

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2019 – 2020

Señor Presidente

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, las siguientes iniciativas legislativas:

1. Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Armando Villanueva Mercado, ley que reforma la Constitución y modifica la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas elegidos en las Elecciones Generales 2016.
2. Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR, presentado por el grupo parlamentario de Acción Popular, a iniciativa del congresista Edmundo del Águila Herrera, ley de reforma constitucional que modifica el artículo 112 de la Constitución precisando la no reelección inmediata del presidente de la República.
3. Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR, presentado por el grupo parlamentario El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Marco Arana Zegarra, ley de reforma constitucional que convoca a elecciones generales el 2019.
4. Proyecto de Ley N° 3623/2018-CE, presentado por el grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad a iniciativa del congresista Hernando Ismael Cevallos Flores, sobre reforma constitucional que dispone la convocatoria a asamblea constituyente y adelanto de elecciones.
5. Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Segundo Tapia Bernal, proyecto de reforma constitucional que establece los impedimentos para postular al cargo de presidente de la República.
6. Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, ley de reforma constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales.

El presente dictamen fue _____ por _____, en la ____ de la Comisión de Constitución y Reglamento, del _____, contando con los votos ____ de los señores Congresistas: _____ miembros ____ de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 19 de abril de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 24 del mismo mes y año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
2. El Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 6 de setiembre de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 11 del mismo mes y año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

3. El Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 3 de octubre de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 5 del mismo mes y año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
4. El Proyecto de Ley N° 3623/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite documentario el 12 de noviembre de 2018. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 14 del mismo mes y año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
5. El Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 22 de mayo de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 27 del mismo mes y año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
6. El Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 31 de julio de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 21 del mes de agosto del mismo año para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

1. El Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR propone la ley que reforma la Constitución y modifica la duración del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas elegidos en las Elecciones Generales de 2016. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Ley que reforma la constitución y modifica la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas elegidos en las Elecciones Generales de 2016

Artículo Único. - Incorpora dos Disposiciones Transitorias Especiales a la Constitución Política del Perú.

Agréganse al texto de la Constitución Política del Perú las siguientes Disposiciones Transitorias Especiales:

“Cuarta. - El Presidente y los Vicepresidentes elegidos en las Elecciones Generales de 2016, concluirán su mandato el 28 de julio de 2019. Los Congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2020. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los artículos 90 y 112 de la Constitución Política del Perú.

Quinta. - El proceso de Elecciones Generales que se realice el 2020, será convocado para elegir al Presidente y Vicepresidentes y para elegir un Congreso por el periodo de cinco (5) años”.

2. El Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR, propone la ley de reforma constitucional que modifica el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, precisando los alcances de la no reelección inmediata del presidente de la República. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 112° de la Constitución Política del Perú, recisando los alcances de la no reelección inmediata del presidente de la República

Artículo Único. -Modificación del artículo 112° de la Constitución Política del Perú.
Modifícase el artículo 112° de la Constitución Política del Perú con el siguiente texto:

“**Artículo 112°.** - El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata para:

1. Quien esté ejerciendo el cargo de Presidente de la República bajo cualquier circunstancia legal.
2. Quien fue vacado por las causales 2, 3, 4, y 5 contempladas en el artículo 113° de la Constitución Política del Perú.
3. Quien se encuentre suspendido en el ejercicio de la Presidencia de la República por las causales 1, y 2 del artículo 114° de la Constitución Política del Perú.
4. El Vicepresidente de la República, o el Presidente del Congreso de la República, que esté ejerciendo, en forma temporal o permanentemente, el cargo y funciones de Presidente de la República, en aplicación del artículo 115° de la Constitución Política del Perú.

Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, **por única vez**, sujeto a las mismas condiciones”.

3. El Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR propone la Ley de Reforma Constitucional que convoca a Elecciones Generales el 2019. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Ley de reforma constitucional que convoca a Elecciones Generales el 2019

Artículo Único. Modifíquese las Disposiciones Transitorias Especiales conforme al texto siguiente:

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

PRIMERA. El presidente y los Vicepresidentes de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2016, concluirán su mandato el 28 de julio de 2019. Los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2019. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los artículos 90° y 1120de la Constitución Política.

SEGUNDA. Para efectos del proceso electoral que se realice en el 2019, el plazo previsto en el primer párrafo del artículo 91° de la Constitución, será de cuatro meses.

TERCERA. Una vez instaurado el nuevo Poder Ejecutivo, tras las elecciones generales de 2019, este deberá convocar, en un plazo máximo de treinta (30) días a una Asamblea Constituyente; la cual aprueba el texto de la nueva Constitución con dos tercios de los miembros de la Asamblea”.

4. El Proyecto de Ley N° 3623/2018-CR tiene por objeto modificar el artículo 206 de la Constitución, para disponer la convocatoria a Asamblea Constituyente. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Ley de reforma constitucional que dispone la convocatoria a Asamblea Constituyente y adelanto de elecciones

Artículo 1. Objeto

La presente Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto modificar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, para disponer la convocatoria a Asamblea Constituyente.

Artículo 2.- Modificación

Modifícase el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, el que queda redactado con el siguiente texto:

“Artículo 206.- **La reforma parcial de la Constitución se aprueba** por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, **y se ratifica** mediante referéndum.

El referéndum, no es necesario sí el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas son una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La reforma total de la Constitución se realiza mediante Asamblea Constituyente, cuya convocatoria se aprueba mediante referéndum. La Constitución elaborada y aprobada por la Asamblea Constituyente se ratifica mediante referéndum.

Las iniciativas de reforma de la Constitución y de convocatoria a Asamblea Constituyente corresponden al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Artículo 3.- Incorporación de las Disposiciones Transitorias Especiales a la Constitución

Incorpórase a la Constitución Política del Perú, las Disposiciones Transitorias Especiales Cuarta, Quinta y Sexta, las que quedan redactadas con el siguiente texto:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

“Cuarta. - Dentro de los treinta (30) días de la entrada en vigor de la presente norma, el Congreso de la República publica la Resolución Legislativa que convoca a Asamblea Constituyente; su elección se realiza dentro de los noventa (90) días naturales posteriores a su convocatoria, conforme a los criterios previstos en la ley que rige el proceso electoral constituyente, que se aprueba dentro de los treinta (30) días posteriores a la convocatoria.

Quinta.- La Asamblea Constituyente se integra por ciento treinta (130) Constituyentes. En cada distrito electoral múltiple, el derecho a ser elegido se ejerce mediante listas ciudadanas representativas y organizaciones políticas. Por ley se establecen circunscripciones electorales especiales pueblos indígenas u originarios y de residentes en el extranjero; así como condiciones igualitarias en la publicidad electoral y las restricciones al financiamiento privado.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Sexta.- Los Congresistas de la República, elegidos en las elecciones generales de 2016, culminan su mandato parlamentario un día antes de la instalación de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente sanciona la legislación estrictamente indispensable y por excepción convoca a elecciones generales de Presidente, Vicepresidentes y representantes del Poder Legislativo. Por excepción, no son aplicables los plazos señalados en el artículo 90 y 112 de la Constitución”.

5. El Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR, proyecto de reforma constitucional que establece los impedimentos para postular al cargo de presidente de la República. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Ley de reforma constitucional que establece los impedimentos para postular al cargo de presidente de la República

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es establecer los impedimentos para postular al cargo de presidente de la República.

Artículo 2. Modificatoria

Modifícase el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, el cual quedara redactado de la siguiente manera:

“Artículo 112. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata.

Estan impedidos o prohibidos de postular:

- a. Los Vicepresidentes de la Republica,
- b. Quien fue vacado del cargo de presidente de la Republica por las causales 2, 3, 4 y 5 del artículo 113 de la Constitucion Politica del Peru,
- c. Quien se encuentre suspendido del cargo de presidente de la Republica por las causales señaladas en el articulo 114 de la Constitucion Política del Peru, y
- d. Quien se encuentre ejerciendo el cargo de presidente de la Republica bajo cualquier circunstancia legal.

Transcurrido otro periodo constitucional, como minimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

6. El Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, propone modificar el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, respecto a la postulación de quien ejerce la presidencia, asi como el recorte de su mandato, el de los congresistas de la República y los representantes del Parlamento Andino. Para ello, plantea la siguiente fórmula legal:

Ley de reforma constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las Elecciones Generales

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, para determinar que quien juramenta y asume funciones como Presidente de la

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

República no puede postular a la Presidencia en el periodo inmediato siguiente, además establece un recorte del mandato del Presidente de la República, los congresistas de la República y los representantes del Parlamento Andino, y adelanta las Elecciones Generales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 112 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

Tampoco puede postular a la Presidencia de la República en las elecciones generales inmediatas quien en dicho periodo haya también juramentado al cargo de Presidente de la República”.

Artículo 3.- Incorporación de Disposiciones Transitorias Especiales a la Constitución Política del Perú

Incorpórese las siguientes disposiciones Transitorias Especiales a la Constitución Política del Perú:

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

Cuarta. – El Presidente y la Vicepresidenta de la República actualmente en funciones concluyen su mandato el 28 de julio de 2020. Los congresistas y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en las Elecciones Generales 2016 culminan su representación el 26 de julio de 2020.

Quinta.- Las Elecciones Generales para Presidente y Vicepresidente de la República, congresistas de la República y representantes ante el Parlamento Andino se realizan el tercer domingo de abril de 2020. Los demás plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Organizaciones Políticas no son aplicables para este proceso electoral. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil adecúan los plazos para que el proceso electoral pueda desarrollarse en la fecha señalada.

Sexta.- El Presidente, los Vicepresidentes de la República, los congresistas de la República y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en el año 2020 ejercen el cargo por un periodo de cinco años, conforme el artículo 90 y 112 de la Constitución Política.

Séptima.- Para las leyes de reforma política, promulgadas antes de la convocatoria al proceso electoral del año 2020 y que no afecten el calendario electoral aprobado conforme a la presente reforma constitucional, no se aplica el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones.”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Cuadro comparativo entre el texto vigente y la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo en el Proyecto N° 4637/2019-PE

Constitución Política del Perú	Texto propuesto en el proyecto de ley N° 4637/2019-PE
<p>Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p>	<p>Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como minimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p> <p>Tampoco puede postular a la Presidencia de la República en las elecciones generales inmediatas quien en dicho periodo haya tambien juramentado al cargo de Presidente de la República</p>
	<p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES</p> <p>Cuarta. – El Presidente y la Vicepresidenta de la República actualmente en funciones concluyen su mandato el 28 de julio de 2020. Los congresistas y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en las Elecciones Generales 2016 culminan su representación el 26 de julio de 2020.</p> <p>Quinta.- Las Elecciones Generales para Presidente y Vicepresidente de la República, congresistas de la República y representantes ante el Parlamento Andino se realizan el tercer domingo de abril de 2020. Los demás plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Organizaciones Políticas no son aplicables para este proceso electoral. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil adecúan los plazos para que el proceso electoral pueda desarrollarse en la fecha señalada.</p> <p>Sexta.- El Presidente, los Vicepresidentes de la República, los congresistas de la República y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en el año 2020 ejercen el cargo por un periodo de cinco años, conforme el artículo 90 y 112 de la Constitución Política.</p> <p>Séptima.- Para las leyes de reforma política, promulgadas antes de la convocatoria al</p>

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

	proceso electoral del año 2020 y que no afecten el calendario electoral aprobado conforme a la presente reforma constitucional, no se aplica el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones
--	---

III. ANTECEDENTES Y OPINIONES

1. Antecedentes legislativos

- En el **periodo parlamentario 2000-2001** ingresó la iniciativa legislativa 00428 presentada por el Poder Ejecutivo, relacionada con la reforma de los artículos 91, 111 y 112 de la Constitución. A mérito de ello, el Congreso aprobó, en Segunda Legislatura, la Ley N° 27365, Ley de Reforma Constitucional para recortar el periodo presidencial y parlamentario de cinco años a uno; sin embargo, debe precisarse que se produjo en una coyuntura especial.
- En el **periodo parlamentario 2016-2021** ingresó el proyecto de ley 2614/2017-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, relacionado con la reforma de la Constitución que modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas elegidos en las Elecciones Generales de 2016, proyecto que fue retirado.

2. Opiniones e información solicitadas

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 1
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR

Entidad	Documento
Colegio de Abogados de Lima	Oficio N° 1340-2017-2018-CCR/CR
Asociación Civil Transparencia	Oficio N° 1341-2017-2018-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio N° 1342-2017-2018-CCR/CR
Universidad San Martín de Porres	Oficio N° 1343-2017-2018-CCR/CR
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA	Oficio N° 1344-2017-2018-CCR/CR
Universidad de Lima	Oficio N° 1345-2017-2018-CCR/CR
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Oficio N° 1346-2017-2018-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 1347-2017-2018-CCR/CR
Enrique Bernales Ballesteros	Oficio N° 1348-2017-2018-CCR/CR
Ántero Florez Araoz Esparza	Oficio N° 1349-2017-2018-CCR/CR
Javier Valle Riestra González - Olaechea	Oficio N° 1350-2017-2018-CCR/CR
José Francisco Gálvez Montero	Oficio N° 1351-2017-2018-CCR/CR
Instituto Peruano de Economía	Oficio N° 1744-2017-2018-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio N° 1746-2017-2018-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1747-2017-2018-CCR/CR

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Oficio N° 1748-2017-2018-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 1749-2017-2018-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 1750-2017-2018-CCR/CR
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° 1751-2017-2018-CCR/CR
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana	Oficio N° 1752-2017-2018-CCR/CR
Universidad San Martín de Porres	Oficio N° 1753-2017-2018-CCR/CR
Cámara de Comercio de Lima	Oficio N° 1754-2017-2018-CCR/CR
Confederación General de Trabajadores del Perú	Oficio N° 1755-2017-2018-CCR/CR

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 2
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR

Entidad	Documento
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° 168-2018-2019-CCR/CR
Poder Judicial	Oficio N° 169-2018-2019-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 170-2018-2019-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio N° 171-2018-2019-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 172-2018-2019-CCR/CR
Instituto de Democracia y Derechos Humanos	Oficio N° 175-2018-2019-CCR/CR
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú	Oficio N° 176-2018-2019-CCR/CR
Instituto de Defensa Legal - IDL	Oficio N° 177-2018-2019-CCR/CR
Instituto de Estudios Peruanos - IEP	Oficio N° 178-2018-2019-CCR/CR
Enrique Bernal Ballesteros	Oficio N° 179-2018-2019-CCR/CR
Natale Amprimo Plá	Oficio N° 180-2018-2019-CCR/CR
Raúl Ferrero Costa	Oficio N° 181-2018-2019-CCR/CR
Martha Chávez Cossio	Oficio N° 182-2018-2019-CCR/CR
Fernando Tuesta Soldevilla	Oficio N° 183-2018-2019-CCR/CR
Víctor García Toma	Oficio N° 184-2018-2019-CCR/CR
Martín Tanaka Gondo	Oficio N° 185-2018-2019-CCR/CR

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 3
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR

Entidad	Documento
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 318-2018-2019-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio N° 319-2018-2019-CCR/CR
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 320-2018-2019-CCR/CR
Ántero Flores Araóz Esparza	Oficio N° 322-2018-2019-CCR/CR
Percy Medina Masías	Oficio N° 323-2018-2019-CCR/CR
Percy Medina Masías	Oficio N° 433-2018-2019-CCR/CR
Universidad San Martín de Porres	Oficio N° 516-2018-2019-CCR/CR

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 3623/2018-CR**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 4
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 3623/2018-CR

Entidad	Documento
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 404-2018-2019-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 405-2018-2019-CCR/CR
Jurado Nacional de Elecciones	Oficio N° 406-2018-2019-CCR/CR
Ántero Flores Araóz Esparza	Oficio N° 407-2018-2019-CCR/CR
Ernesto Álvarez Miranda	Oficio N° 408-2018-2019-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 6
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR

Entidad	Documento
Víctor García Toma	Oficio N° 2034-2018-2019-CCR/CR
César Landa Arroyo	Oficio N° 2035-2018-2019-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 2036-2018-2019-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Para el estudio del **Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE**, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones y especialistas:

Cuadro 7
Solicitudes de opinión técnica realizadas sobre el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE

Entidad	Documento
Universidad San Martín de Porres	Oficio N° 002-2019-2020-CCR/CR
Aníbal Quiroga León	Oficio N° 003-2019-2020-CCR/CR
Natale Amprimo Plá	Oficio N° 004-2019-2020-CCR/CR
Ángel Delgado Silva	Oficio N° 005-2019-2020-CCR/CR
Domingo García Belaúnde	Oficio N° 006-2019-2020-CCR/CR
Víctor García Toma	Oficio N° 007-2019-2020-CCR/CR
Fernando Calle Hayen	Oficio N° 008-2019-2020-CCR/CR
Enrique Gherzi Silva	Oficio N° 009-2019-2020-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 010-2019-2020-CCR/CR
Carlos Hakkanson Nieto	Oficio N° 011-2019-2020-CCR/CR
Pontificia Universidad Católica del Perú	Oficio N° 012-2019-2020-CCR/CR
Universidad Mayor de San Marcos	Oficio N° 013-2019-2020-CCR/CR
Universidad de Ciencias Aplicadas	Oficio N° 014-2019-2020-CCR/CR
Universidad Ricardo Palma	Oficio N° 015-2019-2020-CCR/CR
Universidad Antonio Ruiz de Montoya	Oficio N° 016-2019-2020-CCR/CR
Universidad del Pacífico	Oficio N° 017-2019-2020-CCR/CR
Universidad de Lima	Oficio N° 018-2019-2020-CCR/CR

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Universidad Esan	Oficio N° 019-2019-2020-CCR/CR
Universidad de Piura	Oficio N° 020-2019-2020-CCR/CR
Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa	Oficio N° 021-2019-2020-CCR/CR
Universidad Nacional de Trujillo	Oficio N° 022-2019-2020-CCR/CR
Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco	Oficio N° 023-2019-2020-CCR/CR
Universidad Nacional Federico Villarreal	Oficio N° 024-2019-2020-CCR/CR
César Landa Arroyo	Oficio N° 178-2018-2019-CCR/CR
Francisco José Eguiguren Praeli	Oficio N° 179-2018-2019-CCR/CR
Carlos Adrianzen Cabrera	Oficio N° 181-2018-2019-CCR/CR
Eugenio D' Medina Lora	Oficio N° 183-2018-2019-CCR/CR
Waldo Mendoza Bellido	Oficio N° 186-2018-2019-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

3. Opiniones recibidas

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió las siguientes comunicaciones:

Cuadro 8
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 2754/2017-CR

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Oficio N° 127-2018/JNAC/RENIEC	Desfavorable
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° D000180-2019-PCM-SG	Desfavorable
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 1099-2018-JUS/VMJ	Desfavorable
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 372-2018-DP/PAD	No corresponde pronunciarse. Indica que el proyecto responde a una coyuntura política específica antes que a una regulación estructural de la Constitución
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 000057-2018-JN/ONPE	Con observaciones
Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el ciudadano	Oficio N° 1005-2018-OPPEC-OM-CR	Remite opiniones ciudadanas.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 9
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 2920-2019-JUS/SG	Desfavorable
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 000112-2018-JN/ONPE	No corresponde. No tiene impacto significativo en las labores que realiza la

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

		entidad, pues no está relacionado con las competencias técnicas de la ONPE; sin embargo, formarían parte de los materiales de capacitación.
Natale Amprimo Plá	Comunicación s/n	Viable
Corte Suprema de Justicia de la República	Oficio N° 9496-2018-SG-CS-PJ	No corresponde emitir opinión.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 10
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 3482/2018-CR

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el ciudadano	Oficio N° 2447-2018-OPPEC-OM-CR	Remite opiniones ciudadanas.
Ántero Florez Araóz	Comunicación s/n	Desfavorable
Oficina Nacional de Procesos Electorales	Oficio N° 000124-2018-JN/ONPE	Con observaciones
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 8-2019-DP/PAD	Desfavorable

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 11
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 3623/2018-CR

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Ántero Florez Araóz	Comunicación s/n	Desfavorable
Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el ciudadano	Oficio N° 2778-2018-OPPEC-OM-CR	Remite opiniones ciudadanas.
Defensoría del Pueblo	Oficio N° 7-2019-DP/PAD	Desfavorable
Facultad de Derechos de la Universidad San Martín de Porres	Oficio N° 025-2019-D-FD-USMP	Desfavorable

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 12
Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 4368/2018-CR

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano	Oficio N° 1396-2019-OPPEC-OM-CR	Remite opiniones ciudadanas.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 13

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE

Entidad/Especialista	Documento	Detalle
Enrique Gherzi Silva	Comunicación s/n	Desfavorable
Ernesto Álvarez Miranda	Comunicación s/n	Desfavorable
Víctor García Toma	Comunicación s/n	Desfavorable
Domingo García Beláunde	Comunicación s/n	Desfavorable
Ángel Delgado Silva	Comunicación s/n	Desfavorable
Natalé Amprimo Plá	Comunicación s/n	Parcialmente favorable
Anibal Quiroga León	Comunicación s/n	Favorable
Fernando Calle Hayen	Comunicación s/n	Parcialmente favorable
Joseph Campos	Comunicación s/n	Desfavorable
Carlos Mesía Ramírez	Comunicación s/n	Parcialmente favorable
Alberto Borea Odría	Comunicación s/n	Favorable
Oscar Urviola Hani	Comunicación s/n	Desfavorable
Allan R. Brewer - Carías	Comunicación s/n	Desfavorable
Grupo Valentín	Comunicación s/n	Parcialmente favorable
Luis Castillo Córdova	Comunicación s/n	Desfavorable
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Trujillo	Oficio N° 366-2019-Fac.D° y CC.PP./UNT.	Desfavorable
Víctor Otoya Petit	Comunicación s/n	Desfavorable
Universidad Esan	Carta N° 061-2019/DC/FDCS	Favorable
Oficina de Participación, proyección y enlace con el ciudadano	Oficio N° 2440-2019-OPPEC-OM-CR	Remite opiniones ciudadanas.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

4. Sesiones de trabajo

Aunado a los pedidos de opinión técnica, la Comisión de Constitución contó con la participación de destacados especialistas quienes fueron invitados a las sesiones de la comisión a efectos de que expongan su posición respecto al proyecto de ley objeto de estudio, de acuerdo al siguiente detalle:

Sesión	Fecha	Detalle
Primera sesión ordinaria	4.9.2019	Presentación del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en el cual sustentaron el Proyecto de Ley 4637/2019-PE, mediante el cual se propone la Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Segunda sesión ordinaria	10.9.2019	Presentación de los representantes de los organismos electorales: JNE, ONPE y RENIEC, en relación al Proyecto de Ley 4637/2019-PE, mediante el cual se propone la Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales.
Segunda sesión extraordinaria	13.9.2019	Presentación de los abogados constitucionalistas: Omar Cairo Roldán, Anibal Quiroga León, Natale Amprimo Plá y Carlos Mesía, en relación al Proyecto de Ley 4637/2019-PE, mediante el cual se propone la Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales.
Tercera sesión ordinaria	17.9.2019	Presentación de los economistas Carlos Adrianzén Cabrera, Eugenio D'Medina Lora y Óscar Dancourt Masías, en relación al Proyecto de Ley 4637/2019-PE, mediante el cual se propone la Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales.
Cuarta Sesión Extraordinaria	18.9.2019	Presentación del señor Allan Brewer Carías y del señor Domingo García Belaúnde, especialistas en derecho constitucional, en relación al Proyecto de Ley 4637/2019-PE,

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

		mediante el cual se propone la Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales.
Quinta Sesión Extraordinaria		Presentación de la delegación enviada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)

5. Mesa de trabajo interinstitucional

También, se realizó una mesa de trabajo interinstitucional con representantes del Registro Nacional de Procesos Electorales (Reniec), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Ministerio de Justicia, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo y asesores de la Comisión de Constitución y Reglamento, a efectos de analizar el proyecto materia de evaluación. A estos efectos, se obtuvo la siguiente información:

PCM	MINJUS	JNE	ONPE	RENEC	DP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propuesta excepcional. ▪ Contexto político que impide la gobernabilidad democrática y política. ▪ De las 6 propuestas, 4 han sido aprobadas y promulgadas, eventualmente entrarían en vigencia para el 2020, en tanto y en cuanto sean consistentes con el cronograma electoral. ▪ Sugiere que democracia interna pueda dejarse en suspenso por plazo insuficiente. ▪ Plazo: La demora en la deliberación sí podría afectar la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quisieron dejar muy claro el impedimento de reelección para quien asuma la presidencia de la República. ▪ El adelanto de elecciones es una reforma constitucional y excepcional. ▪ La reforma política debe aplicarse (los organismos electorales deben interpretar este tema en su oportunidad). ▪ Confían en que la medida solucione la crisis y el entrapamiento generado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay acuerdo sobre el tema. ▪ Lo que el JNE reglamente será acorde a lo que el Congreso establezca. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No les corresponde evaluación sobre adelanto de elecciones. ▪ Un referéndum debe realizarse en 90 días, no debe hacerse referencia al del 2018 porque fue atípico. ▪ Sobre leyes aprobadas, la democracia interna implica mayores plazos. ▪ Esta modificación implica ajustes en otras etapas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Precisan conocer hitos para opinar sobre plazos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre la modificación del artículo 112, es una precisión a lo ya establecido sobre la no reelección.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

<p>legitimidad del proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> No se puede garantizar que la medida solucione el problema de relaciones entre poderes. Apelan a la experiencia. 					
--	--	--	--	--	--

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

V. EXPLICACIÓN DE LA PROPUESTA

El artículo 206 de la Constitución regula la reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia del correspondiente procedimiento. Aquella, debe ser aprobada por el Congreso, con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, sometida a referéndum. O, se puede omitir este último, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el presidente de la República.

Asimismo, si bien, el citado artículo no señala los alcances de la reforma constitucional¹, debe entenderse que aquella tiene límites. Y así, lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, cuando ha señalado que esta facultad no es absoluta, y que estos límites tienen carácter formal y material.

Los límites formales son aquellos establecidos en el artículo 206 señalado precedentemente. En el caso de los límites materiales, el Tribunal Constitucional ha indicado que son:

“(…) aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo, pero, en cambio, materialmente vacío de sentido (Cfr. STC 00014-2002-PI/TC, f. 75).

Aunado a ello, el supremo intérprete de la Constitución ha indicado que los límites materiales no solo suponen el respeto por las normas de carácter orgánico que regulan el funcionamiento de la República permitiendo que se configure como un Estado de Derecho, sino que debe respetar el contenido protegido de los derechos

¹ El artículo 32 de la Constitución establece en su último párrafo qué materias no pueden ser sometidas a referéndum.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

fundamentales tal y como están reconocidos en la Constitución y en las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, el presente dictamen tiene como objetivo evaluar si los proyectos 2754, 3308, 3482, 3623, 4368 y 4637, que proponen modificar la Constitución cumplen con los límites formales y materiales antes citados. Así pues, en conjunto, los referidos proyectos de reforma constitucional han realizado tres propuestas que la Comisión debe evaluar: i) precisión del artículo 112 de la Constitución para que se señale la imposibilidad de que ninguna persona que haya ejercido la presidencia pueda ser reelegida de inmediato para el mismo cargo; ii) crear nuevas disposiciones especiales en la Constitución para recortar el mandato de los actuales presidente, vicepresidentes y congresistas de la República a través del adelanto de las elecciones previstas para el año 2021; y, iii) establecer disposiciones transitorias dirigidas, indirectamente, a la reforma total de la Constitución.

De las citadas iniciativas, particularmente el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, presentado con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo, ha propuesto los siguientes puntos:

Sobre la reelección a la presidencia de la República de quien ejerció el cargo

- En las constituciones peruanas, se ha regulado el periodo presidencial y la posibilidad de reelección del presidente de la República. Los modelos han pasado desde solo permitir la reelección mediata (dejando un período), permitir una reelección inmediata por periodo, hasta centrarse más bien en prohibir expresamente la reelección presidencial inmediata.
- El artículo 112 de la Constitución fue modificado de su regulación original, para justamente prohibir la reelección presidencial inmediata. El objetivo es que haya alternancia en el poder en el periodo inmediato siguiente, sin prohibir la posibilidad de que quien ejerció la Presidencia pueda eventualmente volver a ser electo luego de uno o varios períodos de mandato presidencial. Si bien la última modificación constitucional, previó que el presidente no puede reelegirse inmediatamente, es aun interpretable que la prohibición se aplique también a quien fuera elegido como vicepresidente, pero haya asumido la Presidencia, como sucede en la coyuntura actual.
- El artículo 112 de la Constitución no es claro respecto al alcance de esta prohibición respecto de los vicepresidentes o de otra persona que hubiere ejercido bajo cualquier título el cargo de Presidente. Refiere que se han presentado diversas propuestas normativas que buscan precisar quienes podrían estar impedidos o prohibidos de postular. En tal sentido, plantea una fórmula que busca precisar que quien haya asumido el cargo de la Presidencia (independientemente de su condición) no pueda postular a la Presidencia en el proceso electoral vigente.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Sobre el recorte del mandato presidencial y congresal: el adelanto de elecciones generales

- Tiene como objeto descartar que el actual presidente de la República, electo como vicepresidente, pueda permanecer en el poder, además de establecer disposiciones transitorias para las autoridades electas en las Elecciones Generales 2016, para realizar un proceso electoral en el año 2020, y así las nuevas autoridades asuman funciones en julio del mismo año.
- El adelanto de elecciones constituye un mecanismo idóneo para superar la actual crisis política en la cual se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el consiguiente perjuicio a la ciudadanía.
- Se requiere adoptar una decisión que genere un recambio en la clase política que permita fortalecer a las instituciones, pero sobretodo optimizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que redunde en una mayor y mejor representación de la ciudadanía, que permita ir recuperando la confianza y legitimidad de la clase política.
- La iniciativa tiene sustento en el artículo 206 de la Constitución, que otorga la potestad al presidente de la República de presentar una iniciativa de reforma constitucional y que esta, como regla, sea aprobada por el Congreso y ratificada mediante referéndum.
- A través del proyecto se busca no solo recortar el mandato del presidente y de los congresistas, sino también de los representantes ante el Parlamento Andino.
- Se ha tomado como antecedente la Ley 27365, a través de la cual se planteó la modificación del artículo 112 de la Constitución Política, para recortar el período del mandato presidencial y congresal.
- Se hace referencia a propuestas de modificaciones al texto constitucional presentadas por diversos partidos políticos que dan cuenta de: i) la existencia de antecedentes a través de los cuales se ha modificado o buscado modificar la duración del mandato presidencial, de los vicepresidentes y de los congresistas; y ii) de la constitucionalidad de la propuesta que se presenta.
- Se busca devolverle la gobernabilidad al país y contar con una representación política que goce del respaldo de la ciudadanía y que fortalezca las instituciones democráticas de cara al bicentenario.
- Se plantea que el proyecto sea aprobado en primera votación por el Congreso y posteriormente sometido a referéndum, para que la ciudadanía tenga la posibilidad de participar de manera directa en la decisión.
- La medida propuesta requiere ser complementada con la adecuación del cronograma electoral existente. Por ello, es que se precisa que no serán aplicables en las Elecciones Generales de 2020, los plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones.
- Se plantea un cronograma tentativo:

Julio 2019	Presentación de proyecto de reforma constitucional
Agosto 2019	Inicio de debate de proyecto de reforma constitucional por Congreso
Setiembre 2019	Aprobación de reforma constitucional por el Congreso Convocatoria a consulta popular por referéndum

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Noviembre 2019	Consulta popular de referéndum
Diciembre 2019	Convocatoria a Elecciones Generales 2020
Abril 2020	Elecciones Generales 2020 (elección de congresistas, representantes al Parlamento Andino y primera elección a la presidencia de la República)
Junio 2020	Elecciones Generales 2020 – segunda elección a la Presidencia de la República (de ser el caso)
Julio 2020	Asunción de autoridades proclamadas por Elecciones Generales 2020

- Con relación a la aplicación de las disposiciones referidas a la reforma política, se indica que luego del trámite respectivo, estos avances podrían ser de aplicación en las Elecciones Generales de 2020; así, la propuesta plantea exonerar del plazo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones, para su posible aplicación en las Elecciones Generales de 2020. El objetivo es que no se afecte el cronograma electoral y que se permita realizar el proceso electoral el tercer domingo de abril de 2020, en la medida en que los objetivos de superar la crisis política, de reforzar la representación e incrementar la legitimidad ciudadana lo justifica.

