



Proveído N° 398442

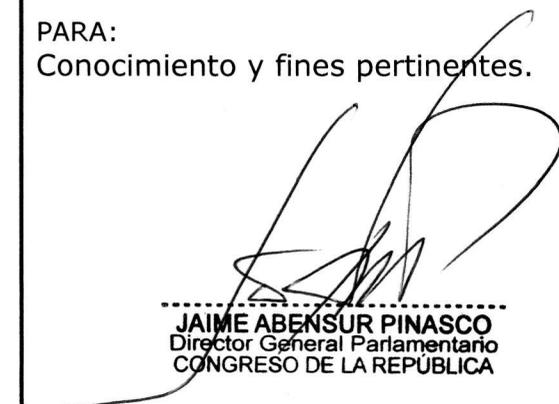
Original del documento s/n, remitido por el señor **ANÍBAL QUIROGA LEÓN**, recepcionado con fecha 16 de agosto de 2019.

PASE A:

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO**

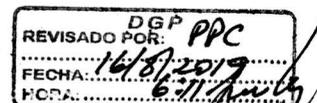
PARA:

Conocimiento y fines pertinentes.



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de agosto de 2019.



RU 398442

AQL
ANIBAL QUIROGA LEON
Abogado

CONGRESO DE LA REPUBLICA
RECIBIDO
16 AGO 2019
Hora: 10:10 am
Firma: [Signature]
DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA

CONGRESO DE LA REPUBLICA
RECIBIDO
13 AGO 2019
Hora: 15:22
Firma: Monica
PRESIDENCIA

Lima, 8 de agosto de 2019

C-092-2019-AQL

CONGRESO DE LA REPUBLICA
RECIBIDO
14 AGO. 2019
Hora: 12:36h
Firma: [Signature]
Secretaria de la Oficina Mayor

Señor
PEDRO OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN
Presidente
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N
Lima.-

Ref.: Informe Legal-Constitucional sobre el
Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE.-----

De nuestra mayor consideración:

Con relación al asunto de la referencia, conforme a vuestra consulta alcanzada con Oficio Múltiple N° 001-2019-2020-CR/P-POAC, del 5 de agosto de 2019, en atención a los antecedentes y documentación alcanzada, sírvanse encontrar adjunto el Informe Legal-Constitucional sobre el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, presentado el 31 de julio de 2019, denominado "Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las Elecciones Generales".

I. ANTECEDENTES. -

1.1. Mediante Oficio N° 204-2019-PR, presentado el 31 de julio de 2019, el Presidente de la República, conjuntamente con el Presidente del Consejo de Ministros, presentó a la Presidencia del Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que

PROVEIDO N° 398442 FECHA 15.8.2019
PASE [Signature]
PARA [Signature]
[Signature]
GIOVANNI TORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA		
Asesoría <input type="checkbox"/>	Secretaría <input type="checkbox"/>	
Trámite: Regular <input type="checkbox"/>	Urgente <input type="checkbox"/>	
Pase a: Oficina Mayor <input checked="" type="checkbox"/>	Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	
Comisiones <input type="checkbox"/>	Protocolo <input type="checkbox"/>	
DGA <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	
Acciones: Conocimiento y Fines <input checked="" type="checkbox"/>	Aprobado <input type="checkbox"/>	Coordinación <input checked="" type="checkbox"/>
Elaborar oficio <input type="checkbox"/>	Archivo <input type="checkbox"/>	Opinión <input type="checkbox"/>
Proyectar respuesta <input type="checkbox"/>	Informe <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>
Observaciones:		

Handwritten signature or initials.

Faint, illegible text and markings, possibly a stamp or a very light print, located at the bottom of the page.

prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales

II. CUESTIONES PLANTEADAS. -

Se nos solicita opinión legal-constitucional sobre el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, denominado Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales, a través de la absolución de las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?
- (ii) ¿El Congreso de la República tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Poder Ejecutivo?
- (iii) ¿En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, puede ser observada por el Presidente?
- (iv) ¿Puede ser el Presidente del Consejo de Ministros hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reformar constitucional?
- (v) ¿En caso que el Presidente del Consejo de Ministros formule un pedido de Cuestión de Confianza respecto del proyecto de reforma constitucional, podría el Congreso no tramitarlo?
- (vi) ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?
- (vii) ¿En caso de aprobación y promulgación, puede aplicarse a la actual representación nacional?
- (viii) ¿Es pertinente la modificación del Art. 112° de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también juramentado al cargo de Presidente de la República?

