



Proyecto de Ley N° _____

LEY DE MUERTE CRUZADA

El Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

I. FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 113 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 1.- Objeto de la Reforma.

El objetivo de la reforma constitucional es la inclusión del mecanismo por el cual, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, al incurrir en alguna causal conforme se señala en la presente norma, pueden disolver al otro, acarreando su propia disolución *ipso iure*.

Artículo 2.- Modificatoria del Artículo 113 de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 113 de la Constitución Política del Perú que quedará redactado de la siguiente manera:

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 incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. En este caso, su declaratoria dará lugar a la disolución automática del Congreso, debiendo convocarse a elecciones parlamentarias. En el caso de la vacancia del último vicepresidente se convocará a elecciones generales, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 134.*
- 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.*





4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Artículo 3.- Modificatoria del Artículo 134 de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 134 de la Constitución Política del Perú que quedará redactado de la siguiente manera:

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.

*El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso y **generales cuando sea el último vicepresidente el que haya disuelto el 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.

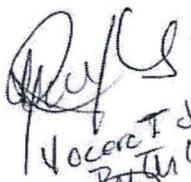
*No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario, **salvo la vacancia presidencial por incapacidad moral establecido en el inciso 2 del Artículo 113.***

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Lima octubre de 2021


.....
ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


.....
SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


.....
Vocero de la Cámara de Diputados
Partido Ugueta



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La muerte cruzada es una figura constitucional que consiste en la facultad de uno de los poderes Legislativo o Ejecutivo de disolver o vacar al otro, con la obligatoriedad de convocar a elecciones para renovar a ambos.

En ese sentido, la muerte cruzada tiene efectos negativos para ambos poderes involucrados, sin importar quien fuere el cesado. Se le conoce como "muerte cruzada" ya que la misma ley contempla la disolución del poder legislativo y es el mismo ejecutivo quien aplicándola también está convocando a la elección de su mismo cargo, ambas elecciones deben realizarse en un mismo día.

En el caso ecuatoriano esta figura viene aplicándose desde el 2008, en donde, "la aplicación de la muerte cruzada trae como consecuencia la disolución de pleno derecho de la Asamblea Nacional y la cesación inmediata de funciones del Presidente de la República, que podría convertirse en una suerte de freno -más eficiente-, ya que obligaría a ponderar y sopesar su aplicación y por lo tanto a buscar vías de escape paralelas liberando las tensiones Ejecutivo-Legislativo mediante la vía del consenso"¹.

Es por ello que se dice que, la muerte cruzada es parte del argot jurídico-político ecuatoriano, al respecto Mónica Banegas señala: "La muerte cruzada es una suerte de "double-knockout", que deja fuera de combate a los dos adversarios. La figura establece la posibilidad de que el Presidente de la República disuelva la Asamblea Nacional, pero también este queda automáticamente destituido. De la misma forma la Asamblea, al remover al Presidente de la República, se auto disuelve"².

¹ La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo Mónica Eulalia Banegas Cedillo, Programa de Maestría Internacional en Derecho Mención en Derecho Constitucional, pág. 44. Obtenido el 23/09/21 en el sitio web:

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4233/1/T1505-MDE-La%20muerte.pdf>

²² La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo Mónica Eulalia Banegas Cedillo, Programa de Maestría Internacional en Derecho Mención en Derecho Constitucional, pág. 13. Obtenido el 23/09/21 en el sitio web:



2. UNA PROPUESTA EFICIENTE PARA REDUCIR LA INESTABILIDAD POLÍTICA EN EL PERÚ

Las tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestro país se han evidenciado en los últimos años; en donde, por un lado, se usó la figura de la denegación de confianza "tácita" para disolver el congreso, y por el otro lado, se vacó al presidente de la República usando la causal de incapacidad moral permanente. Tanto la figura de la vacancia, como la posibilidad de disolver el congreso son mecanismos de control de poderes que contempla la propia Constitución. Sin embargo, usados por sí mismos y por separado, permiten que existan periodos de tensiones e inestabilidad política amplia, por ello se requiere mejorar el sistema de contrapesos, de tal forma, que dichas herramientas se integren y sirvan ambas para un único fin: la estabilidad democrática.