En ese sentido, habiendo ya señalado las principales propuestas de los proyectos a analizar y, particularmente, la propuesta del Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE presentado por el Poder Ejecutivo, esta Comisión a continuación procederá a desarrollar el análisis anunciado.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

1. Regímenes de gobierno

Según el politólogo Dieter Nohlen, cada sistema político está conformado por tres subsistemas: un sistema de gobierno, un sistema electoral y un sistema de partidos, a quienes denomina la “trilogía política”². A su vez, el sistema de gobierno, en sentido clásico, se caracteriza entre presidencial o parlamentario, cuyas características se desarrollarán a continuación³.

Presidencialismo

El Presidencialismo se caracteriza por contar con los siguientes componentes:

- La estructura de poder es bicéfala: tanto la Presidencia como el Parlamento tienen una legitimidad surgida del voto popular (directo). Repúblicas que cuentan con un presidente constitucional; es decir, un presidente no electo

² NOHLEN, Dieter. (1996). La Trilogía: el Sistema de Gobierno, el Sistema Electoral y el Sistema de Partidos. En: NOHLEN, Dieter (1999). Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 3 y ss.

³ NOHLEN, Dieter. (2011). El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto. En: Revista de Derecho Público. Vol 74, pp. 87-111.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

que solo asume el papel de jefe de Estado, no tienen un sistema presidencialista, sino parlamentario.

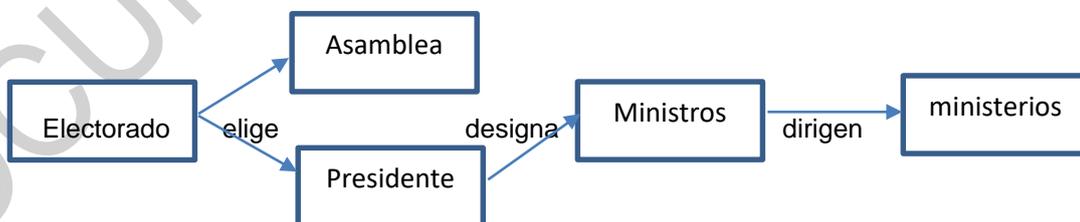
- Existe una separación y un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- El Poder Ejecutivo es unitario: el presidente reúne las funciones de jefe de Estado y de jefe de Gobierno.
- Salvo excepciones, el presidente no puede disolver el Parlamento.
- Salvo excepciones (un juicio político exitoso o impeachment), el mandato del presidente es fijo y su duración está determinada en la Constitución. (generalmente entre 4 y 6 años).

Un prototipo de modelo presidencialista es el estadounidense⁴; sin embargo, aquel tiene características propias. Por ejemplo, en el Congreso norteamericano suelen formarse mayorías que obligan al presidente a colaborar con el Legislativo. De otro lado, el presidente tiene derecho a veto respecto a las resoluciones legislativas aprobadas por el Congreso. Estos niveles de coordinación entre los poderes son típicos para la política de Estados Unidos.

En América Latina, predomina el sistema presidencialista⁵ y ello se origina por dos hechos: en primer término, durante la primera mitad del siglo XIX, cuando ocurre la independencia de distintas regiones, se consideraba el sistema republicano el más moderno y propio de la época liberal, y en segundo término, el predominio que ejerció esta figura en contra de las fuerzas que caracterizaron el proceso de *nation building*. La única excepción a ello fue Chile, que introdujo el parlamentarismo en 1981 para luego pasar nuevamente a un sistema presidencialista.

Sin embargo, debe precisarse que, dependiendo del contexto nacional, existen varios tipos de presidencialismo; así, pueden influir en el tipo de presidencialismo el orden político institucional (como la disciplina partidaria) y el orden político cultural.

Gráfico 1: El modelo presidencialista



Fuente: VALLÉS, Josep. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. 5ª edición. Barcelona: Ariel, p. 242.

⁴NOHLEN, Dieter. (2011). *Óp. Cit.* pp. 89.

⁵NOHLEN, Dieter. (2011). *Óp. Cit.* pp. 89-91.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Parlamentarismo

El Parlamentarismo cuenta con las siguientes características:

- La estructura de poder es monocéfala: la población solo elige a los miembros del Parlamento, y por lo tanto solo el Legislativo tiene legitimidad a través de la elección parlamentaria.
- Existe una relación de dependencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, no hay el mismo grado de separación de poderes como en un sistema presidencialista.
- El gobierno se establece por mandato del Parlamento, y la continuidad de este depende de la confianza de una mayoría en el Parlamento. Es decir, cuando el gobierno ya no obtiene la confianza de la mayoría de los parlamentarios, que se manifiesta con un voto de censura, se disuelve.
- El Poder Ejecutivo es dual: la función de jefe de Estado es ejercida por una persona (un monarca o el presidente constitucional que tiene un papel meramente protocolar) y la de jefe de Gobierno por otra. El jefe de Gobierno (o premier), a la vez miembro del Parlamento, suele ser el líder del partido político (o de uno de los partidos políticos que conforman la coalición) que resultó ganador en las últimas elecciones parlamentarias.

Al igual que el presidencialismo, puede manifestarse en diferentes variantes. Un ejemplo, se tiene en el modelo *Westminster* del Reino Unido, que consiste en una monarquía constitucional, con el rey/reina como jefe de Estado, un bipartidismo de oposición, un sistema electoral de mayoría y un Poder Ejecutivo conformado por miembros del Parlamento.

De otro lado, un segundo grupo lo conforman las repúblicas parlamentarias en las que el jefe de Estado es un presidente constitucional generalmente designado por el Parlamento.

Por último, existe una tercera categoría se da cuando el presidente ejecutivo (jefe de Estado y de Gobierno) es elegido por el Parlamento y es responsable ante este.

Gráfico 2: El modelo parlamentario



Fuente: VALLÉS, Josep. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. 5ª edición. Barcelona: Ariel, p. 242.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Sistema mixto

Semipresidencialismo

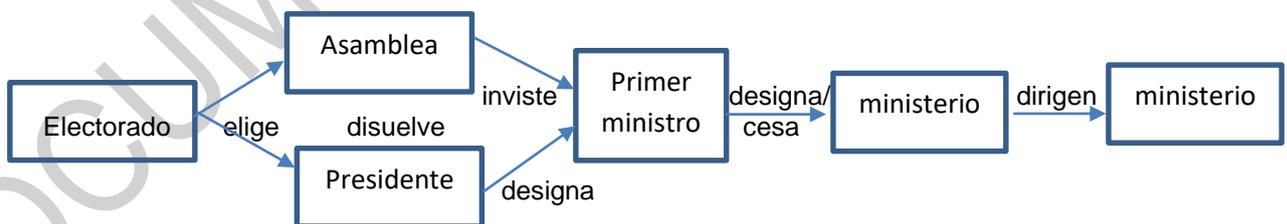
Este término lanzado por Maurice Duverger⁶ como un sistema político, en donde el presidente es elegido por sufragio universal, posee un poder considerable y tiene frente a él un primer ministro y ministros que poseen poder ejecutivo y gubernamental, y que pueden permanecer en funciones solo si el parlamento no les muestra oposición. Esta definición combinó criterios institucionales y conductuales.

Tiene entre sus principales características las siguientes:

- La estructura de poder es bicéfala: tanto el presidente como el Parlamento tienen legitimidad surgida del voto popular.
- El Poder Ejecutivo es dual: la función de jefe de Estado la ejerce el presidente; y la de jefe de Gobierno, el primer ministro. Hay una distribución de competencias entre ambas figuras.
- Dependencia del jefe de Gobierno de la confianza en el gobierno: el Parlamento controla la actividad del gobierno y puede poner término a su existencia mediante el voto de censura.
- El Parlamento influye en el nacimiento de un gobierno, así como es el presidente quien interviene en su designación y su cese.
- El presidente comparte con el gobierno la facultad de disolver el Parlamento.

Ejemplos de semipresidencialismo los encontramos en Rusia, Portugal, Ucrania, entre otros. El principal defecto del sistema es la posibilidad de encontrar una incoherencia ideológica entre el presidente y el premier (o la mayoría parlamentaria), entre otros.

Gráfico 3: El modelo semipresidencialista



Fuente: VALLÉS, Josep. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. 5° edición. Barcelona: Ariel, p. 242.

⁶ Cfr. LEHOUCQ, Fabrice. (2007). ¿Es el semipresidencialismo una opción viable? En: *Política y gobierno*. Vol XIV, N° 2. II Semestre, pp. 517-518.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

2. Regímenes de gobierno en el Derecho Comparado

Tal como se aprecia, a nivel comparado en los países de América Latina y Estados Unidos, predominan los sistemas presidencialistas, en el caso de países europeos, los sistemas parlamentarios:

País	Sistema de gobierno
Alemania	Parlamentario
Italia	Parlamentario
España	Monárquica parlamentaria
Suecia	Monárquica parlamentaria
Granada	Monárquica parlamentaria
Estados Unidos	Presidencialista
Panamá	Presidencialista
Argentina	Presidencialista
Francia	Semipresidencialista
Rusia	Semipresidencialista

Fuente: http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase_6_-_la_forma_de_gobierno_comparado.pdf

Cabe precisar; sin embargo, que esta clasificación no es estática, sino que dentro de cada sistema de gobierno se presentan diversos matices, atendiendo a criterios históricos, de influencia de otros países, de situaciones de crisis, así como vinculados a aspectos culturales.

3. Régimen de gobierno en el Perú

La Constitución vigente, ha retomado el uso de algunas instituciones que fueron propias de constituciones anteriores, y que, por distintas razones, habían sido dejadas de lado, como es el caso del modelo unicameral, que fue recuperado, de la Constitución de 1867. Del mismo modo, y en la línea trazada desde la Constitución de 1920, cuenta con un capítulo dedicado a las comunidades campesinas y nativas.

La Constitución actual coloca en un primer plano al Poder Ejecutivo. Confiere, sin embargo, importantes atribuciones al Congreso, que puede determinar la responsabilidad de ciertos funcionarios públicos a través de la acusación constitucional. Podía también someter a interpelación y censura a los ministros. Incluso puede solicitarse la vacancia del presidente de la República. No obstante, el presidente de la República puede disolver el Congreso en el supuesto que se niegue la confianza a dos consejos de ministros. Está facultado a emitir decretos de urgencia, y puede dictar decretos legislativos, previa autorización del Congreso. Están sujetos, sin embargo, a control a través del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.

Como se observa, actualmente vivimos bajo un sistema político de carácter democrático, con un régimen de gobierno presidencialista con algunos matices

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

propios de las democracias parlamentarias de stilo europeo. Presidencialista, en tanto que la legitimidad de origen del presidente reside en la voluntad popular y en la del Congreso, y con matices parlamentarios, debido a la herramienta como la cuestión de confianza.

VII. SOBRE LA PROPUESTA DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL

1. Derecho de participación política

El artículo 31 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Asimismo, tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El constitucionalista Bernales Ballesteros señala que:

“El derecho a la participación política puede ser definido como “[...] la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado”. Por lo tanto, este derecho no se encuentra limitado a lo que tradicionalmente se conoce como política —comprendida como lucha por el poder—, sino que abarca las distintas formas de distribución de poder que permiten incidir en la dirección de lo público en general”⁷.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos en su artículo 25 establece lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país

De otro lado, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece lo siguiente:

“Artículo 23. Derechos políticos

- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

⁷BERNALES, Enrique. (2006). El derecho humano a la participación política. En: *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*. N° 59, p. 11.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado lo siguiente:

“199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”⁸

Tal como se aprecia, a nivel internacional se ha recogido que el contenido de este derecho, incluye la posibilidad de ser elegido a través de votación popular, ello constituye el denominado “derecho de sufragio pasivo”, que involucra el derecho a ser elegible y presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

Sin perjuicio de ello, tal como ha sido indicado precedentemente, los derechos fundamentales tienen límites. Uno de estos límites se encuentra constituido por la prohibición de la reelección, que busca la alternancia en el cargo y así evitar la posibilidad de concentración de poder.

2. **Reelección presidencial en el Derecho Comparado**

A nivel del Derecho Comparado, encontramos la siguiente información en relación a la posibilidad de reelección presidencial:

Reelección inmediata	Reelección alterna	Reelección prohibida
Argentina (periodo presidencial de 4 años)	Chile (periodo presidencial de 4 años)	Colombia (periodo presidencial de 4 años)
Bolivia (periodo presidencial de 5 años)	Costa Rica (periodo presidencial de 4 años)	Guatemala (periodo presidencial de 4 años)
Brasil (periodo presidencial de 5 años)	El Salvador (periodo presidencial de 5 años)	Honduras (periodo presidencial de 4 años)
Rep. Dominicana (periodo presidencial de 4 años)	Panamá (periodo presidencial de 4 años)	México (periodo presidencial de 6 años)
	Perú (periodo presidencial de 5 años)	Paraguay (periodo presidencial de 5 años)

Fuente: Oficio N° 2920-2019-JUS/SG sobre opinión al Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR

⁸ CORTE IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, ff. 199-200.*

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

3. Reelección presidencial en la Constitución histórica

La regulación de la posibilidad o limitación a la reelección presidencial no ha sido ajena a las constituciones peruanas, conforme al siguiente detalle:

Constitución	Detalle
Constitución de 1823	Artículo 74.- El ejercicio del Poder Ejecutivo nunca puede ser vitalicio, y mucho menos hereditario. Dura el oficio del Presidente cuatro años, y no podrá recaer en el mismo individuo, sino pasados otros cuatro.
Constitución de 1826	Artículo 77.- El ejercicio del Poder Ejecutivo residen en un Presidente vitalicio, un Vicepresidente, y cuatro Secretarios de Estado.
Constitución de 1828	Artículo 84.- el ejercicio del Poder Ejecutivo no puede ser vitalicio, y menos hereditario. La duración del cargo de Presidente de la República será la de cuatro años; pudiendo ser reelegido inmediatamente por una sola vez, y después con la inermisión del periodo señalado.
Constitución de 1834	Artículo 77.- La duración del cargo de Presidente de la República es la de cuatro años; y ningún ciudadano puede ser reelegido, sino después de un periodo igual.
Constitución de 1839	Artículo 78.- La duración del cargo de Presidente de la República, es la de seis años, y ningún ciudadano puede ser reelgido, sino después de un periodo igual.
Constitución de 1856	Artículo 80.- El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente, ni elegido Vicepresidente, sino después de un periodo igual.
Constitución de 1860	Artículo 85.- El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente ni elegido Vicepresidente, sino después de un periodo igual.
Constitución de 1867	Artículo 76.- El Presidente de la República durará en su cargo cinco años y no podrá ser reelecto sino después de un periodo igual.
Constitución de 1920	Artículo 70.- La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.
Constitución de 1933	Artículo 139.- El periodo presidencial dura cinco años, y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha.
Constitución de 1979	Artículo 205.- El mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección, debe haber transcurrido un periodo presidencial.
Constitución de 1993	Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

Elaboración propia

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Tal como se aprecia, las constituciones peruanas han buscado establecer limitaciones a la reelección presidencial, la Constitución que estableció el cargo de presidente vitalicio no responde a la tradición ni a la decisión que se adoptó cuando se discutió el tema. La idea predominante ha sido la alternancia en el ejercicio del cargo de presidente de la República.

4. Prohibición de reelección

Alcances de prohibición para postular

El texto vigente del artículo 112 de la Constitución establece que el mandato presidencial es de cinco años y no hay reelección inmediata. Tal como se aprecia, esta norma no distingue entre quienes han llegado directamente al cargo de presidente de la República por votación popular, de aquellos, que, pese a no haber sido elegidos para desempeñar ese cargo en específico, en aplicación de un supuesto previsto en la Constitución, lo ejercen, dadas determinadas coyunturas. Esta prohibición se encuentra vinculada al mandato presidencial.

Resulta necesario precisar, a quienes señalan como antecedente de este proyecto, a la Ley N° 27365, que elimina la reelección presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas de la República elegidos en las elecciones generales de 2000, que la coyuntura en la cual fue emitida esta ley, es totalmente distinta a la coyuntura actual, tan es así, que, la Organización de Estados Americanos intervino, emitiendo la Resolución N° 1753, por la cual dispuso el envío de una misión al Perú con el objeto de identificar medidas que permitan un mayor fortalecimiento de la democracia. Como parte de estas medidas, las fuerzas políticas acordaron modificar el artículo 112 de la Constitución y prohibir la reelección presidencial, dictándose para tal efecto, la ley en mención⁹.