III. ANÁLISIS. -

La reforma constitucional para adelantar las elecciones generales. -

- 3.1. Previamente a la absolución de las cuestiones planteadas, es necesario determinar el marco constitucional que posibilita la reducción de los plazos de mandato presidencial y de representación congresal, que la Constitución prevé del siguiente modo:

Constitución Política del Estado.

“Art. 90°. - (...)

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

(...)”.

“Art. 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”.

- 3.2. Este periodo de cinco (5) años previsto para la duración del mandato presidencial y de la representación parlamentaria parte de la premisa de la necesidad de asegurar al Gobierno y al Parlamento un plazo prudencia para el desarrollo de sus programas políticos, económicos y sociales, de tal suerte que **“puedan ejecutarse y producir los efectos perseguidos en el corto y el mediano plazo”**. Por su parte, la circunstancia de su simultaneidad en el periodo para el que son elegidos el Presidente de la República y los Congresistas, parece obedecer a una tradición constitucional en pro de la **“formación de gobiernos mayoritarios y el encuentro constitucional de las funciones de los órganos Ejecutivo y Legislativo”** ⁽¹⁾.
- 3.3. Ya que los plazos de duración del mandato presidencia y de la representación congresal están expresamente regulados en la Constitución, su modificación debe ajustarse al procedimiento de reforma constitucional regulado en el Art. 206° de la Carta Magna del siguiente modo:

(1) **GARCÍA BARZELATTO**, Ana María (2002) “Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias”. **Ius et Praxis**, 8. Volumen 1. Consultado: 6 de Agosto de 2019, de:
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100031

AQL

ANIBAL QUIROGA LEON

Abogado

Constitución Política del Estado

“Art. 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”.

- 3.4. Así, el procedimiento de reforma constitucional comprende las siguientes fases: **(a) La iniciativa**, que corresponde: al **Presidente de la República**, con aprobación del Consejo de Ministros, a los **Congresistas** y a un número de ciudadanos equivalente al **0,3% de la población electoral**; y, **(b) La aprobación**, que, a su vez, tiene dos fases: el Congreso la aprueba por mayoría absoluta (66/130) y, posteriormente, se ratifica por referéndum, trámite que puede dispensarse si el Congreso la prueba en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación superior a los dos tercios de sus miembros (2 veces 87/130).

- 3.5. Asimismo, importa resaltar aquí que la ley de reforma constitucional **no puede ser observado por el Presidente de la República**, ya que no es una Ley de la República, sino un nuevo texto constitucional.
- 3.6. Por consiguiente, podemos concluir que, dentro de un marco de estricta aplicación de normas constitucionales, es posible reducir los periodos de mandato presidencial y de la representación parlamentaria, siempre y cuando, se hubiese realizado la reforma constitucional correspondiente, dentro de los procedimientos previstos para tal efecto.

Antecedentes de reforma constitucional para el adelanto de las elecciones generales. -

- 3.7. Desde el inicio de la vigencia de la actual Constitución, de 1993, se ha hecho uso de este mecanismo en una oportunidad, específicamente, durante la crisis política que tuvo lugar el año 2000 y que trajo como consecuencia la conclusión anticipada del gobierno del Sr. Alberto Fujimori Fujimori y, consecuentemente, el adelanto de elecciones generales para el año 2001.
- 3.8. Para tales efectos, conforme se aprecia en el Diario de Debates de la 13 Sesión de la Primera Legislatura Ordinaria de 2000, llevada a cabo el 5 de octubre de dicho año, como resultado del consenso de las diversas fuerzas políticas representadas, el Congreso de la República promulgó la Ley N° 27365 (2), mediante la cual se introdujeron disposiciones constitucionales transitorias específicas que establecían lo siguiente:
- (i) El mandato del Presidente y los Vicepresidentes de la República elegidos como resultado de las elecciones generales de 2000 concluiría el 28 de julio de 2001.
 - (ii) La representación de los Congresistas elegidos en el mismo proceso electoral concluiría el 26 de julio de 2001.

