

**COPIA INFORMATIVA**

**“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”**

Lima, 23 de Setiembre de 2019

Excelentísimo señor

**PEDRO CARLOS OLAECHEA ÁLVAREZ-CALDERÓN**

Presidente del Congreso de la República

**Presente.-**

Asunto.- Alcanza informe con opinión constitucional

Referencia.- Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y en atención al Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales”, presentado por el Poder Ejecutivo el 31 de julio del año en curso, se alcanza adjunto al presente un informe elaborado por un grupo de profesores que pertenecemos al Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que contiene un análisis sobre su constitucionalidad, que sirva para el debate que el mismo viene suscitando al interior del Congreso de la República y de la opinión pública.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para hacerle partícipe de mi especial consideración.

Atentamente,



Dr. César Landa Arroyo

Coordinador

Área de Derecho Constitucional

Cc/. Comisión de Constitución y Comisión de Venecia.



## Informe constitucional

Quienes suscribimos el presente documento, profesores y profesoras de Derecho Constitucional abajo firmantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, conscientes de la estrecha relación entre nuestra actividad docente y de investigación académica con la defensa de los valores y principios del Estado constitucional democrático, venimos a presentar el presente informe a las instituciones públicas nacionales e internacionales, así como, a la opinión pública general y especializada ante el Proyecto de Ley de reforma constitucional del Poder Ejecutivo, para adelantar elecciones generales como alternativa frente a la grave crisis de legitimidad democrática de la representación parlamentaria provocada por la corrupción (Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE):

### **1. Contexto de crisis política e institucional provocada por la corrupción política, económica y judicial**

1.1. El nuevo período presidencial iniciado el 28 de julio de 2016, tuvo dos elementos que han condicionado el escenario político desde esa fecha. El primer lugar, el Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, tuvo al frente una amplia oposición por parte del partido político que obtuvo la mayoría de escaños en el Congreso de la República (73 de 130), Fuerza Popular. El segundo elemento lo constituyó la sombra de la corrupción, representada por las investigaciones del caso Lava Jato que ya estaban en curso en Brasil y que en indicios alcanzaba a altos representantes de la clase política peruana.

1.2. Fuerza Popular al amparo de su sólida mayoría parlamentaria desarrolló una actividad política de obstrucción para el nuevo gobierno: dilató la aprobación de las facultades legislativas solicitadas por el Presidente del Consejo de Ministros de entonces, Fernando Zavala; buscó censurar a dos ministros de educación (Jaime Saavedra y Marilú Martens) por motivaciones políticas distintas a una valoración técnica de la política pública educativa; interpellaron a dos ministros en un mismo mes (mayo 2017): Martín Vizcarra, en ese entonces Ministro de Transportes y Comunicaciones y Carlos Basombrío, Ministro del Interior; y el Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, fue sometido a dos procesos de vacancia presidencial, similares a un juicio político o *impeachment*. En la primera oportunidad, tal situación llevó a que el Presidente, para mantenerse en el cargo y evitar la vacancia por



incapacidad moral, concediera indulto humanitario al ex presidente Alberto Fujimori, que cumplía su condena por la comisión de graves delitos (como autor mediato de los asesinatos de quince personas, un niño entre ellas, en Barrios Altos y de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional La Cantuta)<sup>1</sup>. Ante el segundo pedido de vacancia presidencial, Pedro Pablo Kuczynski renunció al cargo de presidente de la República el 21 de marzo de 2018, luego de un año y siete meses de haber juramentado.

1.3. El caso Lava Jato se constituye en el mayor caso de corrupción política y económica que ha conocido el Perú, desde que recuperó su democracia en el año 2001, dado que en el mismo están involucrados los últimos presidentes que ha tenido, incluyendo al propio Pedro Pablo Kuczynski. Alejandro Toledo (2001-2006) actualmente está detenido en Estados Unidos y su extradición se encuentra en proceso; Alan García (1985-1990, 2006-2011) se suicidó ante la posibilidad de ser detenido preventivamente por mandato judicial, dada las vinculaciones con la empresa brasileña Odebrecht que empezaron a surgir a inicios de este año producto de la colaboración entre el Ministerio Público peruano y la Procuraduría brasileña a cargo de las investigaciones; Ollanta Humala (2011-2016) cumplió prisión preventiva por haber recibido aportes de campaña que según la tesis de la fiscalía constituirían delito de lavado de activos, pero por disposición del Tribunal Constitucional fue puesto en libertad; Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) se encuentra bajo arresto domiciliario por la vinculación de su empresa unipersonal –Westfield Capital- con Odebrecht en varios proyectos de inversión e infraestructura.

