





Cuestión de (des)confianza

*Respuestas al Parlamento
y la Convención Nacional
de Reforma Constitucional*



LUCIANO LÓPEZ FLORES

Cuestión de (des)confianza

*Respuestas al Parlamento
y la Convención Nacional
de Reforma Constitucional*



© LEGISPRUDENCIA.PE de Roger Vilca Apaza
José Faustino Sánchez Carrión 615, oficina 405, Jesús María
Correo electrónico: editorial@legis.pe
Primera edición: setiembre de 2019

**CUESTIÓN DE (DES)CONFIANZA
RESPUESTAS AL PARLAMENTO Y LA CONVENCION NACIONAL
DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

© Luciano López Flores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2019-13997
ISBN: 978-612-48116-0-9

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta
obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

Impreso en Perú
Tiraje: 300 ejemplares

Impresión: Servicios Gráficos JMD S.R.L.
Av. José Gálvez núm. 1549
Lince · Lima
Setiembre de 2019

*A Grethel, mi esposa,
con amor imperecedero*

*A mi hijo,
Luciano López Febres,
mi Maestro en esta vida*

*Y a Cristina Flores, mi madre,
por la bendición de ser su hijo*



CONTENIDO

<i>Introducción</i>	11
---------------------------	----

Primera parte
Respuestas a ocho consultas parlamentarias
sobre cuestión de confianza y propuesta de
adelanto de elecciones

Sobre el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional de Adelanto de Elecciones y las consultas constitucionales del presidente del Congreso de la República	23
I. Primera pregunta: ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?.....	25
II. Segunda pregunta: El Congreso de la República, ¿tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Ejecutivo?.....	43
III. Tercera pregunta: En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, ¿puede ser observada por el presidente?.....	47
IV. Cuarta pregunta: ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros hacer una cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?.....	51
V. Quinta y sexta preguntas: 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? ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?	101
VI. Séptima pregunta: En caso de aprobación y promulgación, ¿puede aplicarse a la actual representación nacional?	105

VI. Octava pregunta: ¿Es pertinente la modificación del art. 112° de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también jurado al cargo de Presidente de la República?.....	121
--	-----

Segunda parte

Sobre la crisis política, la Comisión de Venecia y qué hacer para no abandonar las reformas

La Comisión de Venecia: ¿Oportunidad para encontrar una vía de solución a la crisis política?	127
---	-----

Tercera parte

**Para lograr un mejor sistema democrático en el Bicentenario:
la Convención Nacional de Reforma Constitucional**

La Convención Nacional de Reforma Constitucional	141
I. Las idas y vueltas de la pretendida reforma constitucional en el Perú de los últimos dieciocho años, a modo de introducción	141
II. ¿Cuál es el modelo de reforma constitucional en la Constitución actual?	148
III. Reformas Constitucionales fuera del Parlamento: La Convención Nacional en la Constitución Peruana de 1828 y la Convención Nacional Constituyente de la República Oriental del Uruguay	156
IV. La Convención Nacional de Reforma Constitucional, como propuesta de enmienda del artículo 206° de la Constitución vigente.....	168
V. Propuesta de <i>fórmula legal</i> , a modo de Anteproyecto.....	191

Cuarta parte:

Conclusiones (resumen ejecutivo)

Primera parte	203
Segunda parte	212
Tercera parte	215
<i>Bibliografía</i>	223

INTRODUCCIÓN

Nunca antes, durante la vigencia de la Constitución de 1993, se produjo un caso en el que una fuerza política de oposición tuviera una amplia mayoría en el Parlamento Nacional. Por el contrario, el diario El Comercio¹ recordaba que un partido político no lograba mayoría oficialista absoluta en la representación parlamentaria desde 1995, cuando Alberto Fujimori fue elegido, por segunda vez, presidente de la República. En esa oportunidad logró 67 escaños de 120.

En un trabajo elaborado en 2016², señalé que sólo seis partidos que participaron en los comicios generales del 10 de abril de ese año lograron escaños en el Congreso de la República para el quinquenio 2016-2021. El partido fujimorista Fuerza Popular obtuvo 73 sillas, lo que obligaba al Ejecutivo a lograr algún tipo de acuerdo político para poder gobernar³.

11

En una nota periodística del diario La República⁴ se indicó que además de los 73 escaños de Fuerza Popular, la distribución de las bancadas era la siguiente: Frente Amplio y Peruanos por el Kambio (PPK) obtuvieron 20 y 18 sillas, respectivamente. Alianza por el Progreso (APP) logró 9 representantes y, finalmente, Acción Popular y el APRA, 5 escaños cada uno.

¹ Diario El Comercio: “Congreso no tiene mayoría absoluta desde Fujimori”. Lima: 14 de abril de 2016. En: <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/congreso-no-tiene-mayoria-absoluta-desde-gobierno-alberto-fujimori-noticia-1893857>. Consulta: 5 de septiembre de 2019.

² LÓPEZ FLORES, Luciano: “Nueva composición del Parlamento Nacional 2016-2021: ¿Hacia una dictadura de la mayoría?” En: *Gaceta Constitucional*, Tomo N° 103, Lima: 2016, Gaceta Jurídica, pp. 219-231.

³ *Ibidem*, p. 223.

⁴ Diario La República: “Conformación del Nuevo Congreso”. Lima: 26 de abril de 2016. En: <http://larepublica.pe/politica/762996-conformacion-del-nuevo-congreso>. Consulta: 5 de septiembre de 2019.

Sin embargo, de las 6 bancadas con las que se inició el quinquenio, a la fecha, el Congreso cuenta con 12, además de un bloque de no agrupados de 3 congresistas (uno de ellos, la actual vicepresidenta la República, Mercedes Araoz). El fujimorismo sufrió el mayor desbande en sus filas por sus luchas intestinas: 22 congresistas migraron a otros grupos parlamentarios. En mi opinión, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso del transfuguismo (STC N° 0006-2017-PI/TC), lamentablemente, contribuyó a esta atomización que contraría el mandato popular de solo contar con 6 grupos políticos congresales. Ello motiva otro tópico por abordar en una necesaria reforma constitucional de la estructura del Estado.