Aunado a ello, destacados constitucionalistas, como el abogado Ernesto Alvarez Miranda, quien indica que la finalidad de la referida norma es impedir que quien maneja los recursos públicos desde Palacio de Gobierno tenga la posibilidad postular a la Presidencia en un periodo inmediato, y que toda interpretación en contrario sería inconstitucional, concuerdan en que es innecesario aprobar un dispositivo que indique textualmente lo referido.

En el mismo sentido, el profesor Enrique Guersi ha indicado que la propuesta de modificación del artículo 112 de la Constitución no posee contenido normativo propio; por el contrario, se limita a enunciar de una regla que ya está presente de forma implícita en el extro constitucional.

Igualmente, el abogado Joseph Campos ha señalado que la modificación no es pertinente, sino irrelevante, pues una interpretación correcta del artículo 112 de la Constitución Política actualmente y sin necesidad de la reforma prohíbe esta reelección. Así, si es que el mando presidencial cambia por alguna eventualidad,

⁹ Opinión emitida por el constitucionalista Natalé Amprimo Plá.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

el siguiente en asumir aun se encontraría en el marco del mismo mandato presidencial.

Así también, el profesor Allan Brewer ha indicado, en relación a este extremo de la reforma que persigue anticipar para la misma fecha, la cesación de funciones del presidente de la República, lo cual es innecesario, pues el presidente podría renunciar al cargo en cualquier momento, por lo que no se necesitaría reforma constitucional alguna; asimismo, cuando se refiere a “mandato presidencial”, no se distingue si el mismo se cumple por el presidente electo o por el vicepresidente cuando se encarga de la presidencia por la vacancia del presidente electo, por tanto sería una propuesta redundante e inútil. Sin embargo, refiere esto no sería el propósito fundamental del proyecto, sino el del recorte del mandato de los congresistas y la disolución del Congreso.

Cabe resaltar que toda disposición constitucional debe ser interpretada de tal manera que se maximice el cumplimiento de su finalidad. En ese sentido, cuando el artículo 112 de la Constitución dispone “que no hay reelección inmediata”, se está haciendo referencia no solo a quien fue electo al cargo de presidente de la República sino también a él o los vicepresidentes que los hubieran reemplazado en el cargo por mérito del mecanismo de sucesión establecido en el artículo 115 de la Constitución:

“Artículo 115

Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.”

Por lo expuesto, la propuesta de modificación del artículo 112 de la Constitución es innecesaria, puesto que a través de una interpretación ajustada a derecho puede llegarse a la misma conclusión que si la propuesta de reforma fuera aprobada.

Y en ese mismo sentido ha opinado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰ quien ha afirmado a través de comunicación remitida a esta comisión, que el proyecto deviene en innecesario, pues la Constitución prevé que todo aquel que ejerza efectivamente el cargo de presidente de la República, se verá inmerso en la prohibición de reelección inmediata, ello también en aplicación del principio de unidad de la Constitución y del criterio de función integradora de la misma.

¹⁰ Oficio N° 2920-2019-JUS/SG, recibido el 28 de agosto de 2019, a mérito del Proyecto de Ley N° 3308/2018-CR.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

VIII. SOBRE LA PROPUESTA DE ADELANTO DE ELECCIONES

1. Reforma constitucional

Rigidez constitucional

Las constituciones escritas son acuerdos jurídico-políticos producto de una realidad concreta. Como documentos que involucran un pacto social originario, en estas se plasman los valores y principios de una sociedad, las libertades de los ciudadanos, así como la forma y organización del Estado y del Gobierno.

En tal sentido, por la relevancia y generalidad de sus disposiciones, las constituciones, por lo general escritas, se caracterizan por ser instrumentos normativos rígidos tanto en lo político como en lo jurídico. Así pues, las constituciones son rígidas políticamente debido a su propia firmeza, apoyada por la constante voluntad política y la inercia propia del sistema político, que hacen de ellas instrumentos estables. Pero las constituciones son también instrumentos rígidos jurídicamente, en tanto guardan en ellas el efecto de permanencia relativo producido por la disposición de obstáculos procesales para su modificación¹¹.

El caso de la Constitución peruana de 1993 no es ajeno a esta característica. Veintiséis años de vigencia ininterrumpida son una prueba irrefutable de su rigidez política. Esta rigidez reside en la estabilidad que brindan las instituciones que forman parte del sistema y régimen políticos, del régimen moral y del régimen económico en ella establecidos. Asimismo, tiene también una clara rigidez jurídica, materializada a través de un mecanismo taxativo y limitado de posibilidades de reforma constitucional claramente definido en el artículo 206 de la Constitución que, a la letra, dice lo siguiente:

“Artículo 206

Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.”

Así pues, sobre la rigidez de nuestra propia Constitución, el Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, afirmando que:

“(…) la rigidez proporciona una estabilidad realizada en primera línea mediante la permanencia formal de las normas, en cuanto que los límites propician una estabilidad

¹¹ Cfr. DÍAZ, Sergio. (2015). Rigidez constitucional. Un concepto toral. En: CARBONELL, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor; GONZÁLEZ, Luis y VALADÉS, Diego (Coords.) (2015). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Tomo IV, Volumen 1. México D.F.: UNAM, pp. 551-560.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

relacionada principalmente con la permanencia de determinados contenidos y con la continuidad del orden constitucional. Entonces, debe quedar claro que el Congreso tiene límites para modificar el contenido de la Constitución. Su actuación tiene una frontera. La delimitación de su competencia legislativa será revisada por este Colegiado”. (STC 0050-2004-PI/TC y acumulados, f. 18)

Vale decir, para el Tribunal Constitucional, la rigidez jurídica de nuestra norma fundamental está íntimamente ligada a ciertos límites relacionados a su reforma que protegen determinadas instituciones y la continuidad del orden establecido. A esto cabe preguntarse: ¿cuáles son tales límites?

El uso del poder constituyente con el objeto de lograr lo que una Constitución no permite

El poder constituyente, sea originario o derivado, conforme al constitucionalismo moderno, es el instrumento por excelencia mediante el cual se expresa la voluntad popular cuando se trata de construir un Estado, de recomponer el sistema político, reestructurar instituciones fundamentales o reconstruirlo cuando han sucedido rupturas en el orden constitucional. Convocarlo es un asunto político serio, que requiere una motivación política contundente, no basta que exista una crisis política o alguna dificultad de encontrar consensos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Asimismo, no debería en ningún caso convocarse al poder constituyente para fines distintos a los que constitucionalmente pueden motivarlo, y menos aún, para atentar, así sea indirectamente, contra algunos de los pilares fundamentales del Estado constitucional, como, por ejemplo, el de la soberanía del pueblo ejercida mediante representantes (democracia representativa) y el de supremacía constitucional.

Desde el nacimiento del constitucionalismo moderno, la opción siempre fue por la democracia representativa, que está limitada siempre en su actuación por decisión del pueblo, al adoptar, como poder constituyente, la Constitución. De ahí surge el principio de la limitación del poder mediante la Constitución, la que obliga a gobernantes y gobernados, al propio pueblo que con ella se autolimita al constitucionalizar su poder.

Así, cuando el poder constituyente adopta la Constitución y constituye inicialmente el Estado, la actuación del pueblo soberano cesa y la soberanía popular se sustituye por la supremacía constitucional, de manera que la reforma constitucional solo puede hacerla el pueblo soberano conforme a lo consagrado en la Constitución.

Esto claro, de acuerdo a lo señalado por el profesor Allan Brewer, se produce en situaciones de continuidad constitucional, donde es indispensable resolver el conflicto entre la soberanía popular y la supremacía constitucional para mantener el equilibrio entre ambos principios respetando la Constitución. En consecuencia, el Gobierno debe respetar la voluntad popular cuando eligió a sus representantes para conformar sus órganos representativos, como es el Congreso y de otro lado, respetar la Constitución y su supremacía.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Ello, no solo se materializa en el ejercicio de los derechos políticos individuales de los ciudadanos como el derecho de sufragio; es decir, el derecho a elegir y ser elegidos, sino también, incluye el derecho colectivo a la democracia, el cual involucra el derecho a la alternabilidad que impone la existencia de restricciones necesarias a la reelección para evitar que gobernantes se perpetúen en el poder, así como el derecho del pueblo de que sus representantes electos cumplan sus mandatos por el tiempo para el cual el pueblo los eligió, también teniendo ellos un derecho político individual a ejercer el mandato para el cual fueron electos por el término constitucional respectivo o hasta que el propio pueblo les revoque el mandato. Y sobre este punto, resuelta conveniente traer a colación lo señalado por la Comisión de Venecia:

“74. De acuerdo con artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen, entre otros, “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.¹²

Así, también debe tenerse presente, la incidencia que un recorte de periodo de mandato podría generar en las políticas públicas. Al respecto, la Comisión de Venecia ha indicado:

“El informe resumió los argumentos en favor y en contra de las limitaciones como sigue: “Los críticos afirman que la sustitución frecuente de los titulares de cargos públicos (políticos) en el país puede incidir negativamente en la calidad y en la continuidad de las políticas públicas y que genera considerable incertidumbre política. Quienes apoyan los mandatos limitados consideran que es un aspecto positivo del sistema porque asegura un flujo de ideas frescas y el pluralismo en el pensamiento político, evita la hegemonía política y, más aún, elimina el concepto de lo irremplazable del ámbito político”¹³

En el caso peruano, la Constitución recoge en el artículo 134 de la Constitución un supuesto referido a un “recorte de mandato congresal”, ya que en principio el cargo es irrenunciable. Así, establece lo siguiente:

“Artículo 134.

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. 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.

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

¹² COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD (2018)010, Informe sobre los límites a la reelección parte I – Presidentes*, f. 62.

¹³COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *Íbid.*

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Así, apelar al poder constituyente aun cuando sea conforme a lo previsto a la Constitución es un asunto serio. Los gobernantes no pueden estar apelando al poder constituyente cada vez que haya una crisis política por falta de consenso.

El Poder Ejecutivo y la reforma constitucional

El artículo 107 de la Constitución establece que el presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. Seguidamente el artículo 206, establece que la iniciativa de reforma constitucional corresponde al presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros. Sin embargo, el citado artículo también establece que la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el presidente de la República.

Tal como se aprecia, y lo señala el profesor Domingo García Belaúnde, el presidente de la república puede o no consultar una reforma constitucional, pero no puede poner plazos al Congreso. Así, tampoco puede direccionar o imponer un sentido de determinado proyecto.

El artículo 90 de la Constitución establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República. Entonces, el presidente puede presentar proyectos de ley, pero ello no significa en absoluto que el Congreso deba aprobarlos. El Congreso tiene libertad para analizar, debatir, aprobar o rechazar los proyectos de ley presentados, en el marco de sus competencias recogidas en la Constitución y el reglamento del Congreso.

Límites para reformar la Constitución

Como se observa, el artículo 206 ante citado establece, claramente, la forma que requiere una reforma constitucional. Subjetivamente, esta puede ser iniciativa del presidente de la República, de los congresistas o de un grupo de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral. Su aprobación, por otro lado, solo puede ser realizada por el Congreso en dos legislaturas o por el Congreso en una legislatura bajo ratificación por referéndum.

Pero eso no es todo. Según el Tribunal Constitucional, para realizar una reforma constitucional no basta con cumplir los aspectos formales expresamente señalados en la norma fundamental, sino que es también necesario cumplir con una serie de requisitos materiales establecidos en la Carta Magna. Sobre este asunto, el supremo intérprete de la Constitución ha tenido la oportunidad de pronunciarse afirmando lo siguiente:

“74. b) Los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución. Con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente; esto es, la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma.

75. Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido.

76. Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución. Éstos, a su vez, pueden ser de dos clases:

i. Límites materiales expresos, llamados también cláusulas pétreas, son aquéllos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma. Caso, por ejemplo, del artículo 89° de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 139° de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 119° de la Constitución panameña; y, en el caso peruano, del artículo 183° de la Constitución de 1839, el artículo 142° de la Constitución de 1933.

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.”

En resumen, existen en el orden jurídico peruano, dos tipos de límites que ninguna reforma constitucional debe transgredir: i) Los formales, señalados en el artículo 206 de la Constitución, y ii) los materiales, entre los que se hallan los relacionados con cláusulas pétreas de la norma fundamental, instituciones que son el reflejo de nuestra historia y nuestra vida como comunidad política, y aquellos relacionados con principios y valores propios de nuestra constitución que, sin ser necesariamente instituciones históricas, su destrucción implicaría una desnaturalización de la Constitución.

2. Antecedente: el adelanto de elecciones del año 2001

Entre los años 2000 y 2001 se aprobó la Ley N° 27365, Ley de Reforma Constitucional que Elimina la Reelección Presidencial Inmediata y Modifica la Duración del Mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000. A través de dos artículos, la Ley 27365 modifica el artículo 112 de la Constitución vigente prohibiendo la reelección inmediata del presidente e incorpora disposiciones transitorias especiales para recortar los periodos del Ejecutivo y Legislativo. En la exposición de motivos, este instrumento se reconoce como antecedente del proyecto de ley.

El proyecto de ley propone la modificación del artículo 112 de la Constitución, a efectos de precisar que un vicepresidente que cumple las funciones presidenciales tampoco puede ser reelegido. Consideramos que esta precisión es innecesaria si se realiza la lectura del texto constitucional actual. No obstante, avancemos a la segunda propuesta, a aquella que incorpora disposiciones especiales transitorias que recortan el mandato, coincidimos con el doctor Mendoza en que esta medida no asegura el restablecimiento político, por el contrario, puede llevar a una inseguridad representativa que se convierte en costumbre frente a la mínima amenaza de inestabilidad:

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

“(…) La pretensión de volver a incluir otro texto pasajero, sosteniendo la existencia de un antecedente sólo provocará, como ya es costumbre en la legislación nacional, convertir lo temporal y excepcional en regla general y práctica permanente, lo que provocará inseguridad jurídica, ya no en el orden legal, sino en el constitucional, u Estado de derecho a la deriva.”¹⁴

Es menester cuestionar si la estabilidad política actual y los hechos ocurridos representan una *crisis política* que fundamente el proyecto de ley.

El profesor Calle, ex miembro del Tribunal Constitucional asegura que los actores del Congreso durante los años 2000 y 2001 habrán reconsiderado su decisión frente a la posibilidad de que los vicepresidentes tomen las riendas de la presidencia a fin de preservar la continuidad constitucional; así, el referido profesional manifiesta su desacuerdo con fundamentar el proyecto de ley en una crisis política y en someter la propuesta a referéndum:

“Lo cierto es que la exposición de motivos del proyecto en análisis (...), invita a una reflexión sobre los períodos del mandato presidencial, congresal e inclusive regional y local; pero lo real es que existe una seria crisis de corrupción e impunidad y en el caso representativo de legitimidad, que es fundamental para el sostenimiento de Poder, que debe servir hacia una reforma constitucional real pensando en el país y esa situación si debe ser analizada para tomar con seriedad el hecho de evitar un referéndum claramente con fines de desgatar más al parlamento y enfrentarlo al pueblo, (...)”¹⁵

Sobre el proyecto bajo análisis

Es importante precisar que el Poder Ejecutivo señala como antecedente de su propuesta el adelanto de elecciones aprobado el año 2000 que dio lugar a las elecciones generales del año 2001. Sobre este punto se debe señalar que la crisis política vivida el citado año no se debió a un enfrentamiento crítico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo pues, lejos de existir tal crisis, lo que existía más bien era un entendimiento entre la mayoría parlamentaria con el entonces presidente Fujimori. Este último, ante una serie de sucesos que afectaron a su gobierno, decidió enviar al Congreso una iniciativa de adelanto de elecciones que, como es natural, fue raudamente aprobada casi por unanimidad. Es sumamente importante precisar que tal adelanto de elecciones nunca fue sometido a un análisis de constitucionalidad, un análisis que difícilmente hubiera superado, y esa es justamente el error en que incurre el proyecto del Poder Ejecutivo, esto es, en asumir el error como un precedente válido.