En ese sentido, coincidimos con Ana Neyra cuando plantea que, "[...] se debe pensar en todas las formas de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se ha discutido mucho sobre la cuestión de confianza, la disolución del Congreso y la vacancia presidencial. En general, debemos entender que esas son, evidentemente, potestades de cada institución, pero que tampoco se pueden ejercer de manera irrazonable, ni desproporcionada [...]"³.

Es decir, existe una debilidad actualmente en el sistema de contrapesos que debe ser superada. "El presidente solo puede disolver el Congreso por una causal tasada que es la negación de confianza de gabinetes sucesivos y, en cambio, el Congreso puede interpretar la vacancia por incapacidad moral permanente de manera extensiva y ganarla por la fuerza de los votos sin mayores contrapesos"⁴.

Es por ello que se plantea la muerte cruzada, cuya razón de ser no es otra que la de brindar una herramienta constitucional que permita poner por encima los

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4233/1/T1505-MDE-La%20muerte.pdf>

³ Neyra Zegarra, Ana. Perspectivas de la Constitución de 1993 ¿Es necesaria una nueva Constitución mediante Asamblea Constituyente? Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional N° 162, junio 2021, pág. 103.

⁴ Neyra Zegarra, Ana, *ibid.*



intereses colectivos de la nación y no las disputas políticas de los grupos partidarios que ocupan los cargos de poder.

Por otro lado, es evidente que al ser una herramienta constitucional para mejorar el sistema de contrapesos y brindar una mayor estabilidad política, no busca mermar la estructura del sistema político actual; sino que, en la misma línea de los constituyentes de Montecristi⁵, se busca frenar al uso desproporcional e indiscriminado, tanto de la vacancia como de la disolución.

3. LA INTERPRETACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y EL DESEQUILIBRIO DE PODERES

El 16 de setiembre de 2021 el pleno del Congreso de la República aprobó por mayoría el dictamen que interpreta los alcances de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú y define los temas sobre los que el Poder Ejecutivo puede plantear ante el Parlamento una cuestión de confianza. La Ley señala que sólo se puede plantear cuestión de confianza sobre "*...materias de competencias del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de sus políticas de gobierno*".

También se señala que no se planteará cuestión de confianza sobre "*la aprobación o no de reformas constituciones o que afecten a procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de otros organismos constitucionalmente autónomos*".

Finalmente, el dictamen especifica que "*solo el Congreso puede interpretar el sentido de la decisión*" anulando la figura de "negación fáctica" respecto al pedido de confianza.

⁵ La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo Mónica Eulalia Banegas Cedillo, Programa de Maestría Internacional en Derecho Mención en Derecho Constitucional, pág. 49. Obtenido el 23/09/21 en el sitio web: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4233/1/T1505-MDE-La%20muerte.pdf>



Si bien esta ley interpretativa, bajo los supuestos de poder del legislativo son un hecho, también es un hecho que en la práctica esta interpretación reduce la interacción entre Legislativo y Ejecutivo en un marco de "Equilibrio de Poderes".

Por lo que es necesario restablecer los contrapesos y frenos del equilibrio de poderes a través de una Reforma Constitucional que no vulnere la fuerza de ninguno de los actores de nuestro sistema de gobierno.

En ese sentido, la propuesta de "muerte cruzada" pretende ser ese mecanismo que anule el poder de desestabilizar al otro sin consecuencias para uno, buscando un entendimiento y correspondencia biunívoca⁶ entre el Legislativo y el Ejecutivo.