Todo esto ha acontecido, como bien señala el diario “El País”, en una “crisis que no cesa” porque se origina desde que la mayoría parlamentaria fujimorista perdiera las elecciones⁵. Desde allí, las controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido permanentes. Como dos placas tectónicas en constante movimiento y fricción, el Perú ha estado entre temblores y terremotos políticos: censuras a los ministros de Educación Jaime Saavedra y Marilú Martens; la negación de confianza al expresidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala (septiembre de 2017) que lo obligó a dimitir a él y a todo su gabinete ministerial; la vacancia presidencial del expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski; dos cuestiones de confianza planteadas por dos presidentes del Consejo de Ministros en la era del presidente Martín Vizcarra; un referéndum de reformas constitucionales a fines del año 2018; la amenaza reciente de vacar al actual mandatario y, a su vez, la amenaza del Ejecutivo de querer disolver el Parlamento. Y, ahora, como corolario, la iniciativa legislativa de reforma constitucional para adelantar las elecciones presidenciales y congresales en el año 2020.

Todo ello muestra cómo el suelo político en el Perú no deja de temblar, más aún si alimenta ese fuego cruzado. Por un lado, los graves escándalos de corrupción que arrastran en una vorágine a gran parte de

⁵ Diario El País: “Perú: repaso a una crisis política que no cesa. El país andino sigue lastrado por el desgobierno y la corrupción, con oposiciones cainitas que utilizan la desestabilización para erosionar los aparatos gubernamentales y satisfacer las ambiciones de poder”; Nota del 18 de junio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/06/18/alternativas/1560849046_838006.html (Consultado: 5 de septiembre de 2019).

la clase política por el caso de las empresas brasileñas, con Odebrecht a la cabeza; y, por otro, el destape de la corrupción en diversos estamentos del sistema judicial (Poder Judicial, Fiscalía y Consejo Nacional de la Magistratura) conocido como el caso “Cuellos Blancos”.

En medio de todo ese fuego cruzado, estamos, nosotros, los ciudadanos.

Frente a la propuesta del presidente Martín Vizcarra de adelantar las elecciones, el actual Presidente del Congreso, Pedro Olaechea, tomó dos acciones inmediatas: planteó 8 consultas a diversos especialistas en Derecho Constitucional y consultó a la *Comisión de Venecia* (“Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho”) sobre la constitucionalidad de dicha propuesta del Ejecutivo. Como da cuenta RPP Noticias⁶:

El presidente del Congreso, Pedro Olaechea, en su solicitud a Buquichio [presidente de la Comisión de Venecia] afirmaba que le preocupaba que “el Poder Ejecutivo recurra nuevamente a la cuestión de confianza para forzar su aprobación” de la reforma constitucional del adelanto de elecciones.

En ese sentido, reiteraba su solicitud de opinión “con el objetivo de precisar si los principios democráticos de separación de poderes y pesos y contrapesos entre los mismos están siendo observados”.

13

Ambas acciones han tenido respuestas. La prensa divulgó el contenido de las 8 preguntas formuladas por el Presidente del Congreso, Pedro Olaechea —sobre el proyecto de adelanto de elecciones y la anunciada cuestión de confianza— a los Dres. Óscar Urviola, Víctor García Toma, Aníbal Quiroga, Domingo García Belaunde y Natale Amprimo⁷.

⁶ RPP Noticias: “¿Qué es la Comisión de Venecia y por qué Pedro Olaechea les pidió una opinión sobre la cuestión de confianza?”; Lima: 3 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/actualidad/adelanto-de-elecciones-que-es-la-comision-de-venecia-y-por-que-pedro-olaechea-les-pidio-una-opinion-sobre-la-cuestion-de-confianza-noticia-1216672> (Consulta: 6 de septiembre de 2019).

⁷ Diario El Comercio: “Adelanto de elecciones: Pedro Olaechea envió cuestionario a constitucionalistas”; Lima: 29 de agosto de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/adelanto-elecciones-pedro-olaechea-envio-cuestionario-constitucionalistas-noticia-ecpm-670247> (Consultado: 6 de septiembre de 2019).

Y la Comisión de Venecia también respondió la solicitud del presidente del Congreso, informándole que enviaría al Perú una representación para entrevistarse con los actores políticos y preparar un borrador de opinión sobre *la consulta que se le hiciera*, el cual sería analizado en la sesión plenaria de la Comisión que **tendrá lugar el 11 y 12 de octubre de este año**⁸.

Las consultas jurídicas hechas a diversos constitucionalistas, por parte del presidente del Parlamento, ha generado un arduo debate mediático sobre sus respuestas. Varios de ellos suscribieron un comunicado resumiendo su posición jurídica sobre el tema. Otros, entre los que me incluyo, sostenemos posiciones divergentes en varios de los puntos que abordan los primeros con relación a los temas objeto de consulta.

No cabe duda que las materias que subyacen a las consultas son de notorio interés público. Por tanto, el indudable debate jurídico, de carácter constitucional, que motiva el proyecto de ley presentado por el presidente de la República, Martín Vizcarra, merece no sólo el más amplio debate, sino la activa participación de la academia y la ciudadanía. Ello motivó mi interés de aportar con argumentos a dicho debate, como sumariamente he venido haciéndolo en las redes sociales y en diversos medios de prensa, de tal modo que la ciudadanía y los propios actores políticos cuenten con la pluralidad de puntos de vista sobre la materia consultada.

14

En mi opinión, la fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo, a propósito de la propuesta de solución planteada por el primero sobre el adelanto de elecciones, no debe hacernos perder de vista que las reformas que requiere el Perú, no deben ser dejadas de lado.

El producto de las Comisiones Wagner y Tuesta, sobre reforma del sistema de justicia y reforma política, respectivamente, debe ser el punto de partida de un análisis serio, responsable y sesudo que apunte a reformar *parcialmente* la Constitución, a mi juicio, únicamente en lo que concierne a sus Títulos IV (estructura del Estado) y V (garantías constitucionales). No soy partidario de una reforma *total* que involucre reformar los títulos concernientes a los derechos y libertades y el importantísimo capítulo económico.