Cabe precisar que, sin embargo, si bien el adelanto de elecciones ocurrió, esto se debió en realidad a la vacancia presidencial aprobada tiempo después de aceptado el adelanto de elecciones, así como a la renuncia de los vicepresidentes a asumir la presidencia de la República, lo que llevó a asumir al entonces diputado Valentín Paniagua tal cargo, activando automáticamente el artículo 115 de la Constitución. En ese sentido, siendo que la convocatoria a elecciones generales

¹⁴ MENDOZA, Fernando. (2019). La crisis política, ¿fuera o dentro de la Constitución? En *Encuentro*. Disponible vía web en: <http://encuentro.pe/opinion/la-crisis-politica-fuera-o-dentro-de-la-constitucion/> (Consulta: 18 de septiembre del 2019).

¹⁵ CALLE, Fernando. *Proveído N° 398166 en respuesta al Oficio N° 204.2019.PR*. Recibido: 21 de agosto del 2019

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

para el año 2001 ya había sido realizada antes de asumir Paniagua el cargo, esta solo fue de facto convalidada.

3. Sobre el proyecto de reforma bajo análisis

A partir de lo expuesto, esta Comisión considera que la propuesta de adelantar elecciones del Poder Ejecutivo viola límites materiales establecidos en la Constitución. Estos límites son, básicamente, dos: el primero, está relacionado a la vocación de permanencia de la Constitución; y, el segundo, en la vulneración del equilibrio de poderes a través de la introducción de figuras como el adelanto de elecciones por causal de crisis política.

Permanencia de la norma constitucional

Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado diversas afirmaciones que apoyan esta postura¹⁶. En abril de 2018, se presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley 2754/2017-CR, que proponía adicionar disposiciones transitorias a la Constitución para adelantar elecciones generales respecto del presidente, vicepresidentes y congresistas de la República elegidos el año 2016. Según el proyecto, las encuestas habían revelado una crisis política, moral, institucional y de representación de las autoridades, es decir, una carencia de legitimidad que hacía necesaria la elección de nuevos funcionarios.

Al llegar a la Comisión de Constitución, esta solicitó la opinión respectiva al Poder Ejecutivo. En respuesta al pedido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señaló que los periodos de las autoridades elegidas por voto popular podían ser modificados, siempre que no se desnaturalicen las competencias y funciones de los poderes públicos. Por ello, una modificación de plazos solo podría ser constitucional siempre que tuviera efectos generales, no se circunscriba a un caso específico y no sea retroactiva, es decir, solo si entrase en vigor a partir de las elecciones siguientes.

Por tal motivo, concluyó el Ministerio de Justicia, el uso de disposiciones transitorias y, en consecuencia, el adelanto de elecciones para un momento específico, “no sería la forma idónea para modificar la Constitución, toda vez que esto contraviene la vocación de permanencia de la norma suprema y trata de palear un problema para una situación específica sin tomar en consideración que las cuestiones estructurales se mantendrán”¹⁷.

Y en ese mismo sentido, se ha pronunciado el profesor Domingo García Beláunde, el cual ha señalado que, no es bueno para ningún país tener continuas reformas constitucionales, refiere que los pueblos civilizados no cambian de Constitución. En su opinión, precipitar cambios constitucionales no es positivo. Precisa como un claro ejemplo de ello, la Junta Nacional de Justicia que no ha sido concretada.

¹⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Oficio N° 1099-2018-JUS/VMJ*. Lima, 29 de noviembre de 2018.

¹⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Óp, Cit, p. 5*.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Violación del equilibrio de poderes

Desde la independencia del país, nuestro sistema político ha sido el republicano. La división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial ha sido un elemento consustancial de nuestra historia política y constitucional. Pero eso no es todo. Esta división ha estado siempre ligada, al menos en el plano del deber ser, al equilibrio de poderes.

Ciertamente, nuestra historia republicana ha estado plagada de crisis políticas, principalmente, causadas por el afán caudillista de diversos personajes que en su momento aspiraron o asumieron la presidencia de la República. Lamentablemente, debido al complicado devenir de nuestra patria, en la mayoría de casos tales sucesos hallaron salidas ajenas a la Constitución. El patrón casi siempre fue el mismo: la violación del equilibrio de poderes y la perpetración de golpes de estado.

Ahora bien, el proyecto bajo análisis propone algo singular: un adelanto de elecciones generales por causal de crisis política, no se trata de una reducción permanente del periodo de funciones, sino de una reducción especial, dirigida únicamente a una etapa concreta, esto es, la de los actuales presidente, vicepresidentes y congresistas de la República.

El proyecto, a simple vista, parece no tener problemas al asumir que la propuesta de adelanto solo requiere de un acuerdo político. Sin embargo, en el fondo, se trata de una iniciativa con serios defectos. Uno de ellos es la institucionalización de la crisis política para adelantar elecciones. Esta afirmación se sustenta básicamente en los siguientes argumentos. El primero de ellos es la definición de crisis. Como se ha señalado antes, el Perú ha vivido numerosas crisis de diverso tipo, unas más fuertes que otras. Durante los últimos diecinueve años, por ejemplo, las crisis Ejecutivo-Legislativo han sido constantes. Ninguna de ellas, sin embargo, han llevado a una interrupción de periodos de mandato.

En ese sentido, de concretarse esta propuesta bien podría abrirse una riesgosa puerta para que presidentes o congresistas de la República puedan, en un futuro, proponer y obligarse mutuamente a adelantar elecciones ante crisis mínimas o, incluso ante crisis inexistentes pero falseadas con el único afán de destruirse el uno al otro, situación que claramente atentaría contra el equilibrio de poderes, un principio básico parte del núcleo duro de nuestra Constitución.

4. Justificación del proyecto 4637/2019-PE: dificultad para encontrar consensos

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 4637/2019-PE, se señala que el adelanto de elecciones es el mecanismo idóneo para superar la actual crisis política en la que se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; indica que la finalidad es superar el clima de tensión entre ambos poderes y recuperar, entre otros, el fortalecimiento institucional y la estabilidad económica y social del país.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Al respecto, la afirmación detallada en el párrafo anterior, la cual constituye el único fundamento del proyecto de ley, no se ha detenido en analizar que, si bien es cierto, en la actualidad no existe convenio entre el Ejecutivo y el Legislativo, el mecanismo idóneo propuesto conlleva más desventajas y no deviene en idóneo, por el contrario, genera afectación en el modelo de separación de poderes. Sobre este punto, nuestra Constitución en su artículo 43 dispone lo siguiente:

“Artículo 43

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de separación de poderes.**” (Énfasis agregado)

Así pues, según nuestro régimen de gobierno, presidencialista con algunas notas propias de los regímenes parlamentarios, los periodos electorales son únicos y se rigen por plazos, mientras que, en el modelo parlamentarista, el periodo dependerá de las relaciones parlamento-ejecutivo. Sobre este punto, Carlos Mesía, ex presidente del Tribunal Constitucional, concluye que solo en los sistemas parlamentarios se concibe el adelanto de elecciones remitiéndose a una cita del autor Loewenstein, la misma que especifica lo siguiente:

“La consecuente dimisión del gobierno conduce bien a la disolución del parlamento y a nuevas elecciones, o bien sencillamente a un cambio de gabinete. Por parte del gobierno, el medio más riguroso de control político es la facultad gubernamental de disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones” (LOEWENSTEIN, Karl. 1996. *Teoría de la Constitución*)¹⁸.

Al respecto, siendo que el artículo 206° de la Constitución dispone que *toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso*, en caso del debate del Proyecto de Ley se geste la posibilidad de su aprobación, deberá tenerse en cuenta que no sólo se estaría reduciendo el periodo de los miembros del Parlamento, sino también, el recorte del mandato presidencial, y que, de esta manera, el Congreso estaría interviniendo y truncando el desarrollo de las funciones del Ejecutivo y, en consecuencia, contraviniendo lo dispuesto en el ya citado artículo 43° respecto al modelo de gobierno. Sobre este punto, el doctor Gherzi ha indicado, en una de las sesiones de la Comisión, que:

“(…) en el supuesto bajo análisis el Congreso de la República estaría interfiriendo unilateralmente en el funcionamiento regular del Poder Ejecutivo al recortar el periodo de gestión para el que fueron electos el presidente y la vicepresidenta en funciones. Ello constituiría una vulneración al principio constitucional de separación de poderes puesto que una de sus finalidades es, precisamente, impedir que un poder del Estado intervenga o impida el regular funcionamiento de otro, tal y como ocurriría en el presente caso.”¹⁹

De lo expuesto, es importante precisar, de conformidad con lo desarrollado por el doctor Gherzi, que no resulta relevante que el proyecto de ley haya sido presentado por el Ejecutivo, puesto que es únicamente una iniciativa, dada la naturaleza de reforma constitucional, el único órgano con competencia para

¹⁸ MESÍA, Carlos. *Proveído N° 403236 en respuesta al Oficio N° 001-2019-2020-CRP/P-POAC*. Recibido: 21 de agosto del 2019

¹⁹ GHERSI, Enrique. *Proveído N° 397960 en respuesta al Oficio N° 001-2019-2020-CRP/P-POAC*. Recibido: 21 de agosto del 2019.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

aprobarlo es el Congreso quien, sea a través de dos legislaturas ordinarias sucesivas o mediante una legislatura ordinaria ratificada mediante referéndum, de aprobar el proyecto atendería directamente con el modelo de gobierno y el principio de separación de poderes.

Esta afectación atenta contra la legitimidad del Estado de Derecho y desconoce la *mensurabilidad* descrita por Schmitt de acuerdo a lo siguiente: “Sólo valdrá como Estado de Derecho aquel cuya actividad total quede comprendida, sin residuo, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas. La división y distinción de poderes contiene el principio básico de esta general mensurabilidad de todas las manifestaciones de poder del Estado”²⁰

Pareciera, como lo indica el profesor Allan Brewer, que lo que se busca es que dado que el presidente de la República no puede disolver el Congreso, ya para ello, la única causal es la establecida en el artículo 134 de la Constitución es que el Congreso haya censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, no habiendo otras formas de revocatoria del mandato parlamentario y eso lo establece expresamente el citado artículo, entonces sea el propio Congreso el que decida “disolverse a sí mismo”, aprobando la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo, y se involucre en ello al pueblo mediante la aprobación por referendo de la reforma constitucional, afectándose así, los principios establecidos en la propia Constitución.

Pretendida obstrucción del Congreso

Se ha planteado como la causa de la propuesta del Gobierno la crisis política que impide llegar a consensos. En la primera sesión extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento se contó con la presencia del Primer Ministro, Salvador del Solar Labarthe, y del Ministro de Justicia y Derechos humanos, Vicente Zaballos Salinas, quienes argumentaron que las razones del adelanto de elecciones generales se debían a: (a) inestabilidad política por obstruccionismo del Parlamento; (b) no contar con una mayoría parlamentaria; y, (c) un excesivo uso de la función de fiscalización por parte del Poder Legislativo.

Con relación a la pretendida falta de cooperación, el congresista Miguel Ángel Torres Morales presentó datos estadísticos que acreditan que el accionar del actual Congreso ha sido responsable y no es justificado tildarla de obstruccionista.

Así, se precisó, por ejemplo, que para el quinquenio 2011-2016 hubo 42 solicitudes de interpelación, de las cuales 20 fueron aprobadas; mientras que para el periodo 2016-2019 solo se han presentado 13 solicitudes de interpelación y 10 fueron aprobadas. En el caso de censuras, para los periodos 2006-2011 y 2011-2016 hubo 11 y 12 solicitudes respectivamente, mientras que para el actual periodo solo hubo una solicitud que fue aprobada en el Pleno (cuadro 1 y 2).

²⁰ SCHMITT, Carl. (1982). Teoría de la Constitución. Barcelona: Alianza Editorial, pp. 137-145

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

CUADRO 1

INTERPELACIÓN	2011 a 2016	2016 a 2019
SOLICITUDES	42	13
APROBADAS	20	10

Elaboración propia

CUADRO 2

CENSURA	2006 a 2011	2011 a 2016	2016 a 2019
SOLICITUDES	11	12	1
APROBADAS	No menciona	2	1
RENUNCIAS	No menciona	1	No menciona

Elaboración propia

En esa misma línea, se detalló que el Poder Ejecutivo solicitó en tres oportunidades la delegación de facultades legislativas, las cuales fueron otorgadas todas ellas de forma oportuna. Al amparo de dicha delegación de facultades se emitieron 213 decretos legislativos, y tal como lo muestra el cuadro 3, solo 3 decretos legislativos fueron observados.

CUADRO 3

DELEGACIÓN DE FACULTADES				
PERIODO 2016 a 2019	SOLICITUD DE FACULTADES	CONCEDIDAS	CANTIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS EMITIDOS	DECRETOS LEGISLATIVOS OBSERVADOS
	3	3	213	3

Elaboración propia

Otro dato importante, es que el Poder Ejecutivo presentó 338 proyectos de ley para el actual quinquenio, de los cuales más de la mitad han sido aprobados. Asimismo, la ratio de iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo que han sido archivados por el Parlamento no supera del 2,9%, siendo mucho menor si comparamos con otros quinquenios tal como se muestra en el cuadro 5.

CUADRO 4

PROYECTOS PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO 2016 A 2019	338	Más de la mitad aprobados
---	-----	------------------------------

Elaboración propia

CUADRO 5

RATIO DE PROYECTOS DE LEY DEL PODER EJECUTIVO QUE HAN SIDO ARCHIVADOS POR EL CONGRESO		
2006 a 2011	2011 a 2016	2016 a 2019
11%	4,4%	2,9%

Elaboración propia

Por último, se resalto la actitud negativa del Poder Ejecutivo respecto a haber observado la cantidad de 132 autógrafas emitidas por el Parlamento en lo que va del quinquenio parlamentario, siendo una cifra elevada tal como se ve en el cuadro

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

6. Asimismo, se hizo hincapié que en el presente quinquenio solo se han reglamentado 19 leyes de 39 emitidas (cuadro 7).

CUADRO 6

OBSERVACIONES DE LEYES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO		
2006 a 2011	2011 a 2016	2016 a 2019
168	114	132

Elaboración propia

CUADRO 7

CUANTAS LEYES ESTABLECIERON QUE SE TENIAN QUE REGLAMENTAR DESDE EL 2016 A 2018	39
CUANTAS HAN SIDO REGLAMENTADAS	19

Elaboración propia

Bajo todos estos argumentos el Congresista Miguel Ángel Torres Morales demostró que el actual Congreso no ha sido obstruccionista, habiendo usado correctamente su función fiscalizadora y de representación. En ese sentido, finalizó señalando que la iniciativa legislativa de adelanto de elecciones no tiene sustento alguno.

5. Objetivo del proyecto: recambio de la clase política

El proyecto del Ejecutivo señaló en su exposición de motivos una serie de resultados a los que se llegaría en caso de adelantar elecciones. Sin embargo, se han advertido errores en cada uno de los objetivos que según la iniciativa se materializarán una vez aprobada. Los objetivos y los defectos observados son los siguientes:

Optimizar relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

El proyecto del Poder Ejecutivo afirma en su exposición de motivos que uno de los objetivos de adelantar las elecciones es la de optimizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Tal afirmación, sin embargo, se realizó sin absoluto sustento alguno. De hecho, como ha demostrado la práctica reciente, lejos de afianzar las relaciones entre ambos poderes del Estado, el proyecto de adelanto ha agudizado la contraposición de sus opiniones, un resultado natural dada la composición de la actual Cámara.

Recuperar la confianza y legitimidad de la clase política

Otro de los errores en que incurre el proyecto del Poder Ejecutivo es en afirmar que el adelanto de elecciones permitirá recuperar la confianza y legitimidad de la clase política. Por segunda vez, la iniciativa legislativa no brinda argumentos sobre cómo se producirá esto o, al menos, razones que induzcan a este resultado. Además, por el contrario, el adelanto de elecciones no permitirá a las organizaciones políticas adecuarse a los cambios recientemente aprobados lo que difícilmente permitirá lograr el objetivo propuesto.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Aumentar y mejorar la representación de la ciudadanía

Otro argumento cuestionado es el supuesto aumento y mejora de la representación de la ciudadanía. Se desprende de lo afirmado en el proyecto, que la actual Representación Nacional no ha ejercido sus funciones de forma adecuada y que es, en parte por esta razón, que se pretende mejorar la representación ciudadana. Nuevamente, el proyecto del Ejecutivo tampoco argumenta cuáles han sido los defectos insinuados, tampoco sobre cómo el adelanto derivará en una mejora de la representación o indicios de que al menos pueda llegarse a este resultado.