4. REFORZAR LA SEPARACIÓN DE PODERES

La cuestión de la separación y el equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo es un tema complejo. El grado de separación entre estos dos poderes depende del sistema político previsto por la constitución. En general, existen tres modelos: Un sistema presidencial donde la separación es clara; los presidentes elegidos por sufragio directo no dependen de la confianza de un parlamento. Un sistema semipresidencialista, el gobierno es responsable tanto ante un presidente elegido por sufragio directo como ante el parlamento. Y un sistema parlamentario, la separación es generalmente menos marcada porque el ejecutivo (gobierno) se forma a partir de una mayoría parlamentaria y, por lo tanto, depende de aprobación parlamentaria⁷.

Nuestro sistema de gobierno se inclina a ser más un sistema semipresidencialista o lo que llaman nuestros constitucionalistas:

⁶ Una correspondencia biunívoca, o correspondencia uno-a-uno, es simplemente una correspondencia unívoca cuya correspondencia inversa también es unívoca. En otras palabras, la relación biunívoca se establece cuando para cada elemento del primer conjunto que se corresponde con solo un elemento del segundo conjunto, tal elemento del segundo conjunto se corresponde con solo aquel elemento del primer conjunto.

⁷ Ver M.S. Shugart (2008), "Comparative Executive-Legislative Relations" en R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman. The Oxford Handbook of Political Institutions.



"presidencialismo parlamentarizado"⁸. Sistema que, a pesar de tener sus límites, continúa siendo constitucional. Por lo tanto, es necesario reforzarlo para que responda más que a la teoría de la ciencia política, a la realidad que vivimos en el Perú.

Milagros Campos señala que existe la necesidad de seguir haciendo reformas institucionales, aunque la gobernabilidad democrática no se logre solo con estas. Citando a Sartori, Campos señala que "[...] Es claro que las instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros, pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno"⁹. Sin embargo, señala que gran parte del trabajo también les corresponde a los partidos políticos.

En ese sentido, la presente propuesta normativa busca reforzar el principio de contrapesos para evitar los juegos de suma cero y caer en la ingobernabilidad.

5. LA PRÁCTICA DE LA MUERTE CRUZADA EN EL PERÚ

No existe práctica legalmente respaldada de la muerte cruzada en el país. Sin embargo, si podemos encontrar en la vida reciente de nuestra inestable historia política, una situación que podríamos asemejar a lo que esta propuesta normativa pretende instaurar.

El 28 de julio de 2019 durante su elocución en el Congreso de la República, Martín Vizcarra propuso al Congreso adelantar para el 2020 las elecciones generales que debían celebrarse en 2021. La reforma constitucional consistía en el recorte del mandato presidencial y de los congresistas a la misma fecha del proceso electoral.

Esta propuesta, si bien nace de un momento de crisis política, establece una propuesta de muerte cruzada coyuntural, ya que el adelanto de elecciones envuelve a ambos poderes del Estado. Lo peculiar del anuncio es que la propuesta nunca fue presentada al Congreso de la República.

⁸ Término utilizado por Constitucionalistas como Fernando Tuesta Soldevilla, Milagros Campos Ramos.

⁹ Milagros campos Ramos. Artículo: Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados" en Gaceta Institucional. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA Tomo 162/Junio 2021, pág. 54



6. PROPUESTA DE REFORMA

LA CONSTITUCIÓN ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República</p> <p>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. <ol style="list-style-type: none"> 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución. 	<p>Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República</p> <p>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. <u>En este caso, su declaratoria dará lugar a la disolución automática del Congreso, debiendo convocarse a elecciones parlamentarias. En el caso de la vacancia del último vicepresidente se convocará a elecciones generales, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 134.</u> <ol style="list-style-type: none"> 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.
<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>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.</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>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.</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>El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso y <u>generales cuando sea el último vicepresidente el que haya disuelto el Congreso.</u> Dichas elecciones 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>No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario, <u>salvo la vacancia presidencial por incapacidad moral establecido en el inciso 2 del Artículo 113.</u></p>



Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Año del Bicentenario del Perú 200 años de Independencia"

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

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

La presente propuesta normativa es una reforma Constitucional por lo que no implica modificación de otras normas.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presenta iniciativa legal no genera gasto al erario nacional.