(2) Primera Disposición Transitoria Especial de la Constitución Política del Estado.

- (iii) La inaplicación de los plazos previstos en los Arts. 90° y 112° de la Constitución para la representación congresal y el mandato presidencial, respectivamente.
- 3.9. Este consenso político permitió también que, en vista de lo ajustado del plazo previsto para la conclusión del periodo de gobierno y, consecuentemente, para la convocatoria a elecciones generales, se prescindiera de la realización del referéndum y se adopte la figura de la aprobación por dos legislaturas ordinarias sucesivas con un votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas, previsto en el Art. 206° de la Constitución. Esta aprobación se hizo efectiva en la 13 sesión de la Primera Legislatura Ordinaria de 2000 y en la sesión de instalación de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2000, llevadas a cabo el 5 de octubre y el 2 de noviembre de 2000, respectivamente.
- 3.10. Como es lógico, dicha aprobación por legislaturas ordinarias sucesivas requirió la reducción del plazo previsto en el Art. 48° del Reglamento del Congreso, según el cual, ***“el periodo anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año”***.
- 3.11. Importa resaltar aquí que el adelanto de las elecciones generales aprobado por el Congreso permitió encontrar una solución políticamente oportuna y estrictamente ajustada al orden constitucional a una grave crisis política que tornaba en inviable la continuidad del gobierno saliente. Vale decir, los conflictos políticos entre este y su oposición que estaban en auge en el contexto del año 2000 fueron dejados de lado; lográndose el consenso político institucional necesario para impulsar dicha reforma constitucional.
- 3.12. Sobre esto último, como se aprecia en el precitado Diario de Debates de la 13 Sesión de la Primera Legislatura Ordinaria de 2000, la Mesa de Diálogo entre el gobierno y la oposición promovida por la Organización de Estados Americanos que entonces operaba sirvió como escenario para alcanzar dicho consenso político y fue después de alcanzado que se llevó al Congreso para el impulso y aprobación de la reforma constitucional antes descrita; necesaria para realizar el adelanto de elecciones perseguido.

Del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las elecciones generales. -

- 3.13. El Art. 1° del Proyecto de Ley precisa como su objeto: ***“modificar el artículo 112 de la Constitución Política del Perú, para determinar que quien juramenta y asume funciones como Presidente de la 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”***.
- 3.14. La primera parte del Proyecto de Ley plantea, entonces, la modificación del artículo 112° de la Constitución en los siguientes términos:

“Art. 112°.- (...)

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

- 3.15. Conforme se precisa en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, en adelante, la Exposición de Motivos, si bien el texto vigente del Art. 112° de la Constitución no abriga lugar a dudas en cuanto a la prohibición de reelección inmediata del Presidente de la República, esta misma certeza no se extiende al caso de quien fuera elegido como Vicepresidente pero haya asumido la Presidencia. La misma incertidumbre se extendería a los supuestos en los cuales, en aplicación del Art. 115° de la Carta Magna que regula la sucesión presidencial con la asunción de la Presidencia por parte del Presidente del Congreso ante la renuncia del Presidente y los Vicepresidentes de la República ⁽³⁾, que deriva en la obligatoria convocatoria a elecciones.

⁽³⁾ **Constitución Política del Perú.**

“Art. 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

- 3.16. El sustento de esta propuesta de modificación constitucional se enmarca, conforme se expone en la Exposición de Motivos del Informe, en la tendencia latinoamericana de limitar la reelección, buscando así prevenir los riesgos de concentración del poder y de uso de los recursos estatales para impulsar la imagen del Presidente de la República. En tanto forma adecuada para lograrlo, se plantea la extensión de la prohibición específica de reelección a todos aquellos que ejerzan el cargo presidencial ⁽⁴⁾.
- 3.17. La segunda parte del Proyecto de Ley propone la incorporación de las siguientes disposiciones transitorias especiales a la Constitución:

**“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 Vicepresidentes 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

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”.