⁸ RPP Noticias: “¿Qué es la Comisión de Venecia...”; *ibidem*.

El país requiere repensar, en serio, la estructura de todo el aparato estatal y el funcionamiento de sus instituciones. Pero, la coyuntura actual aconseja que esa tarea no puede estar en manos del Parlamento Nacional, así fuera renovado en un adelanto de elecciones o en las generales para el 2021-2026. Los congresos tienen sus propios intereses de coyuntura. Por eso he tomado de la historia constitucional del Perú, el modelo de la “Convención Nacional”, ideada en el artículo 177° de la Constitución de 1828, con el propósito de hacer una revisión *total o parcial* de la Carta Política —según fuera el encargo—, pero fuera del Parlamento. Sería un órgano de *poder constituyente-constituido* con esa única tarea. Culmina su trabajo y se desactiva de inmediato. Así evitamos llamar a una Constituyente de reforma total de la Constitución y evitamos, también, someter tan importante y vital tarea como son las reformas *parciales*, de cara al bicentenario, a un Congreso que puede ceder a la tentación de sus intereses políticos coyunturales y no a los de largo plazo que requiere una reforma constitucional seria y objetiva. Este modelo, incluso, también lo tiene la Constitución Uruguaya desde su reforma en 1967.

Por eso, este trabajo, convertido en libro, tiene cuatro partes:

15

En la primera responderé las 8 consultas formuladas por el presidente del Congreso, Pedro Olaechea, para dotar un panorama más amplio a los actores políticos que deben tomar decisiones sobre los importantísimos y cruciales temas que subyacen a las consultas. De paso, contradigo algunas de las tesis, trascendidas en los medios, de los distinguidos colegas que han sido directamente consultados. Las materias abordadas, que versan sobre cómo funcionan, en nuestra Constitución, las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, y cuáles son sus bondades y defectos, a la luz de la jurisprudencia, la doctrina nacional y comparada, así como en los antecedentes históricos de los debates constituyentes de las Asambleas de 1978 y 1993, respectivamente, aseguran que el análisis de esta primera parte trascienda la coyuntura y sirva como un instrumento académico y de consulta para los ciudadanos, colegas abogados y estudiantes de la carrera de Derecho.

Anticipadamente, dejo sentada mi posición: jurídicamente, es constitucional el proyecto de adelanto de elecciones y la posibilidad de hacer cuestión de confianza sobre dicho proyecto. Sin embargo, distinta es la evaluación política, de conveniencia o no, de adoptar tales instrumentos. El proyecto de adelanto de elecciones, para que

prospere, requiere indispensablemente de un *acuerdo político* entre las fuerzas que representan el Parlamento y el Ejecutivo. No puede obligársele, en nuestro sistema constitucional, al Congreso a aceptar la propuesta, a pesar de que, como ciudadano, considero que la crisis actual sí puede solucionarse a través de un adelanto de elecciones, dado que el proyecto del Ejecutivo emplea la fórmula jurídica de la Ley N° 27365, que en el año 2000 posibilitó un recorte similar, a pesar que la crisis política que gatilló dicha reforma, aunque es cierto, es distinta en intensidad.

En la segunda, analizaré el escenario de la consulta a la Comisión de Venecia y por qué, creo, ese espacio puede emparentarse con el rol de la Organización de Estados Americanos (OEA) que medió en el gravísimo conflicto político interno suscitado por la caída del régimen de Fujimori-Montesinos, lo cual dio lugar a la *fórmula jurídica* de reforma constitucional —diseñada al interior de la Mesa de Diálogo dirigida por la OEA— que fue trasladada al Parlamento y posibilitó el recorte del mandato congresal y presidencial y el adelanto de las elecciones 2001-2006 a mérito de la Ley N° 27365. De esta manera, desarrollaré las razones de por qué considero que los actores políticos de este conflicto debieran usar el rol asesor de la Comisión de Venecia para encontrar mecanismos de buenas prácticas democráticas y constitucionales que permitan fortalecer la propuesta de adelanto de elecciones con otra que no deje de lado las reformas políticas que la ciudadanía respalda, según las encuestas de opinión.

16

A mi juicio, el respaldo ciudadano a las propuestas de reforma y al adelanto de elecciones, decantan en la gran oportunidad de que la reforma política, en particular, la reforma de la estructura del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial), es necesaria y no debe dejarse de lado. Sería un craso error. Se perdería la gran oportunidad del consenso ciudadano. Y es que, de lo contrario, *adelantar las elecciones* porque el sano entendimiento político entre Ejecutivo y Legislativo no se ha dado, resultaría insuficiente para atender ese reclamo popular de que existan reformas en el aparato público.

Dicho de otro modo, el amplio respaldo de la ciudadanía tanto a la propuesta de adelanto de elecciones como a la necesidad de reformas en el Estado, debiera canalizarse, en mi opinión, como una poderosa herramienta que impulse y presione el consenso al que de-

bieran arribar las fuerzas políticas para encontrarle un propósito más sano al adelanto de elecciones que consiste, no sólo en un mecanismo que ponga fin al conflicto y entrapamiento político, sino que procure cristalizar un fin democrático mayor, de gran relevancia: abrir un espacio, en serio, de debate y aprobación de reformas políticas, constitucionales, que el Perú necesita y de las que se tiene amplio respaldo popular.

Pero, ¿cuál sería ese espacio? Considero que debiera gestarse un espacio *ad hoc* para esa tarea que *no sea* una Asamblea Constituyente, puesto que, en mi opinión, la Constitución requiere reformas *parciales* en lo que concierne a los Títulos IV y V: Estructura del Estado y Garantías Constitucionales. Tampoco esa labor debiera realizarla el Congreso. Los intereses políticos de coyuntura pueden conllevar, como ha sucedido con la supuesta reforma de la *inmunidad* parlamentaria, que se aprueben aspectos de conveniencia de grupos o de determinados personajes políticos, en lugar de aprobar mejoras sustanciales en el modelo democrático.

