



Lima, 03 de septiembre de 2019

Señora Congresista de la República:

**ROSA BARTRA BARRIGA**

Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. -



De mi consideración:

Me es grato saludarla en mi calidad de Director de Política, del Grupo Valentín; a fin de hacerle llegar las respuestas a las preguntas sobre el Proyecto de Ley 4637/2019-PE y una eventual cuestión de confianza sobre este; formuladas por el Presidente del Congreso de la República, señor Pedro Olaechea Álvarez Calderón.

El informe adjunto contiene las respuestas que con sustento técnico jurídico han desarrollado los integrantes de la División de Asuntos Públicos y Legales del Grupo Valentín.

Asimismo, y por tratarse de un tema del más alto interés público, ponemos a su disposición al equipo técnico del Grupo Valentín, a efectos de complementar el análisis constitucional, recogido en el informe, a través de alguna reunión de trabajo u otro mecanismo de diálogo que tenga a bien definir.

Atentamente.

  
\_\_\_\_\_  
**EDWARD DYER CRUZADO**  
Director de Política del Grupo Valentín

# INFORME CONSTITUCIONAL

Sobre el cuestionario planteado por el señor Presidente del Congreso de la República, en atención a la propuesta de Adelanto de Elecciones Generales

**Para:** Congresista de la República Patricia Donayre Pasquel.  
**Dirección:** Av. Abancay s/n Cdra. 2, Oficina 702. Cercado | Lima  
**Preparado por:** Grupo Valentín | División de Asuntos Públicos y Legales

**Fecha:** 1 setiembre de 2019

---

## Estructura del informe:

- ~ Resumen de la propuesta del Poder Ejecutivo
- ~ Respuesta a las preguntas constitucionales planteadas por el señor Presidente del Congreso de la República, Pedro Olaechea Álvarez Calderón.

De requerirse, se podrán alcanzar valoraciones jurídico-políticas y desarrollo posterior en reunión de trabajo a coordinar con Carlos Nue <nue.carlos@gmail.com>.



## Breve resumen de la propuesta del Poder Ejecutivo:

**A.** El Proyecto de Ley 4637-2019 propone modificar el artículo 112 de la Constitución e incorpora cuatro disposiciones finales y transitorias. El objetivo es producir el adelanto de las elecciones general al establecer un recorte del mandato del presidente de la República y de la vicepresidenta, así como de los congresistas y representantes ante el Parlamento Andino.

**B.** La modificación establece expresamente que quien ha juramentado al cargo de presidente de la República no puede ser elegido para el periodo inmediato. Esta prohibición no hace ninguna distinción entre presidentes electos o accesorios, es decir aquellos que llegan por la vía de la sucesión constitucional.

**C.** Las cuatro disposiciones finales y transitorias, tienen por finalidad:

1. Establecer que el periodo de congresistas y representantes ante el Parlamento Andino culmina el 26 de julio de 2020, y el del presidente de la República y de la vicepresidenta concluye dos días después, el 28 de julio.
2. Señalar que las elecciones generales se realizarán el tercer domingo de abril de 2020.
3. Exonerar de los plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones al siguiente proceso electoral, de modo que se apliquen las leyes de reforma política recientemente promulgadas. Este es un punto controvertido pues más allá de la exoneración, los plazos reales no permitirán que se incorporen las nuevas reglas aprobadas, es decir, precisamente el corazón de la reforma hasta el momento.
4. Aclarar que el periodo del siguiente presidente, congresistas y representantes ante el Parlamento Andino será por cinco años.

**D.** Finalmente, el proyecto de ley establece en su fórmula legal que el Presidente convocará a referéndum para la aprobación de esta reforma constitucional. Esta disposición resulta cuestionable pues la competencia de definir si una reforma es sometida a referéndum corresponde al Congreso de la República, conforme al 206 de la Constitución.



