso de la República en lo relativo al funcionamiento del Ejecutivo y como garante de las autonomías de los poderes e instituciones del Estado; todo ello mermada en la actual composición política.

En efecto, según Datum Internacional el 60% de la población apoya la realización de nuevas elecciones.



⁷ <http://iep.org.pe/noticias/informes-de-opinion/>. Consultado el 25 de abril de 2022.

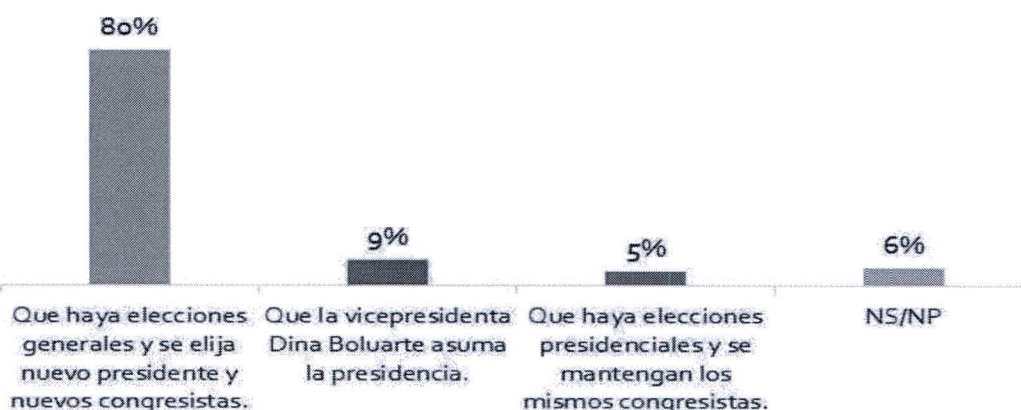
⁸ Pg. 11.

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP), señala que el 80% de los encuestados considera que la salida a la crisis política sería que haya elecciones generales.

De aprobarse la vacancia, 8 de cada 10 encuestados consideran que lo más conveniente para el país sería la convocatoria a Elecciones Generales y que se elija nuevo presidente y nuevos congresistas.

Lo más conveniente para el país en caso de vacancia

Si se aprueba la vacancia del presidente Castillo ¿qué sería lo más conveniente para el país? (Pregunta asistida)



#EncuestaIEP



Encuesta de opinión nacional realizada por IEP, del 21 al 24 de marzo de 2022
a 1201 personas de 18 años a más. Margen de error: +/- 2.8 puntos.

En atención hasta aquí expuesto y habiéndose corroborado la poca aprobación de la investidura presidencial como de la representación nacional, entonces resulta legítimo modificar el plazo del mandato del presidente, vicepresidente y congresistas de la república elegidos en Elecciones Generales de 2021, dando así a la ciudadanía el control de la toma de decisiones.

En situaciones de crisis de representación es necesario el cambio en la composición política del Congreso como del Ejecutivo, evitando de esta manera que pueda profundarse aún más y afectar la economía del país.

Entonces es necesario una nueva composición política en la conducción de los destinos del país que supere a los actuales actores políticos, y que la ciudadanía decida un nuevo rumbo en elecciones generales ante la evidente crisis institucional generada. Queda entonces en manos del actual Congreso de la República buscar una salida legítima y democrática y convertirse en lo que Stephen Breyer denomina un legislador razonable⁹.

En puridad, urge entonces una transición de implacable legalidad democrática¹⁰ ante la polarización de confrontación permanente entre el Ejecutivo y la representación nacional y la incapacidad de negociación entre ellos. De permanecer ello y no buscar una pronta solución, se dará pase al debilitamiento de la política y se fortalecerá aún más los poderes fácticos. En la actualidad, la situación por lo que atraviesa nuestro país se ve amenazado el futuro del régimen democrático, favoreciendo a quienes están en contra de la democracia, ello no podemos permitir."