⁽⁴⁾ Según se describió en el párrafo precedente.

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 puede 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 al 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 al penúltimo párrafo del artículo 4 de la Ley Orgánica de Elecciones”.

- 3.18.** Según se sostiene en la Exposición de Motivos, el adelanto de las Elecciones Generales propuesto para el año 2020: **“constituye 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, con el consiguiente perjuicio en la ciudadanía”.**
- 3.19.** Por este motivo, como prosigue la Exposición de Motivos, **“se ha considerado que se requiere adoptar una decisión que genere un recambio en la clase política que permita fortalecer a las instituciones, pero sobre todo optimizar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que redunde en una mayor y mejor representación de la ciudadanía, lo que permita, además, ir recuperando la confianza y legitimidad de la clase política”.**

- 3.20. En el caso específico de los miembros del Parlamento Andino, la Exposición de Motivos recoge como sustento la necesidad de simultaneidad de las Elecciones Generales, habida cuenta de las obligaciones que asumió el Estado Peruano por la suscripción del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, entre las cuales se encontraba efectuar una elección popular de sus representantes por parte del Estado.
- 3.21. De otro lado, en la Exposición de Motivos 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 esta decisión”***.
- 3.22. Consecuentemente, en la Exposición de Motivos se plantea establecer un Cronograma Electoral que prevé los siguientes plazos:
- **Julio de 2019:** Presentación de proyecto de reforma constitucional.
 - **Agosto de 2019:** Inicio de debate de proyecto de reforma constitucional por Congreso.
 - **Septiembre de 2019:** Aprobación de reforma constitucional por el Congreso y Convocatoria a consulta popular de referéndum.
 - **Noviembre de 2019:** Convocatoria a Elecciones Generales 2020.
 - **Abril de 2020:** Elecciones Generales 2020 (Elección de Congresistas, Representantes al Parlamento Andino y primera elección de la Presidencia de la República).
 - **Junio de 2020:** Elecciones Generales 2020 – Segunda elección a la Presidencia de la República.
 - **Julio de 2020:** Asunción de autoridades proclamadas por Elecciones Generales 2020.

De la absolución de las preguntas formuladas. -

- 3.23. Partiendo de este Proyecto y su Exposición de Motivos, así como las disposiciones constitucionales y legales anteriormente revisadas se procederá a absolver cada una de las consultas planteadas en el Oficio Múltiple N° 001-2019-2020-CR/-POAC.

(i) ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?

3.24. Como hemos visto, la realización de una reforma constitucional para reducir los plazos de mandato presidencial y de representación parlamentaria no transgrede el orden constitucional peruano, sino más bien, está encuadrado en él, siempre y cuando, se ajusta a las reglas y procedimientos regulados por el Art. 206° de la Constitución.

3.25. Del mismo modo, el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE materia de análisis no sienta un precedente en cuanto al empleo de la reforma constitucional para el adelanto de elecciones, habida cuenta que este mecanismo ya fue empleado dentro de la vigencia de la actual Constitución, y se encuentra expresamente regulado por sus Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Transitorias Finales.

3.26. Asimismo, en la medida que el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE no plantea la modificación de los Arts. 90° y 112° de la Constitución en los extremos que regulan los periodos de duración de la representación congresal y del mandato presidencial, respectivamente, no consideramos que afecte el modelo constitucional peruano de elección por cinco (5) años del Presidente de la República y de los Congresistas; constituyendo únicamente una excepción al mismo.

3.27. Sí se propone, en cambio, la modificación del Art. 112° de la Constitución para explicitar que quien juramente y asume las funciones como Presidente de la República no pueda postular a la Presidencia en el periodo inmediato siguiente; precisión que recae sobre los supuestos en que el Presidente concluya su mandato antes del término del periodo para el que fue elegido, como se presenta en la actual coyuntura. De efectivizarse esta reforma, tendría el carácter de permanente.