1.4. Cabe añadir que la lideresa del Partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori, quien, si bien no ha sido funcionaria pública, en su momento fue considerada como primera dama durante el gobierno de su padre, Alberto Fujimori, y actualmente viene cumpliendo una prisión preventiva por aportes de campaña recibidos de Odebrecht que, según la tesis de la fiscalía a cargo de las investigaciones, calificaría como delito de lavado de activos. Adicionalmente, muchos miembros de la bancada parlamentaria de Fuerza Popular tienen diversas denuncias en curso ante las autoridades fiscales y judiciales, que son objeto de obstrucción porque con su mayoría no han dado trámite al

---

<sup>1</sup> Por Resolución Suprema N° 281-2017-JUS del 24 de diciembre de 2017 se otorgó indulto humanitario a Alberto Fujimori. Fue objeto de pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante Resolución de Supervisión del 30 de mayo de 2018 en los casos Barrios Altos y La Cantuta. A la fecha, el indulto humanitario ha sido anulado por la Corte Suprema de Justicia de la República mediante Resolución 10 del 03 de octubre de 2018, confirmada por Resolución de fecha 22 de febrero de 2019.

levantamiento de la inmunidad parlamentaria para que sean investigados. Incluso, aun cuando no ha formado parte de la bancada, se blindó al congresista Edwin Donayre, elegido por Alianza para el Progreso, condenado por delito contra el Estado y que hoy se encuentra prófugo de la justicia.

1.5. Adicionalmente a ello, en el mes de junio del año pasado, se hizo pública una serie de audios que vinculaban a jueces de diversos niveles, incluyendo a jueces de la Corte Suprema de la República y fiscales supremos del Ministerio Público, como César Hinostroza Pariachi (prófugo de la justicia peruana y actualmente en España afrontando un proceso de extradición), y; Pedro Gonzalo Chávarry (ex Fiscal de la Nación). En ambos casos, en el curso de procedimientos de acusación constitucional, la actuación de la mayoría parlamentaria ha sido de una explícita defensa de estos magistrados seriamente comprometidos en redes de corrupción para favorecer intereses políticos y económicos, así como la injerencia de partidos políticos con representación en el Congreso en el sistema de justicia, alcanzando al Consejo Nacional de la Magistratura (órgano constitucional autónomo que selecciona a jueces y fiscales de todos los niveles).

1.6. Frente a la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, el 21 de marzo del 2018, debido a la crisis desatada porque Odebrecht reconoció que la Westfield Capital (empresa unipersonal de propiedad de Kuczynski) le brindó diversas consultorías, así como por la difusión de material filmico que revelaría una supuesta negociación de votos en el Congreso en contra de la vacancia de Kuczynski; asumió la presidencia el señor Martín Vizcarra, entonces Vicepresidente de la República. Luego de descubrirse los audios de la corrupción -judicial y fiscal- y ante la inacción parlamentaria, en su Mensaje a la Nación de 28 de julio de 2018, el presidente Vizcarra anunció diversas medidas para luchar contra la corrupción, incluyendo reformas constitucionales (no reelección de congresistas, reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia, financiamiento público para partidos políticos, retorno a la bicameralidad del Congreso), que fueron sometidas a referéndum el 09 de diciembre de 2018.

1.7. Cabe mencionar, que los proyectos presentados por el Ejecutivo ante el Congreso para hacer frente a la corrupción, fueron rechazados ante los medios de comunicación por la oposición parlamentaria, y se dilató por meses su debate en el interior del parlamento por parte de Fuerza Popular y el Apra. Ante ello el Presidente del Consejo de Ministros de entonces, César Villanueva, formuló una cuestión de confianza para que el Parlamento discutiera los proyectos y los