Más allá del parafraseo del Proyecto de Ley N° 1893/2021-CR, lo cierto es que las encuestas de opinión allí desarrolladas, más allá del nivel de prestigio y credibilidad que cada una genere, coinciden en señalar el rechazo y alto nivel de desconfianza tanto en el gobierno actual como en el Congreso de la República. En esa misma línea, el incremento de ese negativo indicador permite concluir, como bien lo hace el referido proyecto de ley, en que ambos poderes del Estado son incapaces de ponerse de acuerdo y superar la crisis, y que por ello, resulta necesario derivar la solución del problema al propio electorado, confiando en que una nueva correlación de fuerzas permitirá generar un contexto de mayor madurez para ejercer las funciones de gobierno, representar los intereses del pueblo y actuar en beneficio y defensa del Estado y el régimen democrático sobre el que este se sostiene y organiza.

La reforma constitucional propuesta no adolece de vicios de inconstitucionalidad y resulta incuestionable en sus términos, al replicar la fórmula legal que permitió superar, en su momento, la crisis de gobernabilidad generada por los escándalos de corrupción revelados a fines del año 2000 y la intempestiva renuncia al cargo presentada por el entonces presidente Alberto Fujimori desde el Japón. En aquel entonces, el hecho generador fue la insostenible permanencia de un gobierno corrupto, cuyas cabezas electas, presidente y vicepresidentes, renunciaron al cargo casi de modo simultáneo, operando el mecanismo de sucesión presidencial que llevó a un nuevo proceso de elecciones en el año 2021. En el presente contexto, la situación de crisis permanente y el entrampamiento generado por la confrontación de dos poderes del Estado irreversible, constituye el hecho generador para buscar una salida similar a través de la presente propuesta de reforma constitucional.

Es un hecho público y evidente que desde el Congreso de la República no es posible ejercer una función de control político plena, y ello resulta particularmente grave considerando que tal limitación no permite corregir el rumbo de un gobierno que día a día constituye una seria amenaza para los ciudadanos en términos económicos, de seguridad y con respecto al pleno goce y ejercicio de sus derechos, así como el acceso a servicios básicos. Este es el impacto de los errores de gestión y la incapacidad de enmienda a los que se ha hecho referencia anteriormente, errores que parten con dinamitar la meritocracia de los cuadros públicos a todo nivel, tanto políticos como técnicos, lo que ha originado, entre otros temas; incapacidad para prevenir situaciones de conflicto social y resolverlos de modo pacífico; carecer de herramientas de negociación y ceder a demandas sociales insostenibles, como aquellas referidas al transporte informal; incapacidad para designar ministros de Estado y viceministros, lo que ha derivado en una numerosa rotación de cargos que ha agravado la inestabilidad en la ejecución de políticas en cada Sector, como en Salud y la aplicación de vacunas en pleno contexto de Covid 19; incapacidad para anticipar los efectos y consecuencias de la guerra entre Rusia y Ucrania, lo que amenaza con generar una crisis alimentaria que podría ahondar aún más la inestabilidad social en nuestro país, por citar algunos ejemplos.

⁹ STEPHEN BREYER (2018). Cómo hacer funcionar nuestra democracia. EL PUNTO DE VISTA DE UN JUEZ. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA Ciudad de México, pág. 19

¹⁰ GONZALO ROMERO, Henry (2014). La política en el Perú del siglo XX. Fondo Editorial de la PLJCP, Pág. 28.

Pero a las razones de incapacidad se suman serios indicios de corrupción en el entorno presidencial, así como la presencia de gestiones indebidas de interés en la adjudicación de obras públicas, como en infraestructura, por citar un ejemplo, y en este específico rubro, casos judicializados como el caso del Puente Tarata III, direccionamiento de obras en Provías Descentralizado y la supuesta concertación para la adjudicación de obras a empresas constructoras chinas en Provías Nacional. Todos estos casos, con investigaciones abiertas a nivel del Ministerio Público, el Congreso de la República y la Contraloría General de la República a través de sus Órganos de Control Interno, todo ello sumado a la labor de la prensa de investigación, cuyos hallazgos en términos no jurisdiccionales, sino a nivel de control político, deberían motivar, por parte del Congreso de la República una mayor labor y resultados a nivel de control político.