Por eso, en la tercera parte de este libro, planteo una fórmula inspirada en nuestro constitucionalismo *histórico* (Constitución de 1828) y en el derecho comparado (Constitución de Uruguay) para reducir los riesgos de que las reformas estén guiadas por esos intereses de coyuntura o de grupos políticos en el Parlamento. Me refiero a convocar a una *Convención Nacional de Reforma Constitucional* para ese propósito con un perfil de candidatos y de reglas especiales diseñadas para su elección. Significa elegir representantes para ese cuerpo político que se encarguen de esa tarea específica. **No** es un órgano de poder constituyente, puesto que **no es** una Asamblea Constituyente. Se trata de un órgano constitucional con *poder constituyente-constituido* encargado de realizar reformas constitucionales **parciales**. Realiza, culmina su trabajo y se desactiva, *sin interrumpir las tareas constitucionales del Parlamento*. Y las reformas aprobadas tendrían que aprobarse por referéndum. Desarrollaré este planteamiento a continuación, en la tercera y última parte de este trabajo.

17

Finalmente, en la cuarta parte de este libro, recogeré las conclusiones de todo lo tratado, de modo que sirva de *resumen ejecutivo*.

Agradezco, fundamentalmente, a mi fuerza espiritual: mi esposa y mi hijo, sobre todo por la afectuosa licencia de que distraiga buena parte del valioso tiempo de disfrutar estar con ellos, en nuestra fami-

lia. Son mis amores y mi motor de vida. Sin su apoyo y comprensión, esta aventura no hubiera sido posible. A mi madre y hermana por estar, siempre, conmigo. Son mi historia y el por qué de mi presente. A mis colegas del bufete que dirijo, también por su paciencia y comprensión de dejarme absorto en la elaboración de este trabajo. A Legis.pe, por responder rápidamente y decidir acompañarme en la publicación de este libro. Y a todos los que puedan leer estas páginas, generando un sano debate, alturado, con ideas, con argumentos, porque más que *argumentos de autoridad*, el trabajo académico requiere sostenerse en la *autoridad de los argumentos*. Espero haber logrado ese cometido. Ese ha sido el esfuerzo de hacer este libro. Pero, más aún, el Perú necesita *propuestas*. Y de la solidaridad de todos por un país mejor.

Miraflores, 16 de septiembre de 2019
Luciano López Flores

*La base de nuestros sistemas políticos es el
derecho del pueblo a hacer y modificar sus
constituciones de Gobierno.*
George Washington



PRIMERA PARTE
RESPUESTAS A OCHO CONSULTAS
PARLAMENTARIAS SOBRE
CUESTIÓN DE CONFIANZA Y PROPUESTA
DE ADELANTO DE ELECCIONES



Sobre el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional de Adelanto de Elecciones y las consultas constitucionales del presidente del Congreso de la República

El 31 de julio de 2019, el presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó el Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE⁹ —que fuera aprobado por el Consejo de Ministros— ante el Congreso.

Su contenido presenta dos propuestas:

- (i) Incorpora un segundo párrafo al artículo 112° de la Constitución, con el propósito de consagrar que quien juramenta y asume funciones como presidente de la República *no puede* postular a la presidencia en el periodo inmediato siguiente; y,
- (ii) Establece el recorte del mandato del presidente de la República, congresistas de la República y representantes del Parlamento Andino, mediante el adelanto de elecciones.

23

Para viabilizar este planteamiento, el proyecto propone incorporar cuatro *disposiciones transitorias especiales* a la Constitución de 1993 (de la “cuarta” a la “séptima”¹⁰).

⁹ El texto del proyecto se encuentra publicado en el siguiente enlace del portal web del Congreso de la República: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0463720190731.pdf (Consultado: 31 de agosto de 2019).

¹⁰ Los textos de estas Disposiciones Transitorias Especiales son las siguientes:

“**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

Ante la presentación de esta iniciativa y el arduo debate jurídico-constitucional surgido entre diversos especialistas en la materia, el presidente del Congreso formuló ocho consultas:

1. ¿Cómo se afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?
2. ¿El Congreso de la República tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Ejecutivo?
3. ¿En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, puede ser observada por el presidente?
4. ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros hacer una cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?
5. ¿En caso que el presidente del Consejo de Ministros formule un pedido de cuestión de confianza respecto del proyecto de reforma constitucional, podría el Congreso no tramitarlo?
6. ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?
7. ¿En caso de aprobación y promulgación, puede aplicarse a la actual representación nacional?
8. ¿Es pertinente la modificación del art. 112º de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también jurado al cargo de presidente de la República?

Determinado así el contenido del Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE, por un lado, y las consultas del presidente del Congreso, por otro, a continuación procederé a desarrollar cada una, formando capítulos autónomos para guardar un mejor orden.

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

I. PRIMERA PREGUNTA

¿CÓMO SE AFECTARÍA EL MODELO CONSTITUCIONAL PERUANO DE SENTARSE EL PRECEDENTE DE ADELANTO DE ELECCIONES GENERALES?

I.1. Cuestiones preliminares

1. Esta pregunta tiene dos concretos elementos a considerar para responderla. En primer lugar, qué características tiene el “modelo constitucional peruano”. Y es que a partir de aquellas es que puede analizarse, objetivamente, desde el punto de vista jurídico, de qué manera “afecta” (positiva o negativamente), la propuesta del Ejecutivo de *adelanto de elecciones*.
2. En segundo lugar, la pregunta se refiere a *sentar un precedente*. Es decir, nótese que dicha interrogante se coloca en la hipótesis de que el Parlamento aprueba la propuesta de adelanto de elecciones del Poder Ejecutivo; y, en consecuencia, tomada esa decisión, aquella se constituye en un *antecedente* para el futuro.

25

I.2. Sobre el “modelo constitucional” como punto de partida

3. Desde el punto de vista gramatical, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, de las diversas acepciones de la palabra “modelo”, la más apropiada para lo que trataré seguidamente es la siguiente:

Modelo

[...]

4. m. Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.