aprobara, para luego ser sometidos a referéndum. En aquella oportunidad, el gabinete Villanueva recibió el voto de confianza el 20 de setiembre de 2018. Sin embargo, el Congreso introdujo en los proyectos de ley de prohibición de la reelección de congresistas y de bicameralidad, disposiciones que desvirtuaban su sentido original. Por una parte, en el proyecto de ley de prohibición de reelección se utilizó la siguiente fórmula: “Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”. En el supuesto de un Parlamento bicameral, los congresistas de una cámara podían postular en el siguiente período a una curul en la otra cámara, lo que vaciaba de contenido a la prohibición de reelección. Por otra parte, el proyecto aprobado en el Congreso sobre la bicameralidad había introducido disposiciones relativas a la cuestión de confianza, censura y disolución de la cámara de diputados, que desnaturalizaban su contenido en relación con el principio de separación de poderes. Ello se hizo especialmente evidente con la posterior publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de noviembre de 2018, Exp. 0006-2018-P1/TC, sobre la cuestión de confianza y crisis total del gabinete reguladas en el Reglamento del Congreso de la República.

1.8. El referéndum del 09 de diciembre de 2018 obtuvo un respaldo mayoritario de la ciudadanía para aprobar las reformas sobre la no reelección de congresistas, el financiamiento público de partidos políticos y el reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia, este respaldo alcanzó el 85% de los votos válidamente emitidos. En cambio, la propuesta de retorno a la bicameralidad del Congreso debido a que permitía la elección de los actuales congresistas como senadores, fue rechazado con un 85.1% de los votos válidamente emitidos.

1.9. Luego de este proceso, el Presidente Vizcarra en enero de este año 2019 conformó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, que el 21 de marzo alcanzó su informe final. Este contenía diversas propuestas para mejorar el funcionamiento del sistema político y de los partidos, entre estas tenemos: el retorno al parlamento bicameral sin reelección; la inmunidad parlamentaria debería ser levantada por la Corte Suprema; la prohibición de que ciudadanos con sentencia condenatoria de primera instancia sean candidatos a cargos de elección popular; la eliminación de la causal de vacancia por incapacidad moral, entre otras. El gobierno, habida cuenta de la tensa relación con el parlamento, priorizó algunas de estas propuestas y las presentó como proyectos de ley. La oposición parlamentaria se pronunció en los medios de comunicación en contra y dilató nuevamente durante meses el debate y discusión de los proyectos. Esto motivó que el Presidente

del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, formule una nueva cuestión de confianza el 5 de junio, impulsando el debate parlamentario y la aprobación de los proyectos, con modificaciones desde luego. Una de estas modificaciones consistió en la retención de la potestad de levantar la inmunidad parlamentaria en el Congreso de la República.

1.10. En el Mensaje a la Nación del 28 de julio del 2019, el Presidente Vizcarra recogiendo el sentir de amplios sectores de la ciudadanía informó que presentaría un proyecto de reforma constitucional para acortar el mandato congresal y presidencial de 5 a 4 años, como alternativa para que el país pudiera salir de la crisis de legitimidad democrática de los representantes en el Congreso, el mismo que luego de ser aprobado por el Parlamento debería ser sometido a un referéndum ciudadano.

1.11. El 31 de julio, se presentó el proyecto de reforma constitucional el cual contempla: a) incorporar en el artículo 112 una prohibición para que no pueda postular en el proceso electoral inmediato quien juramentó como Presidente en ese período, esto es, una prohibición para que el Vicepresidente que juramenta como Presidente no pueda postular; y b) disposiciones transitorias que acortan el mandato presidencial, vicepresidencial y congresal al 28 de julio de 2020; que dispone la realización de un proceso electoral general para el mes de abril de 2020 y que quienes sean elegidos en dicho proceso ejerzan el mandato por el período de cinco años.

1.12. La mayoría parlamentaria de Fuerza Popular y el Apra han cuestionado y rechazado en los medios de comunicación dicho proyecto, y, nuevamente han dilatado el debate de los proyectos de reforma constitucional. De modo que, a la fecha se han generado argumentos a favor y en contra de la propuesta de recorte de mandato y adelanto de elecciones, cuestionando su constitucionalidad. Así también, ante la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros pueda formular nuevamente una cuestión de confianza para que se apruebe el proyecto de reforma constitucional, ante la dilación del debate parlamentario, han surgido voces críticas indicando que tal planteamiento no sería viable ni constitucional.