Es en este punto que el Congreso de la República da muestras de su inoperancia y poca capacidad de reacción. Siendo el uso deficiente de sus herramientas de acción y control, como la vacancia y la censura, la expresión más clara de su falta de resultados y eficacia, ya sea por su presentación prematura, es decir sin reunir evidencias suficientes, o porque la correlación de fuerzas actual asegura la ausencia de todo control posible, así como posibles escenarios de impunidad. Los casos de los ex ministros Juan Silva en Transportes y Hernán Condori en Salud, son un ejemplo de ello, siendo el caso del ministro Juan Silva el más evidente, dada la excesiva demora con que fue, no destituido, sino aceptada su renuncia al cargo al ser insostenible su permanencia como ministro.

Entonces, frente a la ya descrita y comprobada grave incapacidad del gobierno, y el impacto adverso que se viene generando por la acción (o inacción) de los distintos sectores que lo conforman, tenemos un Congreso de la República que no representa un contrapeso efectivo, y tampoco ha sido capaz de ejercer un control político con resultados concretos que hayan permitido revertir tal situación. Y en ambos casos se suma la mutua incapacidad de generar o tender puentes para el diálogo, lo que configura el entrapamiento y hecho generador de una medida de emergencia como la propuesta a través del presente proyecto de reforma constitucional.

La percepción ciudadana que expone el Proyecto de Ley N° 1893/2021-CR, a través de los resultados de diversas encuestas de opinión, y el hecho concreto de la incapacidad y ánimo confrontacional, a estas alturas irreversible, de dos poderes del Estado, configuran un escenario de inestabilidad y punto de partida de crisis sin retorno que el país no está en condiciones de soportar por cinco años. Es evidente que tal situación no puede prolongarse en el tiempo, debiéndose crear las condiciones para que otros actores políticos asuman la posta y tengan la madurez política y la capacidad de diálogo –hoy no presentes– para retomar el rumbo y salir de la crisis actual. La condición para que tal salida de emergencia tenga éxito, será que el elector no repita la experiencia de la elección del 2021, desde la opción adoptada en primera vuelta, así como tampoco la experiencia de años anteriores, ejerciendo, esta vez, un voto responsable que no solo garantice superar la crisis actual, sino, no volver al pasado caracterizado por ex presidentes y/o candidatos investigados, procesados y condenados por actos de corrupción y crimen organizado.

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

La presente propuesta de reforma constitucional, incorpora una CUARTA Disposición Transitoria Especial, en los siguientes términos:

Norma vigente	Fórmula propuesta
DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES No contemplada	DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES (...) CUARTA. El Presidente y la Vicepresidenta de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2021, concluirán su mandato el 28 de julio de 2023. Los congresistas y representantes ante el parlamento andino elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2023. Excepcionalmente, no son de aplicación para ellos, los plazos señalados en los artículos 90 y 112° de la Constitución Política."

La reforma constitucional propuesta no adolece de vicios de inconstitucionalidad y resulta incuestionable en sus términos, al replicar la fórmula legal que permitió superar, en su momento, la crisis de gobernabilidad generada por los escándalos de corrupción revelados a fines del año 2000 y la intempestiva renuncia al cargo presentada por el entonces presidente Alberto Fujimori desde el Japón.

La referida fórmula legal antecedente es la contenida en la PRIMERA Disposición Transitoria Especial de la Constitución de 1993, siendo la propuesta de reforma constitucional una copia casi literal de la misma.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta de Ley busca corregir una situación de crisis institucional y social cuyos costos sociales resultan impredecibles, toda vez que la ineptitud del gobierno y el desprecio por la meritocracia es ajena a todo cuidado técnico serio y a toda precisión confiable en cuanto a planificación y uso responsable de los recursos del Estado, aspecto que podría ser más grave si se suman consideraciones legales vinculadas a posibles actos de corrupción que implicarían un mayor perjuicio para Estado. En ese sentido, el adelanto de elecciones propuesto abre la posibilidad de ahorrarle al Estado una pérdida de recursos no comparable con la organización de un proceso de elecciones, cuya realización, en definitiva, redundará en un mayor beneficio para la población y la gobernabilidad de nuestro país.

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 CONSTITUCIONALES (02)