4. Un *modelo* es, entonces, bajo esta acepción *gramatical*, el diseño de un esquema teórico que permite comprender el funcionamiento de un determinado sistema o realidad compleja.
5. Ahora bien, si hablamos de un *modelo constitucional*, lo lógico es abordar qué entendemos por “Constitución”.
6. La Constitución es un ordenamiento normativo que limita, delimita, controla y vincula al *poder constituido* y a la ciudadanía en su conjunto, es decir, como puntualiza el Tribunal Constitucional en los fundamentos 5° y 6° de la STC N° 05854-2005-PA/TC (caso Pedro Lizana Puelles):

5. La Constitución es, pues, norma jurídica y, como tal, vincula. De ahí que, con acierto, pueda hacerse referencia a ella aludiendo al “Derecho de la Constitución”, esto es, al conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos.

6. Bajo tal perspectiva, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente.

26

7. En ese sentido, podríamos decir que un *modelo constitucional* es un esquema o diseño teórico que permite comprender el contenido y operatividad de la Constitución. Dicho de otro modo, es un esquema que permite comprender cómo, por un lado, se *organiza el poder*; y, por otro, cómo la Constitución ha concebido los límites y el *control* para el ejercicio de ese poder y quién o quiénes están encargados de esa tarea.
8. Sobre la *organización del poder*, los artículos 43° y 45° de la Constitución dicen 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 la separación de poderes.

Artículo 45°.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la

Constitución y las leyes establecen. Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición.

9. Apréciase que, de lo establecido por los artículos 43° y 45° de la Constitución, una principal característica del *modelo constitucional* vigente es la forma *republicana de gobierno*, basada en el *principio democrático*. En palabras del Tribunal Constitucional:

22. [...] [Es] inherente al Estado social y democrático de derecho [que] alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa `en la vida política, económica, social y cultural de la Nación´, según reconoce y exige el artículo 2°, inciso 17, de la Constitución. [...].

27

Consustancial a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo (artículo 45° de la Constitución) y del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31° de la Constitución), de organizaciones políticas (artículo 35° de la Constitución), del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta. [...].

23. Así pues, el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), así como en su participación asociada, a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político. Tales organizaciones son los partidos y movimientos políticos, reconocidos en el artículo 35° de la Constitución¹¹.

¹¹ Véase la STC N° 0030-2005-PI/TC, caso de la “Ley de la Barrera Electoral”.

10. Cabe puntualizar que no solo destacan la *forma republicana de gobierno*, el *principio democrático* y la *separación de poderes* dentro de los rasgos esenciales de la organización del poder en el *modelo constitucional* que subyace a los artículos 43° y 45° de la Carta Fundamental vigente, sino también el carácter *descentralizado*¹² del gobierno unitario.
11. Y en cuanto al *control del poder*, los artículos 138°, 201° y 202° de la Constitución¹³ han configurado lo que se conoce como

¹² Respecto de ese carácter *descentralizado* del gobierno, como bien lo señala el Magistrado Ernesto Blume en un *fundamento de voto* recaído en la STC N° 0002-2017-PI/TC y acumulados (caso de la *fiscalización del tránsito en vías nacionales*):

“No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales”.

¹³ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 138°.**- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

“**Artículo 201°.**- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación”.

“**Artículo 202°.**- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.
3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley”.

jurisdicción constitucional, es decir, que aquellos órganos que conforman el *sistema jurisdiccional unitario*¹⁴, investidos con la función jurisdiccional, tienen el poder de *controlar la constitucionalidad de las leyes*¹⁵. En ese sentido, puede decirse que el *modelo constitucional* actual prevé un control *reactivo* de constitucionalidad, mas no *preventivo*, puesto que les ha encargado a los órganos investidos con la función jurisdiccional a que los conflictos suscitados en mérito a normas que sean incompatibles con la Constitución, puedan ser resueltos decidiendo sobre si tal incompatibilidad existe o no, además de poder invalidarla, bien en el caso concreto (*control difuso*) o con efectos generales (*control concentrado*).

¹⁴ Sobre el *sistema jurisdiccional unitario*, ha dicho el Tribunal Constitucional en el fundamento 10° de la STC N° 0004-2006-PI/TC:

“10. Es necesario precisar que conforme al artículo 139 inciso 1, de la Constitución, el principio de unidad de la función jurisdiccional implica que el Estado peruano, en conjunto, posee un sistema jurisdiccional unitario, en el que sus órganos tienen idénticas garantías, así como reglas básicas de organización y funcionamiento. De ello no se deduce que el Poder Judicial sea el único encargado de la función jurisdiccional (pues tal función se le ha encargado también al Tribunal Constitucional, al Jurado Nacional de Elecciones, a la jurisdicción especializada en lo militar y, por extensión, al arbitraje), sino que no exista ningún órgano jurisdiccional que no posea las garantías propias de todo órgano jurisdiccional. Como se ha mencionado, la función jurisdiccional del Estado es una sola y debe ser ejercida con todas las garantías procesales establecidas por la Constitución”.

¹⁵ En el fundamento 3° de la STC N° 0007-2001-PI/TC, el Tribunal Constitucional dijo que solo los órganos investidos con función jurisdiccional, por mandato de la Constitución, pueden ejercer el control difuso de constitucionalidad. Transcribo:

“3. En lo que respecta al primer extremo, el Tribunal estima que la municipalidad emplazada ha incurrido en un evidente exceso, pues la facultad de declarar inaplicables normas jurídicas, conforme a lo que establece el artículo 138° de nuestra Constitución Política, sólo se encuentra reservada para aquellos órganos constitucionales que, como el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones o el propio Tribunal Constitucional, ejercen funciones jurisdiccionales en las materias que les corresponden y no para los órganos de naturaleza o competencias eminentemente administrativas. Por consiguiente, si bien resulta inobjetable que cualquier poder público u organismo descentralizado tiene facultad para interpretar la Constitución y, por ende, para aplicarla en los casos que corresponda, no pueden, en cambio, arrogarse una potestad, como la de declarar inaplicables normas infraconstitucionales, que la Constitución no les ha conferido de modo expreso e inobjetable”.

12. Por otro lado, para el tema que nos atañe, es importante reparar también que la Constitución ha establecido mecanismos para su *reforma* que el Tribunal Constitucional ha abordado, de este modo, en el fundamento 13° de la STC N° 00047-2004-PI/TC:

13. [...]