1.13. De ahí que, en el siguiente acápite se identificarán los argumentos contrarios a la propuesta de reforma constitucional de recorte de mandato y adelanto de elecciones, por un lado; y de otros, los que sostienen que no es posible formular una cuestión de confianza para que se apruebe la reforma constitucional propuesta. Y posteriormente,



dichos argumentos serán refutados a partir de argumentos constitucionales y de la teoría constitucional democrática.

## **2. La reforma constitucional de adelanto de elecciones: argumentos en contra de la propuesta**

2.1. El proyecto de reforma constitucional que acorta el mandato del presidente y de los congresistas en funciones y convoca a elecciones para el mes de abril de 2020 ha recibido las siguientes críticas:

- a) Es contraria a la Constitución porque lesiona el derecho fundamental a ser elegidos: el derecho a ser elegido, reconocido en el artículo 31 de la Constitución, incluye como parte de su contenido constitucional el período para el cual ha sido elegido, que en el caso de los Congresistas es de cinco años, por ende, tal período no podría ser recortado, y constituiría una aplicación retroactiva de una norma que la propia Constitución prohíbe.
- b) Es contrario a la Constitución porque esta no contempla el supuesto constitucional de recorte de mandato representativo; si bien podría efectuarse tal recorte a través de una reforma constitucional, esta decisión corresponde en exclusividad al Congreso de la República.
- c) Es contraria a la Constitución porque esta no contempla el supuesto de adelanto de elecciones, salvo en caso que los dos vicepresidentes en funciones no puedan o no asuman la presidencia de forma sucesiva, debiendo el Presidente del Congreso asumir la Presidencia de la República y convocar a elecciones, supuesto que es totalmente ajeno a la actual coyuntura.
- d) No se puede invocar el antecedente del año 2000 para justificar el adelanto de elecciones porque son situaciones de hecho distintas: el año 2000 cuando Fujimori renunció a la Presidencia de la República desde el Japón por fax, el Congreso no aceptó la renuncia y lo vacó, provocando las renunciaciones de los dos vicepresidentes en funciones, y el Presidente del Congreso de esa época, Valentín Paniagua, asumió la Presidencia de la República y convocó a elecciones. Estos hechos, son distintos a los actuales y por tanto no puede ser un antecedente que justifique en estas circunstancias un recorte de mandato y adelanto de elecciones generales.

e) No se puede emplear como justificación del recorte del período de mandato representativo, los sondeos de opinión pública a través de encuestas, que dan como resultado el apoyo mayoritario a la iniciativa de reforma constitucional y desaprobación de la gestión del Congreso de la República, dado que el pueblo puede ser manipulado a través de los medios de comunicación y la apelación al mismo es muy subjetiva.

### **3. La cuestión de confianza como mecanismo para aprobar la reforma constitucional: argumentos de crítica**

3.1. Por otro lado, la posibilidad de que el gobierno emplee la cuestión de confianza para que se apruebe la reforma constitucional de recorte de mandato y adelanto de elecciones ha sido cuestionada en base a los siguientes argumentos:

a) El Presidente de la República no puede observar un proyecto de reforma constitucional porque el Congreso cuando actúa como poder constituyente delegado no está sujeto a plazos y materias, por ende, tampoco se podría formular una cuestión de confianza para aprobar la reforma constitucional propuesta.

b) Siendo competencia exclusiva del Parlamento aprobar o rechazar una reforma constitucional, no es posible que se formule una cuestión de confianza sobre aquélla.

c) Los congresistas no están sujetos a mandato imperativo y tienen total autonomía, de modo tal que no se puede formular una cuestión de confianza que los lleve a aprobar la reforma constitucional propuesta.

### **4. Constitucionalidad de la reforma constitucional de recorte de mandato y adelanto de elecciones**

4.1. El proyecto de reforma constitucional para el adelanto de elecciones se sujeta a los límites formales y materiales establecidos por la Constitución y la interpretación que sobre reforma constitucional ha realizado el Tribunal Constitucional (por todas, sentencia del Exp. 014-2002-AI/TC). En relación a los límites formales, el proyecto de reforma ha sido presentado ante el Parlamento por el Presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros, quien tiene iniciativa de reforma constitucional, según el artículo 206 de la Constitución, respetando los parámetros relativos a competencia y procedimiento de la reforma.