De hecho, existen pruebas de todo lo contrario, otorgadas, justamente, por el mismo Poder Ejecutivo. Estas pruebas se encuentran en los proyectos de ley sobre reforma política enviados por el presidente a inicios del presente año, en el que se daban cuenta de una enorme crisis de partidos en el Perú, razón suficiente para aprobar una reforma electoral que incluyera una solución a este problema.

Los proyectos fueron convertidos en ley en julio pasado y publicados en agosto. En ese sentido, bajo estas circunstancias, es altamente probable que los efectos del adelanto de elecciones, lejos de mejorar la representación, la complique aún más dada la incierta situación de los actuales partidos, de sus cuadros políticos y de su fuerza para poder soportar una campaña imprevista.

Fortalecer las instituciones políticas y la gobernabilidad

Tal y como se ha señalado en apartados anteriores, el recorte de periodo de los mandatos del presidente, vicepresidenta y los miembros del Congreso constituiría un desconocimiento del modelo de gobierno instaurado por la Constitución. La afirmación de que la aprobación del proyecto de ley fortalecerá las instituciones políticas e incidirá en la representatividad carece de fundamento y prueba sólida; por el contrario, el cronograma propuesto en las disposiciones especiales transitorias de la iniciativa inhibe la participación de nuevos partidos políticos y no tiene en cuenta la normativa actual de designación de los candidatos y representantes de las organizaciones políticas.

Asimismo, la Comisión coincide con el profesor Borea cuando afirma que resulta imposible que las nuevas autoridades asuman sus cargos el 28 de julio del 2020, de acuerdo a las siguientes razones: (i) no hay tiempo suficiente para la participación de todos los partidos políticos teniendo en cuenta el requisito de la recolección de 800,000 firmas en dos años, (ii) recientemente se ha aprobado una ley que exige elecciones abiertas para designar a los candidatos de los partidos políticos a los diversos cargos de representación, dicha designación toma tiempo, (iii) resulta peligroso que cualquier persona, sea o no militante del partido político, pueda elegir a los candidatos que presentará un partido, y (iv) si no alcanza el tiempo para que se den los cambios en los partidos políticos, los que participarán

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

en el siguiente proceso adelantado serían los mismos que forman parte hoy del sistema político que se busca reformar.²¹

Así pues, si bien el objetivo del proceso de reforma es lograr un consenso entre los poderes del Estado, a fin de mejorar la gobernabilidad y restaurar la representatividad en las instituciones políticas, esta reforma requiere tiempo y el saneamiento de las causas o situación anómala que la impulsaron previo a su ejecución.

Por último, es importante señalar que el proyecto del Ejecutivo tampoco da muestra alguna de que adelantar las elecciones pueda fortalecer las instituciones políticas y la gobernabilidad. De hecho, dados las posturas contrarias de los poderes Legislativo y Ejecutivo, el contexto generado por esta realidad, la posible frustración de la reciente reforma aprobada, los problemas en la estabilidad económica que esto generará, realización de un proceso electoral precipitado y, por ende, fácilmente permeable a situaciones críticas, así como la difícil predicción de idoneidad de los próximos candidatos, hacen posible prever que el efecto en las instituciones políticas y el gobierno será contrario al anunciado por el proyecto.

En conclusión, el motivo y los objetivos del proyecto de ley del Ejecutivo no se cumplen en la realidad y no logran justificar la afirmación de la solución de la actual crisis política, por el contrario, la reforma, dentro de los plazos y con las condiciones propuestas, limita el ejercicio de los derechos fundamentales a elegir y ser elegidos, limita la participación de nuevos partidos políticos, contraviene la normativa interna de elección de representantes, transgrede el principio de separación de poderes y aleja la reconstitución de la representatividad en las instituciones políticas.

6. Panorama económico

Los expertos en materia económica Carlos Adrianzén Cabrera, Eugenio D'Medina Lora y Óscar Dancourt Masías sustentaron con cifras reales que la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, que origina ruido político, afecta la estabilidad económica.

El análisis de la evolución económica permite afirmar que las constituciones con ideas destructoras de los derechos de la propiedad privada y de la libertad económica, como la Constitución Velasquista, no deja que el país crezca económicamente, con esta carta magna solo se pudo crecer 1,4% y con la Constitución Política actual se ha crecido un 4.1%. “... basado en la lógica y en nuestra historia económica reciente, se puede anticipar que los efectos económicos de este quiebre en ciernes, con reformas socialistas-mercantilistas, serían negativos. Al estilo venezolano boliviano, podrían terminar consolidando un régimen que erosiona la libertad de la política [lo que] se asocia a un mayor estancamiento económico y menor crecimiento”, según el economista Carlos Adrianzén.

²¹ Cfr. BOREA, Alberto. *Proveído N° 404495 en respuesta al Oficio N° 001-2019-2020-CRP/P-POAC*. Recibido: 23 de agosto del 2019.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Por otra parte, nuestra economía se encuentra en una situación de enfriamiento y estancamiento en generación de empleo desde los últimos cuatro años, esto se debe a una mala política económica. Por ello, es importante que las instituciones del Estado encargadas de la estabilidad macroeconómica hagan su tarea ya que cuentan con herramientas y recursos. Un adelanto de elecciones no va mejorar la economía, ni acabar con la corrupción.

IX. SOBRE LA PROPUESTA DE REFERÉNDUM

El referéndum puede ser definido como una institución de democracia directa mediante la cual se consulta a los ciudadanos sobre temas de especial importancia para el país. De acuerdo con Marcial Rubio, el referéndum en la práctica ha sido utilizado de manera recurrente por dictadores como un instrumento de manipulación para dar una apariencia de democracia lo que en realidad eran despotismos con la legitimación del voto popular aprobatorio.

De hecho, de lo que se trata es que el referéndum, como mecanismo de consulta popular, sea un instrumento de democratización, mas no de legitimación de autoritarismos. Siguiendo con Marcial Rubio, debe tenerse en cuenta que el referéndum fue rechazado en el Perú, tanto en el Congreso Constituyente de 1933, como en la Asamblea Constituyente de 1979, con el argumento de que el país no estaba preparado para ejercer formas de democracia directa. No obstante, en la vigente Constitución Política de 1993 fue introducido sin mayor oposición.

Pero para ahondar en la propuesta de referéndum, la Comisión considera necesario explicar en qué consiste la democracia directa, de la cual surge el referéndum, y su contraparte la democracia representativa.

1. Democracia representativa y democracia directa

La democracia tiene su origen en las ciudades Estado de la Grecia clásica, alrededor del siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles, aunque aún con un desarrollo muy simple y primitivo, más bien muy cerca del ideal de democracia directa²².

Ahora bien, en la democracia moderna, sobre todo en la implementada en Latinoamérica, la democracia directa ha surgido, no electoralmente ni en periodos de estabilidad política, sino en épocas de convulsión social y a través de guerras civiles o revoluciones, bajo el argumento de la legitimidad social. No obstante, no debe perderse de vista, como enseña Cesar Landa²³, que la democracia es sobre todo un proceso histórico, que tiene como finalidad la limitación del poder, en aras de proteger la libertad humana.

²² PRUD'HOMME, Jean François. (1997). *La consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática N° 15. México D.F.: IFE.

²³ LANDA, César. (1999). La forma de gobierno en el Perú. En: LANDA, César. (1999). *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Lima: PUCP.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Ahora bien, la democracia desde su nacimiento, en la antigua Grecia, siempre se ha planteado el problema de cómo conciliar la participación de los ciudadanos con la capacidad del gobierno. La solución práctica a la participación, que constituyó la consolidación de la democracia representativa, no ha estado exenta de críticas, como el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano y los centros de toma de decisiones y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato²⁴.

No obstante, considerando la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y sus evidentes virtudes en sociedades complejas de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado en favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Esos mecanismos son principalmente el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato²⁵. Aunque como señala Maurice Duverger²⁶, deben ser considerados como instrumentos de democracia semidirecta, puesto que operan dentro de sistemas de democracia representativa.

Ahora bien, para una mejor comprensión de estas dos formas de participación popular, debemos desarrollar brevemente, de manera conceptual, cada una de estas. En primer lugar, la filosofía política distingue entre democracia directa y democracia representativa, dando connotaciones opuestas entre ambos, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular²⁷. En segundo lugar, la democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la que el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Es una democracia autogobernante. En otras palabras, el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a asuntos públicos. Aunque, como ya fue mencionado, su modelo más acabado se dio en la democracia ateniense, no obstante, en la actualidad se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Suiza²⁸.

Es interesante mencionar la observación de Sartori²⁹, quien distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que solo puede aplicarse a comunidades pequeñas, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos, y la democracia directa de referéndum, la cual supone la existencia de una comunidad política en la cual los individuos pueden ser consultados sobre asuntos públicos.

Entre sus principales críticas, tiene que ver con problemas técnicos, asociados al tamaño y complejidad de las sociedades, además, con la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la

²⁴ PRUD'HOMME, Jean François. (1997). *Íbid.*

²⁵ PRUD'HOMME, Jean François. (1997). *Íbid.*

²⁶ DUVERGER, Maurice. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6° edición. Barcelona: Ariel, p. 93.

²⁷ PRUD'HOMME, Jean François. (1997). *Íbid.*

²⁸ PRUD'HOMME, Jean François. (1997). *Íbid.*

²⁹ SARTORI, Giovanni. (1998). *Teoría de la democracia*. México D.F.: Alianza Editorial.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a pasiones de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

Por el contrario, la democracia representativa o indirecta puede ser definida, en palabras de Sartori, como en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Asimismo, las dos características esenciales de este concepto son: primero, una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; segundo, bajo la condición de hacerlo en interés del representado³⁰.

Entre las principales ventajas de la democracia representativa cabe destacar la limitación a la demagogia y a los abusos del poder político, la estabilidad de las decisiones públicas, el cambio ordenado en las políticas y en el funcionariado político, el equilibrio entre la participación y la gobernabilidad, entre otros.

Aun con sus defectos y virtudes, la consulta popular o referéndum es totalmente factible en las democracias actuales. Sin embargo, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida también como Comisión de Venecia, advierte que la democracia directa es un complemento de la democracia representativa, por lo que no se trata de un instrumento que dote de mayor legitimidad a una decisión. Esto es así en tanto que no hay estándares europeos ni internacionales que impongan la existencia instrumentos de democracia directa a nivel nacional, regional o local³¹.

En ese sentido, para que el mecanismo de referéndum esté dotado de legitimidad local y tenga los resultados esperados, la Comisión de Venecia ha recomendado que los países que prevean mecanismos de democracia directa adopten niveles regulatorios con principios que guíen la conducción idónea de los procesos de consulta popular, como la verificación de la validez procesal y sustantiva del texto sujeto a referéndum, y brinden, asimismo, las garantías procesales necesarias respectivas como, por ejemplo, un sistema efectivo de impugnación, compuesto por un tribunal que pueda conocer de la validez procedimental o sustantiva de los textos sujetos a votación³².

2. Reforma de la Constitución y referéndum

Como mencionamos en apartados anteriores, a diferencia de las constituciones de 1933 y 1979, la vigente Constitución Política sí recoge de manera explícita el referéndum como instrumento de democracia directa. El artículo 2, numeral 17, de la Constitución de 1993, señala que, como ciudadanos, conforme a ley, tenemos

³⁰ SARTORI, Giovanni. (1998). *Ibid.*

³¹ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD(2015) 009, Opinion on the Citizens' bill on the regulation of public participation, citizens' bills, referendums and popular initiatives and amendments to the Provincial Electoral Law of the Autonomous Province of Trento (Italy)*, f. 81.

³² COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD (2007) 008rev-cor, Code of Good Practice on Referendums*, pp. 10-11.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

derecho de elección, remoción o revocatoria de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum.

En lo que atañe a la reforma constitucional, de acuerdo con el artículo 206 de la misma Constitución Política, señala que debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada por referéndum. Este último puede ser omitido cuando el acuerdo se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Tal como señala el Tribunal Constitucional, el artículo 206 de la Constitución ha encargado la competencia de reformar la Constitución a dos poderes constituidos. De un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo, de cumplir las condiciones señaladas en el párrafo anterior. Por otro lado, al pueblo, quien se expresa a través de un referéndum (Cfr. STC 0008-2018-PI/TC, f. 11). Asimismo, señala el propio Tribunal Constitucional que el “poder de reforma constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado. (...), el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución” (STC 0014-2002-PI/TC, f. 71). En todo caso, los límites materiales contenidos en la Constitución y corresponden a “(...) parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma” (STC 0014-2002-AI/TC, f. 74).

Estos límites materiales pueden manifestarse de manera expresa o implícita. Los explícitos están enunciados en el texto de la propia constitución, estableciéndose una prohibición sobre determinados contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional. En cambio, entre los límites materiales implícitos, se hace referencia a aquellos principios supremos que, sin haber sido establecidos de manera expresa, no pueden ser modificados por reforma constitucional por formar parte del núcleo mismo de los elementos que identifican el texto constitucional, tales como el sistema democrático de gobierno, el régimen representativo, la constitución económica o el principio de alternancia de gobierno, entre otros. (STC 0050-2004-PI/TC, f.35).

Esta misma lógica es aplicable a cualquier tipo de reforma constitucional. Sobre este punto, la Comisión de Venecia, ha sido enfática al señalar que los procesos de consulta popular, sean para reformas legales o constitucionales no solo están sujetos a límites procesales o formales, sino también a límites sustantivos o materiales, demarcados propiamente por las normas constitucionales e internacionales a los que el país está sujeto. En todo caso, y con el propósito de prevenir referendos ilegales, la Comisión de Venecia señala que no deben someterse a consulta los textos que sean inválidos procesal y sustantivamente.³³

A tales límites debe agregarse también el riesgo que, en determinadas ocasiones, las consultas populares pueden generar. Tal es el caso del abuso del poder con

³³ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD (2007)008rev-cor, Code of Good Practice on Referendums*, p. 25.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

el uso de las consultas populares. Así lo señala la Comisión de Venecia al decir que:

“Los posibles abusos que hacen que las instituciones representativas se vean socavadas incluyen, sobre todo, el mal uso de los referéndums para aumentar el poder del Poder Ejecutivo frente al Parlamento, ya sea directa o indirectamente. El poder del Ejecutivo aumenta directamente cuando el texto sometido a referéndum cambia el equilibrio entre el Congreso y el Ejecutivo a favor de este último; se incrementa indirectamente cuando el ejecutivo elude al parlamento al referirse directamente al pueblo, convoca un referéndum sobre decisiones parlamentarias que no son de su agrado o usa este instrumento para mejorar su legitimidad.”³⁴

En conclusión, se considera al referéndum como un mecanismo que, si bien está previsto en el artículo 206 de la Constitución como una posible vía para la aprobación de una reforma constitucional, no es de recomendable aplicación en determinados casos, ya que puede ser desnaturalizada por un ejercicio abusivo del poder y por la manipulación de la opinión pública.

3. Sobre el proyecto 4637/2019-PE

Ahora bien, uno de los puntos críticos del proyecto del Poder Ejecutivo es la aprobación de una reforma constitucional coyuntural por medio de referéndum. Sobre este punto, debe señalarse que, además de la imposibilidad de someter a referéndum una propuesta *per se* inconstitucional, existe asimismo el defecto de su sola recurrencia.

Es cierto que una de las posibilidades señaladas por la Constitución para aprobar una reforma constitucional habilita para que esto se realice mediante una ratificación popular de una propuesta previamente aprobada por la Cámara. Sin embargo, es cierto también que no necesariamente cualquier propuesta de reforma puede ser llevada a referéndum y, asimismo, que la recurrencia al referéndum no necesariamente es la opción adecuada en determinados contextos.

