



Proveído N° 398439

Original del documento s/n, remitido por el señor **ERNESTO ALVAREZ MIRANDA**, recepcionado con fecha 16 de agosto de 2019.

PASE A:

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO**

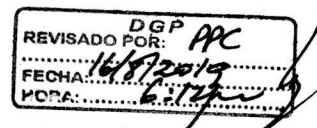
PARA:

Conocimiento y fines pertinentes.

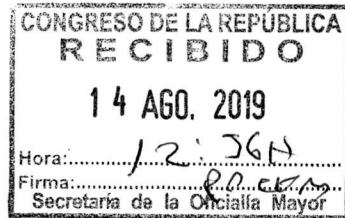


JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 16 de agosto de 2019.



“Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad”



La Molina, 09 de agosto de 2019

Señor Presidente
Pedro Olaechea Álvarez Calderón
Congreso de la República
Presente.

Asunto: Oficio Múltiple N°001-2019-2020-CR/P-POAC
Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 4637-2019-PE
“Proyecto de reforma Constitucional que prohíbe la postulación de
quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales”

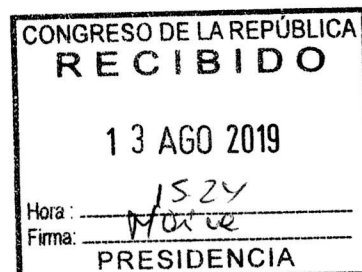
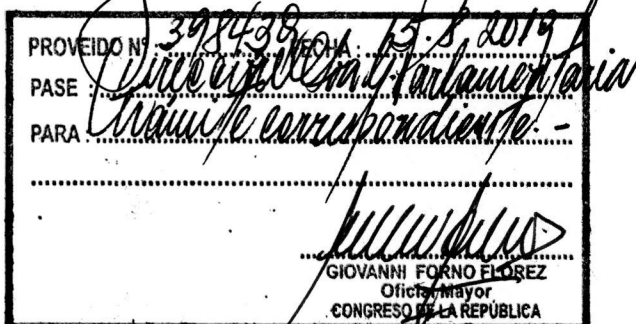
De mi especial consideración,

Es grato dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar la opinión legal solicita respecto del Proyecto de Ley N° 4637-2019-PE “Proyecto de reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales”, con la finalidad de contribuir al debate constitucional

Sin otro en particular, aprovecho la oportunidad para brindarle mis sentimientos de especial estima.

Atentamente,

Dr. Ernesto Alvarez Miranda



RU 398439

Opinión Legal

Dr. Ernesto Alvares Miranda

1. ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano al sentarse el precedente de adelanto de elecciones congresales?

Debemos tener presente que, el escenario actual es diferente al del año 2000 ya que no existe una crisis de presentación ni presidencial ni congresal. Por tanto, no existe un contexto político que justifique la medida. Además, desde el punto de vista jurídico, su aprobación vulnera el núcleo duro no susceptible de reforma constitucional al atentar contra 1) el principio de separación de poderes y 2) la forma de gobierno diseñada en la Constitución.

Respecto al primer punto, el Congreso de la República estaría consintiendo que el Poder Ejecutivo tenga un rol activo en vulnerar el contenido material de la reforma constitucional. Elemento no proporcionado por el texto aprobado en 1993 ni por la propia jurisprudencia constitucional.

En relación al segundo punto, la consecuencia político constitucional sería que, en lo sucesivo, el periodo del mandato congresal y/o presidencial dependen de las circunstancias políticas al igual que en la forma de gobierno parlamentaria. Dando lugar a una paradoja: adoptaríamos un instrumento propio del régimen parlamentario, pero para inclinar aún más la balanza en favor de la acumulación del poder en manos del Poder Ejecutivo.

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha identificado los límites a la reforma del modelo constitucional peruano el régimen político que en este caso se pretende vulnerar.

“Los límites materiales a la reforma constitucional, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución. (...)

ii. Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado.” Fundamento 76 STC EXP. N.º 014-2002-AI/TC

2. ¿El Congreso de la República tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Ejecutivo?

El Congreso de la República, representa a la Nación y su naturaleza implica que sea un órgano deliberativo y autónomo. En ese sentido, se encuentra entre sus facultades aprobar o no la iniciativa de reforma constitucional planeada.

Sin embargo, como se ha mencionado en líneas anteriores, su aprobación atenta contra los límites de la reforma constitucional al desnaturalizar la forma de gobierno, que establece un plazo de cinco años para ejercer el mandato de representación nacional. Asimismo, se quiebra en forma grave el principio de separación de poderes, pues sucesivas composiciones del Congreso quedarán a merced de las iniciativas legales o constitucionales que plantee el Poder Ejecutivo ante las amenazas de disolver el Congreso por el rechazo de la Cuestión de Confianza.

Es decir, la aprobación de la reforma constitucional en debate, será un precedente para eliminar equilibrio entre los dos principales órganos constitucionales.

Recordando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema, se reafirma la autonomía del Congreso de la República, como expresión de la representación nacional.