Sobre los límites materiales, consideramos que el proyecto de ley de reforma constitucional de adelanto de elecciones y recorte del mandato parlamentario, tampoco los trasgrede. Los límites materiales en nuestro ordenamiento constitucional son aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional; la prohibición de supresión o disminución de derechos fundamentales; principios básicos de la organización política, social o económica de la Constitución; principio de separación de poderes, Estado democrático, soberanía del pueblo, forma republicana, forma de gobierno, forma de Estado y régimen económico. Ninguno de estos valores o principios se afectan con el proyecto de reforma en cuestión. El adelanto de elecciones generales a fin de que el pueblo, a través del ejercicio del derecho al sufragio, dirima frente a situaciones de crisis en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, que conlleva la pérdida de confianza de la mayoría parlamentaria en el gobierno y que afecta la gobernabilidad o el cumplimiento de los compromisos del gobierno, no es un acto de concentración del poder que atente contra el principio de control o separación de poderes en el Estado constitucional.

Por lo que, frente a los argumentos en contra de la propuesta de adelanto de elecciones cabría señalar lo siguiente:

a) Si bien, por un lado, el derecho a ser elegido es un derecho fundamental y puede contemplar dentro de su contenido protegido el período del mandato representativo; por otro lado, el Estado tiene deber especial de luchar contra la corrupción. De aquí que, no debe olvidarse que todos los derechos políticos pueden ser limitados, siempre que la limitación sea razonable y proporcional. En el presente contexto, se ha procedido a proponer el recorte del mandato representativo de cinco a cuatro años y el adelanto de elecciones generales debido a que la actual composición del Parlamento no representa los intereses de la ciudadanía, que mayoritariamente se ha pronunciado por la lucha contra la corrupción en el referéndum constitucional del 09 de diciembre de 2018, dado que de forma constante y reiterada desde el Congreso de la República se ha otorgado blindaje a congresistas cuestionados e incluso, en un caso, a un sentenciado por corrupción (Edwin Donayre, hoy prófugo), acusados de tocamientos indebidos (Moisés Mamani); así como el bloqueo de la acción de la justicia en el caso del juez supremo César Hinostroza, hoy prófugo y con un proceso de extradición en trámite en España; al igual que el caso del ex Fiscal de la Nación Pedro Chávarry porque diversas

denuncias en su contra fueron archivadas en las comisiones dominadas por la mayoría parlamentaria. De igual modo, la tensa relación entablada entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, obstaculiza la implementación y continuidad de políticas públicas, como por ejemplo la política pública de mejora de la calidad de la educación universitaria, a través de la labor que realiza la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria – SUNEDU, que actualmente y sin causa objetiva, a propuesta de representantes de Fuerza Popular, se le pretende investigar.

Es una medida necesaria, porque se ha generado una situación de tensión política que no tiene visos de solución, dado que el gobierno no cuenta con una representación parlamentaria que pueda ser un contrapeso efectivo a la mayoría apofujimorista del Parlamento. Finalmente, la intensidad de la limitación del período puede calificarse como leve, considerando que se recorta el mandato en un año, de un lado, y de otro, con el reemplazo de la actual representación parlamentaria se da la opción a que la ciudadanía, el pueblo, pueda elegir nuevos representantes que representen el sentir ciudadano de lucha contra la corrupción; más aún si el poder del Estado emana del pueblo, como señala el artículo 45 de la Constitución. De ahí que, el recorte del período del mandato representativo, estaría justificado constitucionalmente.

b) Si bien la Constitución de 1993 no contempla el recorte del período del mandato representativo, tal supuesto no es inviable, dado que la Constitución expresamente tampoco lo prohíbe; es decir, no hay una cláusula pétrea o intangible. Para que ello proceda, ciertamente tiene que reformarse la Constitución y esa decisión, por mandato constitucional, le corresponde al Congreso que actuaría como poder constituyente constituido, esto es un poder constituyente encausado y limitado según parámetros que la propia Constitución establece. Para lo cual deberá tenerse presente el antecedente del año 2000 no en cuanto al contexto político, que por evidentes razones de hecho, es un contexto distinto (antes se estaba frente a la fase final de una dictadura; ahora la vida democrática es el escenario), sino en cuanto a que producto de esa transición democrática se incorporaron a la Constitución disposiciones transitorias especiales para reducir el período presidencial y parlamentario, siendo esta fórmula la que el Poder Ejecutivo ha adoptado en el proyecto de reforma constitucional.