Respuesta a las cuestiones constitucionales formuladas por el presidente del Congreso de la República, Congresista Pedro Olaechea Álvarez Calderón:

---

**Pregunta 1: ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?**

En primer término, debemos aclarar que la actual propuesta de adelanto de elecciones presidenciales y parlamentarias, contenida en el Proyecto de Ley 4637-2019, no constituye el primer caso sobre la materia. La pregunta, tal como está formulada, asume que, de aprobarse la propuesta, podría “sentarse un precedente” de adelanto de elecciones.

Dicho precedente ya existe. Se trata del recorte del mandato presidencial y parlamentario efectuado en el año 2000, a través de la Ley N° 27365, la cual fue propuesta por el señor ex presidente y reo Alberto Fujimori, antes de que renunciara a la presidencia vía fax. Como consecuencia de su aprobación, actualmente contamos con la “Primera Disposición Transitoria Especial” de nuestra Constitución. Por lo tanto, el recorte de este tipo de mandatos es perfectamente constitucional: lo reconoce nuestra propia Constitución.<sup>1</sup>

Vale la pena recordar que, aun cuando las constituciones se caracterizan por su rigidez y tienen una pretensión de permanencia en el tiempo, una de sus características fundamentales es que deben adaptarse a los cambios y necesidades sociales.

En tal sentido, toda modificación de la Constitución supone una alteración del orden constitucional vigente, sin que ello implique una “afectación” en sentido negativo. No podría constituir una afectación, si se sigue el procedimiento para su modificación previsto en la Constitución.

Ello es precisamente lo que ocurre en el proyecto de adelanto de elecciones, presentado por el Poder Ejecutivo. En éste se sigue el procedimiento consagrado en el art. 206 de la Constitución, proponiendo que sea el pueblo, via referéndum, quien en última instancia decida sobre la propuesta de adelanto de elecciones.

---

<sup>1</sup> El debate en el Congreso de la República, producido el jueves 05 de octubre del año 2000, puede ser revisado aquí:

<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley27365.pdf>

Este mecanismo fortalece el carácter democrático de la propuesta de adelanto de elecciones, al acercar al pueblo, en tanto poder constituido, a la toma de decisión final sobre el cambio constitucional propuesto por el gobierno <sup>2</sup>.

Por último, no debe perderse de vista que al tratarse de una propuesta de “norma transitoria y especial”, el cambio propuesto se aplica a circunstancias específicas, sin modificar el “núcleo” del modelo constitucional, que está gobernado por normas de vocación permanente.

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

Sí. El Congreso de la República tiene la atribución exclusiva de dar las leyes y en tal sentido, puede aprobar, modificar o desestimar cualquier iniciativa legislativa.

En el mismo sentido, los congresistas no están sujetos a mandato imperativo<sup>3</sup>, por lo que pueden votar en el sentido que estimen convenientes todas las cuestiones que son competencia de este poder del Estado.

**Pregunta 3: ¿En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, puede ser observada por el presidente?**

Tal como dispone el artículo 206 de la Constitución, el Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso.

Al ser el Proyecto de Ley Nro. 4637/2019-PE, uno de reforma constitucional; de aprobarse no podría -con o sin modificaciones- no podría ser observado por el Poder Ejecutivo.

---

<sup>2</sup> En el plano de la teoría constitucional, existe consenso respecto a que los mecanismos de reforma constitucional que acercan la voluntad popular a la toma de decisión, deberían permitir prácticamente cualquier cambio constitucional. Ello porque el pueblo es, incluso según el artículo 45 de nuestra Constitución, el depositario de la soberanía nacional. Al respecto, Yaniv Rozanai sostiene lo siguiente: (...) the more an amendment process contains inclusive and deliberative democratic mechanisms, the more closely it resembles “the people’s” primary constituent power. Congruently, since primary constituent power is by its nature unlimited, popular secondary constituent powers, which present a fuller –while still limited– presence of the people’s sovereignty, should be allowed greater latitude when it comes to constitutional changes. En: ROZANAI, Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of Amendment Power. New York: Oxford University Press, 2017.p. 175

<sup>3</sup> **Artículo 93 de la Constitución.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.