Como puede colegirse, el modo de producción de una Constitución obedece a las pautas o reglas que el propio poder constituyente se fije según las circunstancias, lo que no sucede con la reforma de la Constitución, puesto que, en el caso del Perú, los artículos 32.º, inciso 1.º, y 206.º de la Constitución establecen las reglas básicas para ello. Otorgando tal facultad al Congreso de la República y al pueblo directamente a través del referéndum. Dichas disposiciones disponen:

Artículo 32.º.- Pueden ser sometidas a referéndum:

(...)

1. La reforma total o parcial de la Constitución.

Artículo 206.º.- 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.

Como se aprecia, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce que otro de los rasgos esenciales del *modelo constitucional* peruano que hoy nos rige, en materia de reforma constitucional, contempla que el *poder de reforma* le corresponde, por un lado, *al pueblo*, a través del referéndum, conforme a lo dispuesto por los artículos 31° y 32.1° de la Constitución; y, por otro, *al Parlamento*, a través del procedimiento previsto en el artículo 206°.

I.3. ¿Afectaría al “modelo constitucional” peruano el Proyecto de Ley de Adelanto de Elecciones?

13. De lo tratado anteriormente (*supra* I.2.), la *organización del poder*, así como su *limitación, delimitación, control y vinculación*, se basan en una serie de rasgos o características que delinean el *modelo constitucional* que hoy nos rige:
- Una forma republicana de gobierno;
 - Un Estado unitario, representativo y descentralizado;
 - Observancia del principio democrático que articula la separación de poderes;
 - Principio de *soberanía popular* (“El poder del Estado emana del pueblo”);
 - Responsabilidades de quienes detentan el poder;
 - Control jurisdiccional de la Constitución; y,
 - Reforma constitucional, por un lado, *total* o *parcial* en manos del pueblo (vía referéndum, según artículos 31° y 32.1° de la Constitución); y, por otro, solo *parcial* por parte de un específico órgano del poder constituido (el Parlamento), siguiendo el procedimiento previsto por la Constitución en el artículo 206° de la Carta Política y respetando sus límites materiales¹⁶.

31

¹⁶ En el fundamento 14° de la citada STC N° 0047-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional dijo al respecto lo siguiente:

“14. Si bien en el modelo constitucional peruano el poder de reforma constitucional es regulado por específicas disposiciones constitucionales, no es menos cierto que tal poder está limitado. Al respecto, este Colegiado ha establecido que:

(...) al ser un poder creado y limitado, puede revisar la Constitución, y adoptar aquellos preceptos que a lo largo de la vida constitucional requieren cambios en función a la realidad que regulan, pero no puede destruir la Constitución, ni menos aún vulnerar su esencia, o como se ha venido denominando, ‘contenido fundamental’.

Según esta línea jurisprudencial, la reforma constitucional está sujeta a límites formales y límites materiales. Respecto a los primeros, se ha precisado que:

- Debe verificarse si se ha vulnerado el procedimiento exigido constitucionalmente, lo cual constituiría una afectación a los límites formales impuestos.
- Las normas de procedimiento no pueden ser objeto de reforma constitucional.
- Las modificaciones del texto constitucional realizadas por los órganos consti-

Todos estos elementos o características esenciales que delinear el *modelo constitucional peruano* se aprecian en el Gráfico 1:

Gráfico 1
Características esenciales del
modelo constitucional peruano



32

14. ¿Cómo se podría afectar a estos rasgos o características del *modelo constitucional peruano* vigente, si el Congreso **aprobara** uno de los extremos del proyecto de ley del Ejecutivo que propone *adelantar las elecciones* mediante la incorporación de una serie de disposiciones transitorias especiales en la Constitución?
15. Si uno de los principales rasgos o características del *modelo constitucional peruano* es la *forma republicana de gobierno*, ¿vulneraría esta característica la decisión del Parlamento de aprobar la

tuidos que se producen fuera de los cauces previstos en la normativa constitucional, serán nulas e ineficaces.

Y en cuanto a los segundos, que:

propuesta del Ejecutivo que importa *recortar* el tiempo de duración de los cargos congresales y presidenciales elegidos para el periodo 2016-2021? En mi opinión, no. No se está cambiando el modelo republicano por uno monárquico, por ejemplo. La propuesta no afecta, en modo alguno, ese rasgo.

16. Por otro lado, tampoco la propuesta del Ejecutivo afecta el *principio democrático*, que constituye otra característica del *modelo constitucional peruano*, puesto que se trata de una iniciativa permitida al Ejecutivo por el último párrafo del artículo 206° de la Constitución:

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros [...].

En ese sentido, el Poder Ejecutivo *propone* y el Congreso de la República *dispone* si aprueba tal propuesta o la desestima. El poder de reforma, siguiendo el procedimiento y reglas previstas en el artí-

En términos generales, debe señalarse tajantemente que el Congreso tampoco puede variar algunas cuestiones de fondo de la Constitución. A ellas se les denomina “límites materiales”, e imposibilitan ejercer el poder constituyente derivado a los órganos constituidos, con el fin de modificar las cláusulas que el texto fundamental ha establecido como “intangibles”.

Del mismo modo, con relación a los límites materiales del poder de reforma constitucional debemos considerar que pueden ser expresos o implícitos. A Ambos se les considera principios supremos del ordenamiento constitucional y son intangibles para el poder reformador de la Constitución. Sobre los límites materiales expresos el Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 32.° de la Constitución reconoce como límite expreso el impedimento de reducir o restringir los derechos fundamentales. Y, en cuanto a los límites materiales implícitos este colegiado ha subrayado como los más importantes a la dignidad del hombre, la soberanía del pueblo, el Estado democrático de derecho, la forma republicana de gobierno y en general, el régimen político y la forma del Estado”.

culo 206° de la Constitución, le compete al Parlamento, quien tiene competencia solo para *reformas constitucionales parciales*¹⁷.