(ii) ¿El Congreso de la República tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Poder Ejecutivo?

- 3.28. Tal como se expuso anteriormente, corresponde al Congreso aprobar **toda reforma constitucional** y, por tanto, rechazarla, conforme lo dispone expresamente el Art. 206° de la Constitución.
- 3.29. Esta regla es aplicable tanto para el caso que la aprobación sea hecha por el Congreso y la ratificación mediante referéndum cuanto para el supuesto en que la aprobación sea hecha por dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto favorable de una mayoría cualificada del Congreso. De tal suerte, la aprobación por el Congreso **es un requisito previo para cualquier reforma constitucional**, con prescindencia de quién la presente.
- 3.30. Por consiguiente, resulta fuera de toda duda que es facultad del Congreso aprobar o no la iniciativa de reforma constitucional planteada mediante el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE.
- (iii) ***¿En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, puede ser observada por el Presidente?***
- 3.31. Para contestar a esta pregunta se debe partir de la premisa que el Art. 206° de la Constitución señala expresamente que la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República; tal como resaltamos en los párrafos anteriores
- 3.32. Este impedimento constituye una excepción a la regla general establecida por el Art. 108° de la Carta Magna, según la cual, el Presidente de la República puede efectuar observaciones sobre toda o una parte de una ley aprobada por el Congreso.
- 3.33. Sobre esta base, podemos dividir los supuestos que conforman la interrogante relativa a la reforma constitucional planteada mediante el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, para proceder a su respuesta:
- (i) Si el Congreso no aprueba la reforma constitucional, no puede operar la figura de la observación presidencial porque no existiría una ley sobre la cual pueda realizarse.

- (ii) Si el Congreso aprueba la reforma constitucional, la ley de reforma constitucional que la regule no puede ser observada por el Presidente de la República, por encontrarse expresamente prohibido por el Art. 206° de la Constitución.
 - (iii) Si el Congreso aprueba la reforma constitucional con modificaciones, la ley de reforma constitucional que la regule tampoco puede ser observada por el Presidente de la República, porque aquí también se aplica la prohibición establecida en el Art. 206° de la Constitución.
- 3.34. Sobre esto último, ha de tenerse en cuenta que los procedimientos constitucionales establecidos para la reforma constitucional están diseñados para asegurar que la expresión de la voluntad popular sea recogida, ya sea directamente, a través de la realización de un referéndum, o ya sea mediante la vía de la representación parlamentaria, en caso de optarse por la aprobación en sucesivas legislaturas ordinarias. Dicha manifestación de voluntad popular es imprescindible, puesto que toda reforma constitucional tiene impacto sobre las decisiones adoptadas por el poder constituyente que elaboró la Constitución, concebida como el pacto fundamental del Estado y de la sociedad.
- 3.35. Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, este poder constituyente tiene como características: ser único, extraordinario e ilimitado. Y, por tanto, queda claro que aquel, en cuanto poder creador, ***“es único en su género, y que de él derivan a través de la Constitución, los llamados poderes constituidos o creados, es decir, los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y los demás de naturaleza constitucional. Los poderes constituidos, por consiguiente, deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias a la obra del poder constituyente, esto es, a la Constitución”*** ⁽⁵⁾. [Resaltado nuestro]
- 3.36. Por consiguiente, se puede concluir que en ninguno de los supuestos planteados en la consulta el Presidente de la República puede hacer uso de su facultad constitucional de aprobar las leyes aprobadas por el Congreso.

⁽⁵⁾ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 014-2002-AI/TC, Fundamento Jurídico 61.

(iv) **¿Puede ser el Presidente del Consejo de Ministros hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?**

3.37. De conformidad con lo dispuesto por el Art. 133° de la Constitución y el Art. 86° del Reglamento del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros está facultado para plantear ante el Congreso una cuestión de confianza en nombre del consejo que preside. No está prevista, expresamente, una limitación de las materias sobre las cuales se pueda hacer cuestión de confianza.