Ahora bien, algunos constitucionalistas han usado esta regla que prohíbe al Presidente de la República observar una ley que contiene una reforma constitucional aprobada, como un argumento para sostener que, al no poder observarla, tampoco puede pedir una cuestión de confianza sobre una propuesta de reforma constitucional, elaborada por el Ejecutivo.

En primer término, debe tomarse en cuenta que el Tribunal Constitucional ha sostenido en la resolución N° 014-2002-AI/TC, que la única razón por la que el Presidente no puede observar una ley de reforma constitucional, es porque éste no forma parte de proceso de “aprobación”, ni de “sanción” de este tipo de leyes.

Siendo ello así, no se pueden extender estas razones sobre la prohibición de observar leyes de reforma constitucional, a la facultad de presentar una cuestión de confianza sobre un proyecto de reforma. Se trata de instrumentos político-constitucionales con distintos objetivos, que además lo ejercen autoridades distintas: (i) la observación de leyes la aplica el Presidente de la República; mientras que, (ii) la cuestión de confianza la plantea el Presidente de Consejo de Ministros.

En esa línea, no olvidemos que, según el propio Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza es un mecanismo institucional por el que se busca el apoyo político del Congreso<sup>4</sup>.

En conclusión: **(i)** el Tribunal Constitucional ha determinado que el Presidente de la República no puede observar una ley que contiene una reforma de nuestra Constitución, debido a que según el art. 206, el Ejecutivo no forma parte de su proceso de aprobación, ni de sanción; y, **(ii)** esto no obsta a que según el art. 132 y 133, el Presidente del Consejo de Ministros pueda “impulsar” una reforma constitucional vía “cuestión de confianza”; ya que al hacerlo no interfiere con estos procesos de reforma. Tan es así que, de no prosperar en su intento de buscar el apoyo político del Congreso, debe renunciar.

**Pregunta 4: ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros hacer una cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?**

El Tribunal Constitucional indicó en la sentencia del Expediente 006-2018-PI/TC, que la cuestión de confianza “ha sido regulada en la Constitución de manera abierta”. En dicho fallo, el Tribunal declaró inconstitucional la

---

<sup>4</sup> Fundamento Jurídico 74 de la Sentencia del Expediente 006-2018-PI/TC.

modificación al artículo 86 del Reglamento del Congreso, la cual pretendía limitar la cuestión de confianza en razón de los temas por los que se podrá plantear.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en septiembre de 2018 este Parlamento tramitó y aprobó la cuestión de confianza planteada por el entonces presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva (2018-2019). Dicha cuestión de confianza, debe recordarse, fue planteada respecto de proyectos de reformas constitucionales. En igual sentido, el pasado 5 de junio el Congreso aprobó la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar (2019), donde se incluían 2 proyectos de reforma constitucional.

En tal sentido, bajo un escenario similar, el Presidente del Consejo de Ministros se encuentra plenamente facultado para plantear cuestión de confianza sobre el proyecto de reforma constitucional, de adelanto de elecciones generales.

No obstante, al no haber una norma expresa que regule el procedimiento para el caso de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales, y a falta de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el particular, recomendamos medida y lo más altos estándares de modales democráticos tanto al Poder Ejecutivo, como al Congreso de la República, al momento de proponer, de un lado, y de aceptar o rechazar la cuestión de confianza, del otro.

**Pregunta 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?**

En el fundamento jurídico 74 de la Sentencia del Expediente 006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que la finalidad de la cuestión de confianza es “servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsables a los ministros (...)”.

Por tal razón, al ser un mecanismo que hace posible el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Parlamento, el Congreso está obligado a dar trámite a la cuestión de confianza. De igual modo, los ministros de Estado están obligados a comparecer ante el Congreso cuando se plantea alguna moción de censura, interpelación o estación de preguntas.

Dar trámite significa, en buena cuenta, absolver un pedido específico. En el caso de la censura o de la cuestión de confianza, hablamos de competencias



constitucionales del Congreso y del Poder Ejecutivo –respectivamente-, cuya absolucón no puede quedar a la discreción de su contraparte. Existe un mandato constitucional de dar una respuesta, incluso cuando se trate de una “improcedencia”.