17. Tampoco la propuesta impacta en el modelo de *Estado unitario, representativo y descentralizado*, puesto que, evidentemente, su contenido no afecta ni la unidad organizativa del Estado ni su carácter representativo ni la descentralización del poder gubernamental. Se trata de una medida *transitoria*, particular, que *recorta* el tiempo de duración del mandato de los representantes del Legislativo y del Ejecutivo elegidos para el periodo 2016-2021, siguiendo la *fórmula jurídica* de la Ley N° 27365 (publicada el 5 de noviembre del año 2000) que hizo lo propio con el periodo congresal y presidencial 2000-2005.
18. En igual sentido, tampoco se afecta el principio de *soberanía popular*, puesto que la iniciativa del Ejecutivo propone que si el Parlamento la aprueba, será consultada al pueblo, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución. Menos aún afecta las *responsabilidades* de quienes detentan el poder o el modelo de *control jurisdiccional* de la Constitución. La iniciativa legislativa ni aborda ni impacta en tales características del *modelo constitucional* de la Carta Política vigente.
19. Y en cuanto al diseño de los mecanismos de *reforma constitucional* de la Ley Fundamental¹⁸, la propuesta del Ejecutivo usa la vía del Parlamento prevista en el citado artículo 206° de la Cons-

¹⁷ En el fundamento 107° de la STC N° 0014-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional dijo al respecto lo siguiente:

“107. Por ello, el Tribunal Constitucional considera, como lo ha expuesto el demandante, que el Congreso de la República, en cuanto poder constituido, *per se*, no puede aprobar una Constitución distinta, pues sólo el Poder Constituyente está autorizado para llevar a cabo el ejercicio de una función semejante.

108. El Congreso de la República, como se ha expuesto, 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)”.

¹⁸ Última de las características o rasgos del *modelo constitucional peruano* antes descrito (*supra* 13).

titución, para lo cual está siguiendo el procedimiento previsto en la citada regla constitucional. Y respeta sus límites materiales en la medida que **no se trata de una propuesta de regla permanente en la Constitución, sino de una disposición transitoria especial**. Es decir, no cambia en definitiva el periodo congresal y presidencial de cinco años previsto en los artículos 93° y 112° de la Constitución. Por el contrario, se trata de una medida jurídica *transitoria* que se constituye como una *solución jurídica* a un problema de carácter político. Y, en ese sentido, sigue el *antecedente jurídico-constitucional* representado por la Ley N° 27365, publicada el 5 de noviembre del año 2000, que incorporó la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución con fórmulas legales muy similares. Transcribo sus textos:

Primera.- El Presidente y los Vicepresidentes de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, concluirán su mandato el 28 de julio de 2001. Los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2001. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los artículos 90° y 112° de la Constitución Política

35

Segunda.- Para efectos del proceso electoral que se realice en el 2001, el plazo previsto en el primer párrafo del artículo 91° de la Constitución será de cuatro meses.

20. Por estas razones, *objetivamente*, desde el punto de vista *jurídico-constitucional*, de aprobarse la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo, no afectaría los rasgos esenciales del *modelo constitucional peruano*, puesto que, por el contrario, respeta la forma republicana de gobierno, los *principios democrático* y de *soberanía popular*, así como los mecanismos de reforma constitucional, por lo que se mantienen incólumes las competencias asignadas por la Constitución al Parlamento en materia de reformas constitucionales parciales, impulsadas, entre otros, por el Ejecutivo.

En consecuencia, en modo alguno el Parlamento queda afectado en su decisión *autónoma* de aprobar o desestimar la iniciativa de reforma constitucional. Y en cuanto al respeto de los límites materiales de reforma, la propuesta no incide en estos, dado que no se trata de medidas permanentes, sino transitorias, siguiendo

el antecedente jurídico de reforma constitucional de la Ley N° 27365.

I.4. ¿Se “sienta precedente” si es que se aprueba el Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE?

21. Quizás, aunque no fluye explícitamente de esta primera pregunta, pareciera que la inquietud gira en torno al *impacto político* que significaría aprobar esta iniciativa. Y especulo que ese pueda ser uno de los focos de análisis requerido en dicha pregunta, dado que varios de los colegas especializados en materia constitucional consultados por la presidencia del Congreso, suscribieron un pronunciamiento público el pasado 24 de agosto del año en curso, en cuyo numeral 2° se lee lo siguiente:

2. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo han sido elegidos por el Pueblo para el periodo Julio 2016 a Julio 2021, en los términos señalados en la Constitución Política; por tanto, consideramos ***inconveniente*** la alteración del plazo recibido en elecciones democráticas incuestionables, lo que constituiría una afectación de los derechos políticos de elegir y ser elegidos, además de un ***grave precedente*** de interrupción de los plazos constitucionales establecidos. [cursiva y negrita agregada]

36

22. Lo expuesto por los colegas en el comunicado antes mencionado presenta, en mi concepto, las debilidades que paso a develar:

- a) Si los parlamentarios aprueban el recorte de su propio mandato y, por consiguiente, el adelanto de las elecciones, ¿ellos mismos estarían afectando sus propios derechos a elegir y ser elegidos? ¿O es que, por el contrario, atendiendo a que los derechos no tienen carácter absoluto, puede entenderse como una renuncia válida a su ejercicio mediante el uso de su poder de reforma constitucional materializado en la aprobación de *disposiciones transitorias especiales* en la Constitución?
- b) Si en el año 2000, mediante la Ley N° 27365, se aprobaron la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución, con las cuales se recortó el mandato del Ejecutivo y del Parlamento de manera excepcional y transitoria, ¿por qué si el actual Congreso aprueba la propuesta del Eje-

cutivo estaría aprobando un “grave precedente de interrupción de los plazos constitucionales establecidos”, si dicho precedente ya existe: la Ley N° 27365?

23. Esto último, desde mi punto de vista, permite responder este punto de la primera pregunta: No, no se *sienta un precedente* en caso se apruebe la propuesta del Ejecutivo. Y es que no puede hablarse de *sentar un precedente* si es que éste ya existe (la Ley N° 27365).

Es decir, la propuesta de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo materia de análisis **no sienta un precedente** por la simplísima razón de que **no inaugura nada nuevo**. Por el contrario, **recurre al mecanismo jurídico empleado en el año 2000 que es el precedente sentado en dicha oportunidad**. Recuérdese que la Ley N° 27365 fue fruto de ese consenso entre las fuerzas políticas debido a una severa crisis política en el año 2000 protagonizada por la caída del régimen fujimorista que, sin duda, no es equivalente en magnitud a los hechos acontecidos en la actualidad.