c) En línea con lo señalado anteriormente, si bien la Constitución tampoco contempla el adelanto de las elecciones generales, esta



sería constitucionalmente posible a través de una reforma constitucional y mediante disposiciones transitorias especiales, como ha propuesto el Poder Ejecutivo. De ahí que, el proyecto de reforma constitucional, en los términos propuestos, sea constitucionalmente viable.

d) El argumento en torno a la manipulación del pueblo a través de los medios de comunicación, no sería sostenible por las razones siguientes: i) los medios de comunicación peruanos gozan de amplia libertad de expresión, de ahí que existan en el espectro del debate público medios de comunicación que son afines a quienes cuestionan la propuesta de reforma constitucional; ii) hay sectores de la academia peruana que cuestionan la propuesta de reforma constitucional y se expresan a través de redes sociales y columnas de opinión en los medios de comunicación antes indicados; iii) desde el Poder Ejecutivo no se ha tomado ningún tipo de acción que pueda ser calificado como represalia ante la oposición desplegada por los medios de comunicación contrarios a la actual gestión gubernamental; iv) por el contrario, desde el Parlamento se aprobó una ley de publicidad estatal que tenía por finalidad que el Estado no contrate con medios de comunicación privados para efectuar campañas de información pública, sobre los avances de las políticas y la gestión públicas, ley que luego fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (Sentencia del Exp. 00012-2018-PI/TC); v) en esa misma dirección, desde el Parlamento se ha pretendido conformar una comisión investigadora que investigue a las empresas e instituciones que realizan encuestas y sondeos de opinión, a fin de esclarecer el porqué de que el Congreso obtenga un amplio rechazo de la ciudadanía. Finalmente, si bien la apelación al pueblo y su sentir puede ser calificada de subjetiva, cabe señalar que el sentir ciudadano, que se refleja en las encuestas, no es subjetiva e irracional, sino que obedece a una serie de hechos objetivos que los distintos medios de comunicación, tanto los favorables como los opositores al gobierno actual, han estado informando: hechos de corrupción que involucran a parlamentarios, ex presidentes y altos funcionarios públicos afines a los intereses opuestos a la reforma constitucional en la lucha contra la corrupción.

## **5. Legitimidad constitucional y democrática del uso de la cuestión de confianza respecto de la reforma constitucional**

5.1. En relación con los argumentos desarrollados para cuestionar la posibilidad de formular una cuestión de confianza, debemos tener presente lo siguiente:

a) La cuestión de confianza en términos competenciales la formula el Presidente del Consejo de Ministros, no el Presidente de la República, según el artículo 133 de la Constitución. De ahí que, señalar que como el Presidente de la República no puede observar el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso de la República, no se podría formular una cuestión de confianza no solo es falaz, sino que se incurre en un error manifiesto. Además, no debe perderse de vista que la prohibición presidencial de observar el proyecto de reforma constitucional no podría equipararse ni extenderse como prohibición de formular una cuestión de confianza en materia de reforma constitucional, desde que son instituciones distintas, con finalidades diferentes y ejercidas por actores políticos diferentes. La prohibición de que el Presidente de la República observe una ley de reforma constitucional tiene como finalidad o fundamento garantizar el principio de soberanía popular, impidiendo con ello que el Presidente de la República desconozca un contenido de reforma constitucional que ya pasó por el procedimiento agravado de aprobación del Parlamento y del pueblo, a través de referéndum, o de aprobación con mayoría cualificada superior a los dos tercios en dos legislaturas consecutivas. La cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional, no supone una vulneración del principio de soberanía popular porque no existe en el momento de su planteamiento un pronunciamiento o decisión del pueblo o del Parlamento al respecto. Asimismo, no existe la obligación de aprobar la confianza y, por ende, el contenido de la reforma propuesta. Esta podría ser rechazada, con la única consecuencia obligada de la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis total del gabinete. En tal sentido, no se justifica la prohibición de la cuestión de confianza respecto de proyectos de ley de reforma constitucional.

b) Ahora, cuando de la reforma de la Constitución se trata, el Congreso de la República no actúa como un poder constituyente sin más, sino como un poder constituido; de ahí que, como todo poder constituido, está sujeto a las limitaciones formales y materiales establecidas por la Constitución. En esa medida, que el Presidente del Consejo de Ministros pueda formular una cuestión de confianza para que un proyecto de reforma constitucional pueda ser debatido y sometido a votación, es compatible con el conjunto



de atribuciones que tiene el Congreso como poder constituido para reformar la Constitución.