*“los congresistas tienen amplia libertad e independencia en el ejercicio de su labor, lo que se complementa con el reconociendo de diversas prerrogativas propias de un modelo liberal (prohibición del mandato imperativo, inviolabilidad del voto y opiniones, inmunidad parlamentaria, previstas en el artículo 93).”
Fundamento 18 STC 0001-2018-PI/TC*

*“ “mandato parlamentario” es un instrumento institucionalizado para la representación política; un dispositivo técnicojurídico para la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos que permite la conversión de la voluntad popular en voluntad del Estado. De allí que, si la representación política es un compromiso entre estatalidad y democracia, el mandato parlamentario es el instrumento político constitucional, al servicio de la representación misma.”
Fundamento 30 STC 0001-2018-PI/TC*

3.- ¿En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, puede ser observada por el Presidente?

En cualquier caso, una ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Lo anterior, atiende a la naturaleza especial de las leyes de reforma constitucional que tienen como finalidad reformar la norma fundamental del Estado. En ese sentido, quien tiene la calidad de sujeto titular de la competencia jurídica de reformar la Constitución es el Congreso de la República.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha establecido que:

“El artículo 206° de la Constitución no señala los alcances de la reforma constitucional, por lo que, tratándose de una competencia jurídica, debe entenderse que la reforma sólo puede tener alcances parciales. Ese es el sentido en el que debe entenderse la expresión ley de reforma constitucional que utiliza el mismo artículo 206° de la Carta, cuando se refiere a que lo aprobado por el Congreso o mediante referéndum, en el ejercicio de esta competencia, no puede ser observado por el Presidente de la República.” Fundamento 87 STC EXP. N° 0014-2002-AI/TC

4.- ¿Puede el Presidente del Consejo de Ministros hacer Cuestión de Confianza respecto a la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?

Como se ha descrito, el proyecto de reforma constitucional atenta contra los límites materiales permitidos para la reforma constitucional, por tanto, el Congreso de la República no debería aprobar dicho proyecto. Asimismo, el resultado del debate tampoco puede ser sometido a Cuestión de Confianza, pues no promueve una política de gobierno sino el quebrantamiento del mandato representativo establecido en nuestra Constitución.

De aceptar, el Congreso estaría claudicando con su compromiso de promover el principio constitucional de equilibrio de poderes porque bastaría que el Poder Ejecutivo exponga determinadas preferencias para que el Congreso esté obligado a acatar el pedido bajo sanción de disolución.

De esa forma, el Poder Constituyente quedaría en manos de Palacio de Gobierno y por tanto expuesto a cualquier intento de acumulación de poder indebido.

5.- ¿En caso que el presidente del Consejo de Ministros formule un pedido de Cuestión de confianza respecto del proyecto de reforma constitucional, podría el congreso no tramitarlo?

Al respecto, el Congreso de la República sí debería tramitarlo, con la finalidad de dejar constancia de que, con la sola presentación por parte del Presidente del Consejo de Ministros, se está vulnerando la autonomía del Congreso pues se pretende limitar la expresión democrática del cuerpo electoral.

Lo anterior, sin perjuicio presentar una denuncia constitucional o/y una demanda de conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional presentada por el pleno del Congreso.

6.- ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?

Como se mencionó anteriormente, el Congreso de la República debería presentar una denuncia por infracción a la Constitucional o/y una demanda competencial al Tribunal Constitucional.

Respecto a la demanda de conflicto competencial, de acuerdo al artículo 109 del Código Procesal Constitucional establece que *“los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares. Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno”*, por tanto, el Congreso de la República necesitaría la mayoría calificada del pleno que respalde la voluntad para presentar la demanda.

En relación a los argumentos, se debe resaltar que no es competencia del poder constituyente derivado modificar la Constitución con la finalidad de adelantar elecciones, pues atenta contra los límites materiales de la reforma constitucional.

Asimismo, forzar la reforma mediante una Cuestión de Confianza implica que disolver el Congreso sin respetar las causales que se establecen en el artículo 134 de la Constitución.

7.- ¿En caso de aprobación y promulgación, puede aplicarse a la actual representación nacional?

No es posible que la reforma constitucional se aplique a la representación actual. En tanto, el artículo 90 de la Constitución Política establece que el mandato de representación nacional es de cinco años, plazo que estuvo vigente en el momento de las elecciones generales.

En caso de modificarse la Constitución, sus efectos se aplicarían a partir del siguiente periodo. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente se estaría atentando contra los límites de la reforma constitucional.

8.- ¿Es pertinente la modificación del artículo 112 de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también juramentado al cargo de Presidente de la República?

La finalidad de la referida norma es impedir que quien maneja los recursos públicos desde Palacio de Gobierno tenga la posibilidad de postular a la Presidencia en un periodo inmediato, toda interpretación en contrario sería

inconstitucional, en ese sentido es innecesario aprobar un dispositivo que indique textualmente lo referido.

Sin embargo, si el Congreso decide que es necesario su incorporación, se podría aprobar mediante la presentación de otro proyecto de ley que no contenga un texto que atente contra la conformación actual del Congreso.