El primer argumento ya ha sido explicado previamente. Es decir, ninguna reforma constitucional que, incluso haya pasado las formalidades previstas por la Constitución, puede ser constitucional si no cumple, además, con los estándares materiales establecidos en la norma fundamental. Y, tal y como ya se ha señalado con anterioridad, la actual propuesta adolece, justamente, de este defecto: pretende vulnerar límites constitucionales de carácter material, como la vocación de permanencia en el tiempo de la Constitución y el equilibrio de poderes establecido en ella.

El segundo argumento está relacionado a la generación de una especie de democracia plebiscitaria. Sobre este riesgo, ya el profesor Landa ha advertido lo siguiente:

³⁴ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD(2005)028, Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums : towards good practices in Europe*, f. 16.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

“El desarrollo progresivo de las instituciones de la democracia directa, empero, no ha sido la panacea para el funcionamiento de la democracia contemporánea, contra las fuertes dosis de falta de motivación y participación ciudadana en la vida pública, así como para cerrar el abismo entre el Estado y la Sociedad [...]; debido a que nunca han servido para dar soluciones concretas a los viejos y nuevos problemas políticos y sociales, sino para ser instrumentalizadas por los caudillos de turno. Así, pues, a la postre, la crítica a la democracia representativa y la defensa de la democracia directa como único mecanismo de legitimidad, para lo que termina sirviendo es para construir la democracia plebiscitaria y para sustituir el Estado de partidos por la organización totalitaria del Estado-partido.

Ello porque en las decisiones políticas fundamentales, son los gobiernos más próximos a los regímenes dictatoriales los que en épocas de crisis profundas han apelado a los mecanismos de la democracia directa, como contraposición de la democracia representativa, para, asegurar el mantenimiento del status quo mediante la aprobación de reformas constitucionales, como en el caso del Presidente Leguía en 1919 y el Presidente Benavides en 1939, que no llevaron a resolver los problemas básicos de la democracia política peruana de entonces. Más aún, la democracia directa ha servido de bandera para renovar los golpes de Estado - Velasco en 1968 y Fujimori en 1992-, con el propósito de iniciar reformas radicales tanto de tendencia social como en el primer caso, como, también, de tendencia neoliberal en lo económico y neoconservadora en lo social con el segundo caso. Para lo cual, en base a este segundo modelo, el gobernante ha persistido en satanizar y excluir a las instituciones, básicas de la democracia representativa, sustituyéndolas por un eje de poder donde el Presidente se relaciona directamente con el pueblo.”³⁵

Ahora bien, es importante precisar que los mecanismos de referéndum pueden contribuir a la legitimación democrática de una constitución o una reforma constitucional en condiciones de estabilidad. Como señala la citada Comisión de Venecia, esto puede reducir el riesgo de que ciertos actores políticos cambien las reglas de juego unilateralmente; pero es también cierto que:

“si las reglas y procedimientos sobre modificaciones constitucionales están abiertas a la interpretación y la controversia, o si se aplican con demasiada rapidez o sin discurso democrático, esto bien puede socavar la estabilidad política y, infaliblemente, la legitimidad propia de la constitución”³⁶.

Como se observa, si bien el referéndum es un mecanismo constitucional para aprobar reformas constitucionales, esto no la habilita como vía idónea para todo contexto y esto por una razón: el momento coyuntural, que muchas veces puede ser manipulado por poderes formales o fácticos, puede influir negativamente en la opinión pública, una opinión que podría basarse en ficciones, realidades creadas por alguien para destruir u obtener ventajas de una circunstancia concreta. De tal manera que acudir a una consulta popular no necesariamente puede garantizar la solución de un determinado problema, ya sea que el problema puede no existir, sino que se haga con el único afán de destrucción, o que, existiendo, la solución que se plantee no dé ninguna garantía de que efectivamente se materializará. Este último, supuesto es al que se circunscribe el proyecto bajo análisis.

³⁵ LANDA, César. (2005). Derecho parlamentario y control del Poder Ejecutivo. En: LANDA, César (2006) *Constitución y fuentes del Derecho*. Lima: Palestra, p. 289.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. *CDL-AD (2010)001, Report on Constitutional Amendment*, f. 204.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

X. SOBRE LA VIABILIDAD TÉCNICA DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo parte de indicar que el adelanto de elecciones requiere ser complementado con la adecuación del cronograma electoral existente, por tal motivo precisa que no serán aplicables, en las Elecciones Generales de 2020 los plazos establecidos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE).

En este sentido, desarrollaremos el contenido del cronograma electoral, su aplicación considerando la “excepcionalidad de la medida” de adelanto de elecciones, así como la adecuación de plazos y fechas para que esto se realice.

Cronograma electoral

Un proceso electoral debe ser desarrollado de manera ordenada e implica la sucesión de una serie de actividades o “hitos” básicos en un periodo de tiempo determinado, así de conformidad con el artículo 79 de la LOE, modificado por la Ley 30682, publicada el 18 de noviembre de 2017, el proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones por el Presidente de la República y termina con la publicación, en el diario oficial, de la resolución del Jurado Nacional de Elecciones que declara su conclusión.

Respecto a la mencionada convocatoria, el artículo 82 de la LOE señala que el proceso electoral debe ser convocado con un mínimo de antelación de 270 días al día de la elección, lo que significa que dicha convocatoria se realice con una anticipación no menor a nueve meses.

Actividades que componen el cronograma electoral

Resulta entonces de suma importancia indicar aquellas actividades o hitos establecidos por las normas electorales como fechas límite dentro de una línea de tiempo cuyo conocimiento resulta útil en primer lugar, para quienes participan de un proceso electoral, y en segundo, para otros organismos del Estado y para la ciudadanía en general.

Actualmente tomando como parámetro el día del acto electoral o día de la elección, si se prefiere el término, los plazos que rigen un proceso electoral son los siguientes:

- a. Cierre del padrón electoral: 365 días calendario antes del día de la elección.
- b. Plazo máximo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente: 270 días calendario antes del día de la elección.
- c. Plazo máximo para la remisión del padrón electoral preliminar por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) al Jurado Nacional de Elecciones: 240 días calendario antes del día de la elección.
- d. Plazo máximo para la aprobación del padrón electoral por parte del Jurado Nacional de Elecciones: 210 días calendario antes del día de la elección.
- e. Plazo máximo para la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos: 110 días calendario antes del día de la elección.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

- f. Sorteo de los miembros de mesa de sufragio: 70 días calendario antes del día de las elecciones.
- g. Plazo máximo para que las organizaciones políticas retiren sus fórmulas y listas de candidatos: 60 días calendario antes del día de la elección.
- h. Plazo máximo para que los candidatos renuncien a su postulación: 60 días calendario antes de la elección.
- i. Plazo máximo para la publicación de las fórmulas y listas de candidatos admitidas: 60 días calendario antes del día de la elección.
- j. Plazo máximo para la resolución de todos procedimientos de tacha contra fórmulas, listas o candidatos³⁷: 30 días calendario antes del día de la elección.
- k. Plazo máximo para la exclusión de candidatos³⁸: 30 días calendario antes de la elección.

Esto en virtud de la publicación en el diario oficial *El Peruano*, el 20 de octubre de 2017, de la Ley 30673, Ley que modifica la LOE; la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de ordenar el cronograma electoral.

Si bien el proyecto de ley presentado reconoce y da cuenta del plazo legalmente establecido para la convocatoria del proceso electoral, según el artículo 82 de la LOE, sostiene también que este plazo no ha sido aplicado en las elecciones generales, pues en el 2016 la convocatoria al proceso se realizó con una antelación de 150 a 120 días respecto del acto electoral, es decir, entre cinco a cuatro meses antes de la fecha determinada para las elecciones, tal como sucedió para las elecciones generales de 2006 y de 2011; y es que, efectivamente, esto fue así dado que la regulación aplicable entonces preveía dichos plazos.

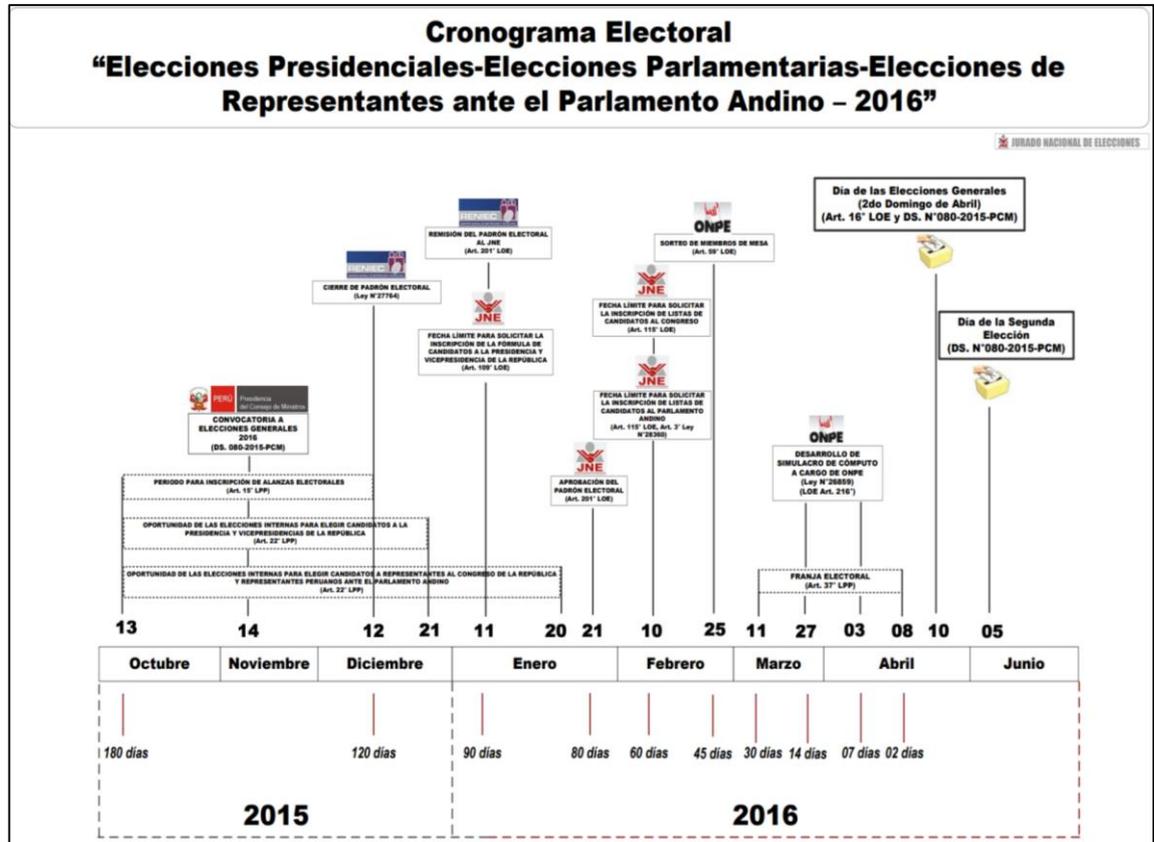
Sobre el particular, es necesario recordar que el cronograma vigente antes de la modificatoria del año 2017 presentaba plazos cortos pero también plazos que se superponían respecto de diversos hitos, tales como el plazo para inscribir una alianza electoral con el plazo para la realización de democracia interna y cierre del padrón electoral, así también la regulación no era uniforme, pues regía un plazo para la presentación de candidaturas a nivel de fórmula presidencial y otro para la presentación de listas congresales y para representantes ante el Parlamento Andino, detalles que pueden ser apreciados gráficamente a través del cronograma aprobado para la Elecciones Generales 2016 que se presenta a continuación.

³⁷ Dicho plazo máximo es general, ya que el plazo para resolver una tacha, en cada caso concreto, es de 3 días calendario luego de haber sido interpuesta.

³⁸ Dicho plazo no resulta aplicable a la exclusión por la existencia de una sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad con calidad de cosa juzgada, la cual, en virtud de que tiene una fuente constitucional directa (artículo 33 de la Constitución Política de 1993), procede hasta un día antes de la fecha de la elección.

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

De allí la necesidad de ordenar el cronograma electoral para los procesos electorales de calendario fijo, esto es, para las elecciones generales y las elecciones regionales y municipales, respectivamente, organizando las etapas del proceso de elección de manera consecutiva, evitando la superposición de plazos y precisando hitos tan importantes como la oportunidad para retiro, renuncia, exclusión, admisión y publicación de candidaturas, entre otros, en aras de consolidar la participación política y dotar de mayor seguridad al proceso, así como información oportuna a los electores sobre las candidaturas sobre las cuales ejercer su derecho de sufragio de manera consciente e informada.

La modificación del cronograma electoral no fue antojadiza sino analizada y evaluada con miras a hacer del proceso electoral un proceso ordenado, con iguales condiciones para los actores participantes, con plazos que permitan el desarrollo de las actividades propias de los organismos electorales, de las organizaciones políticas y con condiciones que permitan a la ciudadanía ejercer su derecho de sufragio sobre la base de circunstancias claras, fortaleciendo, dotando de mayor legitimidad y haciendo más eficientes los procesos electorales, lo que a su vez consolida nuestro sistema democrático.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Sobre la situación de excepción regulada en el artículo 134 de la Constitución Política del Estado

Para la aplicación del plazo de 120 días o cuatro meses a fin de realizar un proceso electoral el proyecto de ley materia de análisis plantea como una circunstancia similar el supuesto previsto en el artículo 134 de la Constitución Política del Estado sobre adelanto de elecciones en caso de disolución del Congreso de la República.

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. 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.

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

Tal como se aprecia, la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso solo puede producirse de darse esta causal taxativa, esto es, si aquel ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

Y sobre este punto, el profesor Allan Brewer ha indicado que en un sistema presidencial con sujeción parlamentaria como el existente en el Perú – que en líneas generales no difiere mucho del que existe en muchos de los otros países de América Latina – ello es totalmente inoperante, salvo que el órgano legislativo decida suicidarse, es decir, auto disolverse aprobando esos dos votos negando confianza.

Otro punto importante referido tanto por el profesor Brewer como el profesor García Belaúnde, es que no se hace referencia expresa al artículo 134 de la Constitución en el proyecto de reforma constitucional, donde se indica expresamente que “no hay otra forma de revocatoria del mandato parlamentario.”

Así, el profesor Brewer indica que la utilización de una reforma constitucional que ni siquiera se refiere a la norma que regula el poder del Presidente de disolver al Congreso (art. 134), disponiendo recortar el período de los congresistas con el mismo propósito final de disolver el Congreso, podría considerarse como una “desviación del poder” constituyente para lograr lo que no permite la Constitución. Parecería que con el proyecto de reforma constitucional, lo que se propone en definitiva es que como el Presidente de la República no pueda disolver el Congreso salvo en el supuesto regulado en la Constitución, entonces que sea el propio Congreso el que decida disolverse a sí mismo, aprobando la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo, y se involucre en ello al pueblo

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

mediante la aprobación por referendo de la reforma constitucional, afectándose así, los principios establecidos en la propia Constitución.

En cuanto a la comparación del plazo establecido en el artículo 134 y el planteado como parte de este proyecto de reforma constitucional, como se verifica este supuesto para el adelanto de elecciones es uno que se materializa frente a una situación excepcional, como lo es la disolución del Parlamento, y tan extraordinaria es que responde a una regulación expresa en la Norma Fundamental a diferencia del sustento de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo que fundamenta su propuesta de adelanto de elecciones y en consecuencia el recorte del mandato presidencial y congresal en una “crisis política en la que se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, sin considerar que el trabajar por lograr dichos consensos y las dificultades que tal tarea puede conllevar son consustanciales de las relaciones entre poderes del Estado en un sistema democrático y representativo como el nuestro.

Por consiguiente, no se trata de “circunstancias igualmente excepcionales” que permitan que sean los organismos del sistema electoral los que “adecúen las fechas y plazos para la realización de un proceso electoral conforme a la propuesta”.

Sobre la adecuación de plazos y fechas para la realización del proceso electoral general propuesto

Si bien en la exposición de motivos del proyecto de ley se indican los siguientes plazos:

Julio 2019	Presentación de proyecto de reforma constitucional
Agosto 2019	Inicio de debate de proyecto de reforma constitucional
Setiembre 2019	Aprobación de reforma constitucional por el Congreso Convocatoria a consulta popular de referéndum
Noviembre 2019	Consulta popular de referéndum
Diciembre 2019	Convocatoria a Elecciones Generales 2020
Abril 2020	Elecciones Generales 2020 (elección de congresistas, representantes al Parlamento Andino y primera elección a la Presidencia de la República)
Junio 2020	Elecciones Generales 2020 (segunda elección a la Presidencia de la República, de ser el caso)
Julio 2020	Asunción de autoridades proclamadas por Elecciones Generales 2020

Estos no corresponden propiamente a un cronograma, cuya formulación se deja en manos de los organismos del sistema electoral³⁹ compuesto por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales

³⁹ Quinta Disposición Transitoria Especial del Proyecto de Ley 4637/2019-PE.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

(ONPE) y el RENIEC, organismos del sistema que deben ejercer las actividades propias del proceso electoral de manera diferenciada.