Además, el cuarto párrafo del artículo 82 del Reglamento del Congreso establece, sobre la cuestión de confianza, que: “*será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso*”. De esta manera, queda claro que existe una obligación de tramitar el pedido de cuestión de confianza, para a su vez, poder cumplir el procedimiento consagrado en el artículo 82 del reglamento.

En tal sentido, en atención al balance de poderes, el Congreso de la República debe tramitar con diligencia y sin demora, el pedido de una cuestión de confianza que el Poder Ejecutivo le formule. Tanto más cuando todos los mecanismos mencionados (cuestión de confianza, censura, interpelación, estación de preguntas) se exponen, debaten y votan en el Parlamento.

#### **Pregunta 6: ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?**

Si se considera que el pedido de cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional no es válido, se podría plantear una cuestión previa; pero de ningún modo dejar de dar trámite.

No obstante, de plantearse la cuestión previa debe tomarse en cuenta la actuación que este mismo Congreso tuvo frente a similares pedidos, como los mencionados en la respuesta a la pregunta 4, en especial lo referido a los cuatro proyectos de reforma constitucional que dieron lugar al referéndum del nueve de diciembre del 2018.

#### **Pregunta 7: ¿En caso de aprobación y promulgación, puede aplicarse a la actual representación nacional?**

Sí. La redacción de la fórmula legal contenida en el Proyecto de Ley 4637/2019-PE indica expresamente que: “los congresistas y representantes ante el Parlamento Andino en las elecciones generales 2016, culminan su representación el 26 de julio de 2020”.

De aprobarse en esos mismos términos el proyecto de ley, la aplicación inmediata de la norma alcanza a la actual representación nacional. Si bien algunos





constitucionalistas han sostenido que este proyecto implica una aplicación retroactiva de la norma, debemos indicar que dicha postura es errónea. Solo sería retroactiva si el periodo a recortar fuese un periodo pasado, no uno vigente.

Si bien los actuales congresistas iniciaron su mandato por un periodo constitucional de cinco años<sup>5</sup>, mediante una reforma a la Constitución se variaría dicha regla de manera inmediata, y, únicamente al caso específico del periodo parlamentario 2016-2021: reduciéndolo en un año. La misma interpretación se aplicaría para el caso del Presidente y Vicepresidenta de la República.

Por último, de quedar alguna duda sobre la validez de la aplicación temporal del proyecto de ley, debe tenerse presente que la misma regla constitucional fue aprobada en el año 2000 (Ley N° 27365); interrumpiendo el mandato parlamentario y ejecutivo de manera inmediata, que además, acababa de iniciar dicho año.

**Pregunta 8: ¿Es pertinente la modificación del artículo 112 de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también jurado al cargo de presidente de la República?**

La modificación planteada al artículo 112 deja zanjadas las posibilidades de que el actual presidente, Martín Vizcarra, postule a una eventual reelección en caso se apruebe la reforma constitucional. Sin perjuicio de ello, consideramos que la redacción vigente es suficiente para interpretar que el presidente en funciones no puede postular a la elección inmediata a su mandato, independientemente de las causas por las que ejerza el cargo.

En tal sentido, la modificación al artículo 112 no es indispensable para interpretar que el presidente de la República se encuentra prohibido de postular en el inmediato proceso electoral como candidato a dicho cargo.

---

<sup>5</sup> **Artículo 90.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. **El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.** Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.



Su aprobación, sin embargo, tampoco resulta problemática en términos constitucionales; y por el contrario, permitiría eliminar cualquier interpretación en contrario.

En análisis presentado es jurídico constitucional, el criterio de la pertinencia política le corresponde al Parlamento.

---

**Firmado por Edward Dyer Cruzado | Bruno Fernández de Córdova  
Jauregui | Luis Zavaleta Revilla | Martín Soto Florián, en representación del  
Grupo Valentín.**