3.38. Concretamente, el Art. 133° de la Constitución establece lo siguiente:

Constitución Política del Estado

“Art. 133°.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.

3.39. La cuestión de confianza, como se recordará, es una institución procedente del Sistema Parlamentarista que tiene por finalidad **“superar una crisis gubernamental propiciada en el Parlamento que, como sabemos, tiende al multipartidismo”**⁽⁶⁾. El logro de este objetivo resulta dudoso, no obstante, en situaciones en las cuales el Presidente de la República no goce de mayoría parlamentaria, dado el evidente riesgo de no obtener la confianza.

(6) Hakansson Nieto, Carlos (2015) “Cuestión de confianza y crisis del gabinete ministerial”. En: Walter Gutiérrez Camacho (Editor), *La Constitución Comentada* (págs. 562-567). Lima: Gaceta Jurídica.

- 3.40. Considerando que, como prevé el texto antes transcrito, la denegatoria de la confianza al Presidente del Consejo de Ministros genera la crisis total del gabinete; se ha hecho uso de este mecanismo como un medio de presión del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, habida cuenta que la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros faculta al Presidente de la República para disolver el Congreso; como taxativamente lo establece el Art. 134° del Congreso.
- 3.41. Esta norma constitucional no lleva aparejada, empero, una limitación sobre los casos y el número de veces que el Presidente del Consejo de Ministros pueda plantear cuestión de confianza; con la notable excepción de la exposición y debate de la política general del gobierno y de las medidas que requiere su gestión que este debe realizar ante el Congreso y dentro de los treinta (30) días de haber asumido sus funciones, puesto que en tal caso el Presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de confianza en forma obligatoria, tal como dispone el Art. 130° de la Constitución.
- 3.42. Fuera de esto, no existe ningún otro impedimento sobre la oportunidad o la frecuencia en la presentación de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros.
- (v) ***¿En caso que el Presidente del Consejo de Ministros formule un pedido de Cuestión de Confianza respecto del proyecto de reforma constitucional, podría el Congreso no tramitarlo?***
- 3.43. Conforme lo prevé el Art. 86° del Reglamento del Congreso, la cuestión de confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros, en nombre del Consejo en su conjunto o cualquier de los ministros, debe ser debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente; no previéndose ningún supuesto en que el Congreso pueda negarse a su tramitación.
- (vi) ***¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?***
- 3.44. Debemos manifestar nuestra especial preocupación por el desmedido uso que se haga de una figura como la cuestión de confianza, que busca la solución de crisis en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el contexto de la tramitación de una reforma constitucional

que, como hemos visto, debe realizarse en un marco de preservación de los postulados y principios en los que tuvo basamento el poder constituyente para la elaboración del texto de nuestra Carta Maga.

- 3.45.** Si consideramos que, como se indica en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, el motivo de la propuesta de reforma constitucional para acortar el mandato presidencial y la representación parlamentaria y para adelantar las elecciones radica en la necesidad de solucionar una crisis política, no debería el Poder Ejecutivo reservarse como recurso el eventual uso de una cuestión de confianza; ya que esto solo podría tener por efecto la prolongación de la situación crítica cuya solución se busca.
- 3.46.** Por tal motivo, consideramos que plantear como cuestión de confianza la aprobación del Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE significaría un desconocimiento indirecto del principio que constituye la razón de ser del precepto de la Constitución que impide al Presidente de la República censurar las leyes de reforma constitucional. No debe olvidarse que esta debe realizarse en estricto cumplimiento de las reglas y procedimientos que la regulan, emanadas de su especial naturaleza, que habilita al Congreso para adquirir por excepción, como representante de la voluntad popular, la potestad de homologarse al poder constituyente que instituyó el orden constitucional al que todos los ciudadanos y los Poderes del Estado debemos fidelidad, empezando por el Presidente de la República (7).
- 3.47.** De otro lado, habida cuenta que la propuesta de reforma constitucional que se propone en el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE propone como mecanismo la aprobación por parte del Congreso y la ratificación en vía de referéndum, debemos manifestar nuestra inquietud por los ajustados plazos con los que contarían las autoridades del Sistema Electoral para poder llevar a cabo con éxito dos procesos electorales prácticamente simultáneos, vale decir el de la misma consulta popular y de las elecciones generales, dados lo

(7) **Constitución Política del Estado.**

“Art. 118°.- Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

(...)”.

avanzado del año en curso y al necesario debate que debe concitar en el Congreso la aprobación de dicha propuesta del Poder Ejecutivo.