Si bien es cierto, el Parlamento puede aprobar o rechazar un proyecto de reforma constitucional, dado que, según el artículo 206 de la Constitución es su competencia, en virtud de los principios de corrección funcional y de unidad de la Constitución, tal competencia tiene límites formales y materiales, como ha señalado el Tribunal Constitucional (Sentencias del Exp. 0014-2002-AI/TC y del Exp. 050-2004-AI/TC), y de hecho, una limitación prevista en la Constitución sería que el Presidente del Consejo de Ministros pueda formular cuestiones de confianza por temas que atañen a la gestión del Poder Ejecutivo, como las políticas públicas de la lucha contra la corrupción, mejora de la educación, reforma del sistema político, entre otras. De ahí que, el Presidente del Consejo de Ministros pueda formular una cuestión de confianza para que el Congreso revise, debata y someta a votación el proyecto de reforma constitucional.

Por otro lado, el Derecho Parlamentario es un área disciplinar que se nutre de las prácticas parlamentarias. En ese sentido, no ha sido ajeno a la práctica parlamentaria del Congreso de la República que el Poder Ejecutivo formule cuestiones de confianza para que se aprueben reformas constitucionales. Sucedió el año 2018, así como en el mes de junio de este año y en ambas ocasiones las cuestiones de confianza fueron aprobadas. Las razones que acompañaron las dos ocasiones anteriores son, en términos constitucionales, las mismas, así como las medidas sometidas a cuestión de confianza fueron, como ahora, leyes de reforma constitucional. Por lo que, un elemental sentido de coherencia institucional exige que el Parlamento actúe de manera similar a como ya lo ha hecho; pues si ya ha sucedido antes con la misma composición parlamentaria, no tiene por qué ser inconstitucional hoy lo que ayer fue constitucional.

c) Ahora bien, en relación con el argumento sobre la prohibición del mandato imperativo, debe precisarse que dentro del margen de acción que tiene el Congreso este no se encuentra obligado a aprobar la cuestión de confianza, podría de hecho rechazarla, dado que la Constitución no le impone aprobarlas. No obstante lo indicado, el temor de la actual mayoría parlamentaria, pareciera que no reside en lo que es constitucionalmente posible o lo que se deriva de las normas constitucionales, sino en un escenario al que se ha llegado por aplicación de disposiciones constitucionales

expresas, pues el artículo 134 de la Constitución establece que si el Congreso de la República niega la confianza a dos consejos de ministros, el Presidente de la República puede –no está obligado a– disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones para elegir representantes que culminen el período de mandato representativo. En la presente coyuntura, como es de público conocimiento, la composición actual del Congreso ya ha negado la confianza a un consejo de ministros, cuando el 14 de setiembre del 2017 le negó la confianza solicitada al Gabinete de Fernando Zavala. Con lo cual, si se niega nuevamente una cuestión de confianza, el actual Presidente de la República estaría facultado para disolver el parlamento, lo que no quiere decir que necesariamente tenga que o deba hacerlo.

5.2. Sin perjuicio de lo indicado, cabría añadir que la cuestión de confianza es una institución propia de un régimen parlamentario, no obstante, está presente en nuestra Constitución que se afilia a un régimen presidencialista atenuado con instituciones parlamentaristas. Esto da origen a un modelo de gobierno híbrido de presidencialismo atenuado por la presencia de instituciones propias del parlamentarismo (como el voto de investidura del Consejo de Ministros, la interpelación y censura de los ministros y del gobierno, así como la propia cuestión de confianza sobre iniciativas ministeriales que pueden plantear los Ministros o el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo). Esta figura cumple una finalidad valiosa y legítima constitucionalmente, en el sentido de asegurar mínimos de confianza entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, que garanticen la gobernabilidad y la implementación de la gestión gubernativa orientada a la consecución del bien común y los compromisos de las políticas de gobierno que, en el caso del actual gabinete, se definieron alrededor de los ejes de la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la institucionalidad, el crecimiento económico, desarrollo social y descentralización. Por lo tanto, la configuración de la institución de la cuestión de confianza en nuestro sistema constitucional debe realizarse a partir de lo que está establecido expresamente en la Constitución de 1993, y, de la interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Constitucional, en el marco de los principios y valores democráticos que reconoce nuestra Constitución. En dicho sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Presidente del Consejo de Ministros puede formular dos tipos de cuestión de confianza la obligatoria al inicio de su gestión, y la facultativa en cualquier momento y con una amplia libertad de acción:

75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en



la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. (STC del Exp. 006-2018-PI/TC)

5.3. Aún a pesar de dicha amplitud, como toda institución constitucional, evidentemente tiene límites, y desde luego, el respeto de los derechos fundamentales, así como el respeto del principio de división, control y equilibrio de poderes, son los que deberán precisarse caso por caso, en función a la voluntad popular. Porque el actual bloqueo de la oposición parlamentaria al gobierno en la lucha anticorrupción, genera inseguridad e ingobernabilidad. El mismo que debería ser superado con el voto popular, como es propio de una democracia constitucional moderna.

## **6. Conclusiones:**

6.1. La actual tensión política entre el Parlamento, dominado por la mayoría de Fuerza Popular y el Partido Aprista, y el Poder Ejecutivo no es una situación de coyuntura, sino que obedece a un ejercicio abusivo de las potestades parlamentarias por parte de la oposición en desmedro del Ejecutivo; se trata de una tensión política que surge desde el inicio de este periodo de gobierno, en julio de 2016 y que se ha extendido y agravado.

6.2. El actual Presidente Martín Vizcarra, que ha recogido el sentir ciudadano de rechazo absoluto a la corrupción política, económica y judicial, ha empleado los cauces e instituciones constitucionales para promover reformas que hagan frente a los problemas que se vienen viviendo por la corrupción. No obstante, desde el propio Parlamento se ha hecho sentir la obstrucción y el enfrentamiento político.

6.3. Por ello, la propuesta de recortar el período de mandato representativo de los congresistas y del propio Presidente de la República y el consecuente adelanto de elecciones generales, es una propuesta que en términos políticos podría ser cuestionada, como de hecho lo viene haciendo la oposición parlamentaria; pero, que cuenta con sustento constitucional indudable. Como se ha visto, ningún derecho fundamental es absoluto y por ello podría recortarse el mandato de los actuales congresistas y del propio Presidente de la República; de igual manera, es constitucionalmente posible reformar la Constitución a través de disposiciones transitorias especiales, como se hizo el año 2000, para llevar adelante la reforma propuesta.

6.4. En el mismo sentido, se puede emplear la cuestión de confianza para que el Congreso revise, debate y someta a votación la reforma constitucional presentada, porque la propone el Presidente del Consejo de Ministros, no el Presidente de la República, por ende, la prohibición de observar la reforma constitucional para el Presidente de la República no podría ser equiparada ni servir para sustentar una prohibición de formular cuestión de confianza, dado que se trata de instituciones y situaciones claramente diferenciables y que corresponden a procedimientos distintos. Máxime si con ello no se acrecienta el poder de ninguno de los poderes en detrimento del otro o, que mediante estas decisiones el propio Presidente vaya a beneficiarse, lo que resultaría cuestionable. Al contrario, la propuesta deja al pueblo la decisión de ratificación de la reforma a través de referéndum.

6.5. De igual manera, si bien el Congreso tiene amplia libertad para aprobar o no una reforma, tal facultad no es absoluta, y está sujeta a límites, uno de los cuáles vendría establecido por el ejercicio de la cuestión de confianza que, frente a la dilación, motivaría su revisión, debate y votación en sede parlamentaria. No está demás señalar que la cuestión de confianza, como toda institución constitucional, deberá ejercerse con los límites que se desprenden de la propia Constitución.

Lima, 23 de setiembre de 2019.

César Landa Arroyo

Pedro Grández Castro

Abraham Siles Vallejos

Elena Alvites Alvites

Juan Carlos Díaz Colchado

Erika García-Cobián Castro

David Lovatón Palacios

Liliana Salomé Resurrección