El JNE como la instancia encargada de la aprobación de padrón electoral, resolución de conflictos en materia electoral, inscripción de candidaturas, fiscalización del proceso electoral (respecto de declaraciones juradas de vida de los postulantes, propaganda electoral, publicidad estatal, neutralidad estatal, producción, distribución, repliegue de material electoral, etc), proclamación de resultados, entre otros⁴⁰.

La ONPE como la instancia encargada de la organización y ejecución de los procesos electorales, diseño, producción y distribución del material electoral, designación y capacitación de miembros de mesa, procesamiento de resultados electorales, etc⁴¹.

El RENIEC como el encargado de la elaboración del padrón electoral⁴².

En todo caso, no es posible encargar a los organismos electorales la elaboración de un cronograma porque los plazos deben estar establecidos en la ley, correspondiendo a los organismos electorales la elaboración del cronograma según los plazos legales.

XI. APLICABILIDAD DE LEYES DE REFORMA ELECTORAL

Reforma y eficacia esperada

Como consecuencia de un paquete de iniciativas de reforma política presentadas por el propio Poder Ejecutivo en abril de 2019, el Congreso de la República aprobó seis de ellas, siendo cuatro⁴³ las promulgadas y publicadas en el diario oficial *El Peruano* el 27 de agosto del mismo año.

Dichas reformas modificaron las normas electorales vinculadas a organizaciones políticas (en cuanto a requisitos de inscripción, cancelación, suspensión de organizaciones políticas, afiliación, renuncia a las mismas); delito de financiamiento prohibido; democracia interna y sistema electoral nacional (modificatoria que contiene reglas para la promoción de la participación femenina en la política).

⁴⁰ Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

⁴¹ Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

⁴² Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

⁴³ Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas. Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional. Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. Ley 30997, Ley que modifica el Código Penal e Incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

Las modificaciones aprobadas y hoy vigentes fueron realizadas con miras a ser aplicadas en las siguientes elecciones generales tal como fueron aplicadas las leyes, que reformaron en el 2017 diversos aspectos del proceso electoral (incluido el cronograma), al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018.

Sobre el referéndum propuesto en el proyecto de ley

Los organismos electorales, en la segunda sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento llevada a cabo el 10 de setiembre de 2019 y, en relación a la propuesta planteada en el proyecto de ley materia de estudio indicaron que la organización de un proceso electoral requiere entre 150 a 180 días, es decir, entre cinco a seis meses sin contar con la realización de un referéndum (el cual precisa como mínimo 90 días o tres meses).

Específicamente, sobre el último punto tanto el presidente del JNE como el jefe (i) de ONPE indicaron que en el 2018 realizaron el referéndum correspondiente en 60 días debido a que ya tenían un proceso electoral en curso, esto es, las Elecciones Regionales y Municipales 2018, en consecuencia ello fue posible “por una coordinación cerrada de los tres organismos y un decreto de urgencia que hizo posible negociar con los proveedores contratados para la segunda vuelta regional las condiciones ya pactadas”, así, ya se “tenía desplegada toda la maquinaria electoral”, por lo tanto el citado “Referéndum Nacional” que se llevó a cabo el 9 de diciembre de 2018 no es comparable con el propuesto en el Proyecto de Ley 4637/2019-PE.

Aplicación y efectos de las reformas aprobadas

Un aspecto sumamente importante y tomado en cuenta por quienes conforman el sistema electoral es la necesidad de una regulación especial en cuanto a democracia interna, pues dadas las últimas reformas a la normatividad electoral, producto precisamente de la presentación de iniciativas del mismo Poder Ejecutivo, hay un cambio sustancial en este aspecto que involucra directamente a las organizaciones políticas, en concreto, a los partidos políticos y alianzas electorales en el marco de un proceso general.

Así, en virtud de la Ley 30998, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de agosto de 2019 se han modificado las normas sobre democracia interna determinando la realización de elecciones primarias, elecciones internas y el proceso electoral propiamente dicho a cargo de los organismos electorales.

Entonces la ONPE y el JNE precisan la determinación o regulación de la modalidad de elección de candidaturas en el marco de elecciones internas de las organizaciones políticas dado que no se pueden aplicar las normas derogadas, así tampoco no pueden considerar la realización de elecciones primarias, cuyo desarrollo es innegable precisa un tiempo que excede los cuatro meses planteados por el Poder Ejecutivo.

En la mencionada sesión también se hizo referencia al retraso o demora que conlleva la llegada del material electoral del extranjero cuyo procesamiento debe

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

hacerse en el ámbito nacional y que de una manera u otra no permite que los resultados electorales se den de manera inmediata (sin contar con la resolución de actas observadas o pedidos de nulidad que se formulen y que deben ser resueltos por los órganos de primera instancia electoral como son los jurados electorales especiales que se instalan a nivel nacional para un proceso electoral).

Como se advierte una propuesta de adelanto de elecciones generales no solo tiene que ver con la adecuación de plazos y fechas sino con la regulación de algunos aspectos de manera particular y la inaplicación de normas recientemente aprobadas como abordaremos a continuación.

Inaplicación y efectos de las reformas aprobadas

Las reformas aprobadas por consenso en el Congreso y que contienen cambios sumamente importantes para el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones políticas, en aras de una participación plural y con intervención ciudadana en el marco de la selección de candidaturas para acceder a cargos por voluntad popular; objetivos o finalidades alegados por el mismo Poder Ejecutivo en las distintas exposiciones de motivos que sustentaban cada una de las reformas planteadas, hoy no pueden ser aplicadas frente a la propuesta de adelanto de elecciones generales planteado en el Proyecto de Ley 4637/2019-PE. Pues si bien en la exposición de motivos de este se reconoce lo avanzado también se indica literalmente que “el objetivo es que esta posible aplicación no afecte el cronograma electoral que se apruebe y permita realizar el proceso electoral el tercer domingo de abril de 2020, en la medida en que los objetivos de superar la crisis política, de reforzar la representación y en incrementar la legitimidad ciudadana justifican una medida de este tipo”.

Consecuentemente cabe preguntarnos ¿acaso la aplicación de la normatividad hoy vigente no tenía como objetivo reforzar la representación acercando a la ciudadanía a las organizaciones políticas, haciéndolas partícipes de su democracia interna, promoviendo la participación femenina, permitiendo la participación de organizaciones políticas sólidas bajos nuevos parámetros de entrada y de salida del sistema político?

Resulta por demás contradictorio que se hayan presentado y promulgado reformas que hoy no puedan aplicarse, en desmedro, precisamente, de todo lo que se deseaba alcanzar con ellas.

Su inaplicación no solo da cuenta de lo contradictorio que resulta el haber planteado las reformas sino también la falta de coherencia para sostener los objetivos que las impulsaron al no poder hacerse efectiva la aplicación de mejores condiciones para el ejercicio del derecho de participación política de los diversos actores electorales.

En virtud de lo expuesto puede colegirse que la propuesta de adelanto de elecciones generales contenido en el Proyecto de Ley 4637/2019-PE requiere una regulación especial y no simplemente la adecuación de plazos y fechas propias

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

de un proceso electoral, en tanto conlleva la inaplicación de reformas aprobadas y actualmente vigentes.

XII. SOBRE LA CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Además del adelanto de elección, los proyectos de ley 3623/2018-CR y 3482/2018-CR plantean una reforma constitucional adicional en la que se disponga la convocatoria a una asamblea constituyente. Particularmente, la Comisión de Constitución sostiene la inviabilidad constitucional de dicha propuesta en tanto que colisiona justamente con la natural vocación de permanencia de la constitución vigente.

Es menester señalar, además, la imposibilidad jurídica de esta propuesta, en tanto que implica que el Congreso de la República actúe como un poder constituyente, venciendo los límites materiales implícitamente establecidos en la Constitución. Sobre este punto en especial, ya el Tribunal Constitucional ha indicado que:

“87. 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. Es decir, que se trata de una simple ley de reforma constitucional y no de la sustitución por otro texto constitucional. Y no puede ser observada por el Presidente de la República porque éste no participa del proceso de aprobación o sanción de la competencia de la reforma constitucional, sino, como antes se ha explicado, únicamente el Congreso de la República y/o el pueblo a través del referéndum

(...)

108. El Congreso de la República ... es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta. Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la constitucionalización de un poder constituyente originario, sino como la condición de un poder constituyente derivado y, en esa medida, como un poder constituido, sujeto por lo tanto a un régimen especial de limitaciones (procedimentales, formales y materiales).

109. Ahora bien, una cosa es que el Congreso de la República, en cuanto poder constituido, no pueda ejercer la función constituyente y, por lo tanto, se encuentre impedido de aprobar *per se* una Constitución, sustituyendo a la que le atribuye sus propias competencias; y otra cosa muy distinta es que, en cuanto órgano de representación de la voluntad general, pueda proponer un «proyecto» de Constitución, para que sea el Poder Constituyente quien decida, en cuanto fuente originaria del poder, si la acepta o rechaza. (STC 00014-2002-PI/TC, ff. 87, 108 y 109)

Vale decir, las reformas que apruebe el Congreso de la República, como poder constituido, no puede tener más objetivo que las reformas parciales de la Constitución, estando imposibilitada a realizar, directa o indirectamente, reformas totales de la Constitución como pretenden los referidos proyectos.

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

XIII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las propuestas presentadas implicarían la modificación del artículo 112 de la Constitución, en lo relativo a la reelección presidencial e incorporarían disposiciones transitorias especiales a efectos de recortar el mandato presidencial, congresal y de representantes del Parlamento Andino.

XIV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En la exposición de motivos se indica que la finalidad de la iniciativa es superar el clima de tensión política que ha marcado el periodo, con una renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la estabilidad económica y social del país, que sienten las bases para un crecimiento sostenido en los próximos años.

Se indica que la medida será financiada dentro de los límites aprobados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

XV. CONCLUSIÓN

Cómo se ha expuesto, la propuesta del Gobierno y sus similares carecen de una adecuada sustentación.

Así, con relación a la reelección presidencial, extraña que el proyecto del Gobierno afirme que existe duda sobre la posibilidad de postulación inmediata de los vicepresidentes, cuando la mayoría de los académicos la han desechado por innecesaria, es más, **el mismo Ministerio de Justicia ha opinado en el mismo sentido sobre una propuesta similar.**

Por otro lado, respecto del adelanto de elecciones, nuevamente, **el propio Ministerio de Justicia ha opinado en contra de dicha posibilidad al opinar sobre similar pedido**, cuestionando la invocación de una supuesta crisis de gobernabilidad, que, por otro lado, se ha demostrado estadísticamente, no existe.

Por último, la propuesta de convocar a una asamblea constituyente ha sido tajantemente desechada porque no está contemplada dicha posibilidad en nuestra Norma Fundamental.

Además, la posición del Gobierno es más cuestionable cuando pretende someter a consulta popular lo que claramente se traduce en una afectación del derecho fundamental a la participación política; o, cuando, pretende utilizar la cuestión de confianza en vulneración al principio de separación de poderes por afectar las competencias exclusivas del Congreso.

Pero, no solo se trata de que la propuesta del Gobierno se encuentre sustentada en un solo párrafo de poco más de tres líneas, sino que los efectos perniciosos y contrarios al interés general de nuestro país, hacen imposible su aprobación sin afectar el compromiso que se tiene con nuestra Patria. Las condiciones actuales

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

no aseguran la aplicación efectiva de las reformas políticas y electorales, que paradójicamente, fueron impulsadas por este mismo Gobierno.

Debe preservarse el orden constitucional y no sentar precedentes que permitan que una reforma constitucional, cuya naturaleza es excepcional pueda plantearse en cualquier coyuntura. Asimismo, el sustento invocado por el Gobierno, “crisis política en la que se advierte una notoria dificultad para encontrar consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”, no parece condecirse con la realidad. El Congreso no ha bloqueado ninguna iniciativa legislativa vinculada a la gestión del Gobierno, por el contrario, a pedido del Ejecutivo se han emitido tres leyes autorizando al Gobierno la emisión de doscientos trece decretos legislativos, de los cuales ha derogado solo tres.

El Congreso ha estado plenamente comprometido con la adecuada gestión del Gobierno, emitiendo leyes especiales para atender la emergencia del norte del país, para aprobar el presupuesto, la emisión de bonos y cualquier otra vinculada a la gestión pública.

Sin embargo, durante los últimos cuatro años la economía peruana se ha desacelerado y enfriado, generando una reducción en el empleo, el crecimiento y afectando las expectativas de millones de peruanos. Sin olvidar que durante el presente año apenas se supera el 50% de ejecución del presupuesto, pese a que estamos cerca de fin de año.

Es claro que el manejo económico está en manos del Ejecutivo y el Congreso ha otorgado todas las facilidades del caso, autorizando al Ejecutivo a legislar para incrementar la recaudación, mejorar la seguridad, elevar el empleo y asegurar nuestro desarrollo. Por eso mismo, porque el Congreso está comprometido con el desarrollo del país es que no puede aprobar una iniciativa infundada, impertinente e improvisada y que sería completamente ineficiente e ineficaz respecto de la supuesta razón que la motiva.

En consecuencia, en atención a lo desarrollado y expuesto, luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, y en consecuencia se dispone el **ARCHIVO** de las mismas.

Dese cuenta
Sala de Comisiones
Lima, ___ de ___ de 2019

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

MARCO ARANA ZEGARRA
Vicepresidente

YENI VILCATOMA DE LA CRUZ
Secretaria

**GALDYS GRISELDA ANDRADE
SALGUERO DE ÁLVAREZ**
Miembro titular

MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA
Miembro titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro titular

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Miembro titular

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Miembro titular

CÉSAR SEGURA IZQUIERDO
Miembro titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro titular

JORGE MELÉNDEZ CELIS
Miembro titular

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro titular

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro titular

GILBERT FÉLIX VIOLETA LÓPEZ
Miembro titular

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro titular

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro titular

**CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ
HERRERA**
Miembro accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro accesitario

URSULA LETONA PEREYRA
Miembro accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro accesitario

GUILLERMO MARTORELL SOBERO
Miembro accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro accesitario

**MARÍA CRISTINA MELGAREJO
PÁUCAR**
Miembro accesitario

SEGUNDO TAPIA BERNAL
Miembro accesitario

ÁNGEL NEYRA OLAYCHEA
Miembro accesitario

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro accesitario

**KARLA MELISSA SCHAEFER
CUCULIZA**
Miembro accesitario

MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro accesitario

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Miembro accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro accesitario

ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL
Miembro accesitario

TAMAR ARIMBORGO GUERRA
Miembro accesitario

**CARLOS HUMBERTO TICLLA
RAFAEL**
Miembro accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro accesitario

ALBERTO OLIVA CORRALES
Miembro accesitario

EDGAR OCHOA PEZO
Miembro accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro accesitario

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE
Miembro accesorio

RICHARD ARCE CÁCERES
Miembro accesorio

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro accesorio

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro accesorio

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro accesorio

ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Miembro accesorio

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Miembro accesorio

JUAN SHEPUT MOORE
Miembro accesorio

**VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA
BELAÚNDE**
Miembro accesorio

**ALBERTO DE BELAUNDE DE
CÁRDENAS**
Miembro accesorio

SALVADOR HERESI CHICOMA
Miembro accesorio

MARITA HERRERA ARÉVALO
Miembro accesorio

**MARÍA CHOQUEHUANCA DE
VILLANUEVA**
Miembro accesorio

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Predictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N° 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 3623/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales.

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro accesorio

JULIO ROSAS HUARANGA
Miembro accesorio

GLIDER USHÑAHUA HUASANGA
Miembro accesorio

LUCIO ÁVILA ROJAS
Miembro accesorio

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro accesorio