- 3.48.** Como contrapartida, tenemos un panorama político fragmentado e incierto, en el devenir de un gobierno que en apenas tres años de vigencia, ya suma la renuncia del Presidente de la República originalmente electo, que fue objeto de una censura de gabinete ministerial. A diferencia de lo sucedido el año 2000 no existen consensos políticos ciertos, ni siquiera en el nivel más básico, referido a la continuidad en las funciones del actual Presidente de la República. Frente a lo cual, desde todo punto de vista, la apelación al uso de la figura de la cuestión de confianza no constituye una alternativa de salida a la crisis política, sino más bien un aliciente para su agudizamiento.
- 3.49.** Finalmente, contrariamente a lo que se ha sostenido, no resulta del todo claro que la eventual denegatoria de confianza del Consejo de Ministros presidido por el Sr. Salvador del Solar pueda ser acumulado con la denegatoria de confianza del Consejo de Ministros presidido por el Sr. Fernando Zavala, para efectos de la aplicación de la facultad constitucional del Presidente de la República prevista en el Art. 134° de la Constitución ⁽⁸⁾; ya que esta se reserva expresamente al Presidente y no al gobierno que dirige. Y, en este caso, tenemos que la crisis de gabinete tuvo lugar cuando el Sr. Pedro Pablo Kuczynski era Presidente y no el Sr. Martín Vizcarra.
- (vii) ¿En caso de aprobación y promulgación, puede aplicarse a la actual representación nacional?**
- 3.50.** Conforme se expuso anteriormente, si se efectúa en el marco de una reforma constitucional y se sigue el procedimiento previsto para tal efecto, no existe impedimento para que el periodo de representación que se concluya anticipadamente sea del mismo Congreso que la aprueba. De hecho, esa circunstancia ya tuvo lugar durante la vigencia de la actual Constitución, concretamente por el Congreso elegido para el periodo del 2000 al 2005.

⁽⁸⁾ **Constitución Política del Estado.**

“**Art. 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. (...).”

3.51. Por consiguiente, de aprobarse la propuesta de reforma constitucional propuesta por el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE, resultaría aplicable a los congresistas actualmente en funciones, puesto que la Cuarta Disposición Transitoria Especial que se plantea prevé expresamente que: **“los congresistas y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en las Elecciones Generales 2016 culminan su representación el 26 de julio de 2020”**. [Resaltado nuestro]

(viii) ***¿Es pertinente la modificación del Art. 112° de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también juramentado al cargo de Presidente de la República?***

3.52. En la medida que no se opone al precepto constitucional que impide la reelección presidencial para un periodo inmediato contemplada en el texto vigente del Art. 112° de la Constitución, no resulta impertinente efectuar tal precisión. No se debe olvidar, al respecto, que la razón de ser de esta norma radica en el riesgo del mal uso que el gobierno en el cargo pueda hacer del poder y los medios de los que dispone para asegurar su reelección, circunstancia que resultaría aplicable tanto a la persona que fue elegida como Presidente de la República como a aquella que accedió al cargo ante cualquier circunstancia que impidiera a la primera de las mencionadas continuar en su ejercicio.

Dejamos así absuelto el Informe Legal-Constitucional que han tenido a bien solicitar, quedando a vuestra disposición para cualquier ampliación y/o aclaración que pudiesen requerir, aprovechando la ocasión para reiterarles las seguridades de nuestra mayor consideración y estima personal.

Muy atentamente,

Aníbal Quiroga León

AQL-SVV