La crisis política que hoy vivimos, con sus particularidades y magnitudes, requiere (como en el *precedente* del año 2000) que los poderes Ejecutivo y Legislativo logren ponerse de acuerdo, fruto del *principio de solución democrática* (reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁹), que conlleve a aprobar esta iniciativa del Ejecutivo. Si fuera así, no podría ser catalogado de un *mal precedente*, puesto que seguirá el camino que llevó, en el año 2000, a la aprobación de la Ley N° 27365 que fue, también, fruto del consenso democrático, de ese *principio de solución democrática*.

37

¹⁹ Dijo al respecto el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC (caso de la *cuestión de confianza*):

“Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos.

De esta manera, la forma de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias”.

24. Lo anterior merece, en mi concepto, que se recuerde el contenido del debate parlamentario de la Ley N° 27365, puesto que allí se demuestra que el recorte de mandato congresal y presidencial, como una medida transitoria y excepcional, vía reforma constitucional, no sólo fue una iniciativa presidencial sino que contó con el aval de la Mesa de Diálogo asistida y asesorada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la misma que diseñó la fórmula jurídica que finalmente quedó plasmada en la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución de 1993.
25. En efecto, véase la intervención del ex congresista Ricardo Marcenaro Frers (entonces presidente de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, representando al grupo parlamentario fujimorista *Perú 2000*), en la Sesión Plenaria del jueves 5 de octubre del año 2000²⁰:

El señor MARCENARO FRERS (PERÚ 2000).— Señora Presidenta: El día de hoy vamos a tratar en el Congreso un tema de especial trascendencia para el país, puesto que la Representación Nacional, asumiendo una responsabilidad que se puede calificar de histórica, va a adoptar la decisión de acortar los mandatos presidencial y parlamentario, de manera tal que, en vez de concluir sus funciones el 28 de julio de 2005, finalicen el 28 de julio de 2001.

Para ello, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que tengo el privilegio de presidir, ha venido trabajando con mucho empeño en los textos que van a permitir el proceso de acortamiento de ambos mandatos, de forma tal que *ha tenido a bien elaborar un proyecto de dictamen cuyo texto —debo reconocer y agradecer— ha sido tomado sin modificación alguna de la Mesa de Diálogo auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA)*. [cusivas agregadas]

26. De lo expuesto por el excongresista Marcenaro Frers, no cabe duda que la propuesta que, finalmente, culminó con los textos de la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Consti-

²⁰ Véase el acta del diario de debates correspondiente a esta sesión (página 857) en el siguiente enlace web: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE1052569700051E21F/\\$FILE/PLO-2000-13.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE1052569700051E21F/$FILE/PLO-2000-13.pdf) Consultado: 4 de septiembre de 2019.

tución (con las que se recortó el mandato congresal y presidencial del periodo 2000-2005), fue preparada en el seno de la Mesa de Diálogo de la OEA. Ello, incluso, fue recalcado varias veces en el debate. Nuevamente anota Marcenaro²¹:

[C]onsiderando que en la Mesa de Diálogo se acordó tramitar estas iniciativas sin la aprobación de comisiones, presenté un pedido, acordado hace unos minutos por el Pleno, para que se las dispense del trámite de dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, porque creo que es conveniente prestar todas las facilidades del caso para que este proceso continúe. [cursivas agregadas]

27. ¿Por qué es importante recalcar que los textos de la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución —contenidos en la Ley N° 27365— fueron preparados en la Mesa de Diálogo de la OEA? Simple. Porque así queda claro que la fórmula jurídica empleada para recortar el periodo congresal y presidencial 2000-2005, mediante *disposiciones transitorias especiales* insertas en la Constitución, **fue un mecanismo cuya constitucionalidad fue diseñada y avalada por el organismo internacional que sirvió de mediador en el conflicto político de aquella época. Sostener lo contrario importa que la OEA diseñó y avaló una vía *inconstitucional* para solucionar un conflicto político suscitado en el Perú en esa época.**
28. Los parlamentarios, cuando aprobaron la Ley N° 27365, tuvieron muy claro que se trataba de una situación excepcional. Nuevamente recorro a otro apartado del debate parlamentario de dicha ley, ocurrido en la Sesión Plenaria del jueves 5 de octubre del año 2000, donde el entonces Presidente de la Comisión de Constitución, Ricardo Marcenaro Frers, fue muy elocuente al respecto²²:

Debido a que éste es un caso excepcional, un caso no previsto en nuestra Constitución, que implica el acortamiento de los mandatos presidencial y parlamentario, evidentemente proponemos reducir el plazo exigido en el artículo 91.º con el fin de que los referidos

²¹ *Ibidem*, p. 858.

²² *Ibidem*, p. 859.

funcionarios puedan renunciar a sus cargos hasta cuatro meses antes del proceso electoral.

De esta forma, señora Presidenta, vamos a proceder a realizar esas reformas constitucionales, que permitan, en primer lugar y en forma permanente, que no haya reelección inmediata; en segundo lugar, a través de dos disposiciones transitorias especiales, las reformas que permitan acortar el período presidencial, vicepresidencial y parlamentario, para que, en este caso excepcional, sea sólo de un año; y, en tercer lugar, para acortar el período de renuncia de los funcionarios públicos, comprendidos en el artículo 91.º de la Constitución, de seis meses a sólo cuatro meses antes de la elección.

29. Es más, en esa misma línea, apréciase la intervención de la excongresista Luz Salgado en el debate parlamentario de la Sesión Plenaria correspondiente al jueves 2 de noviembre del año 2000²³:

La señora SALGADO RUBIANES DE PAREDES (PERÚ 2000).— Señora Presidenta: Debo manifestar que hemos recibido, de parte de los portavoces de los sectores de oposición, el pedido para que se dé preferencia a la votación de la reforma constitucional relativa al recorte de los mandatos presidencial y congresal.

40

En ese sentido, estando hoy comprometidos no solamente con la Mesa de Diálogo sino con el país, para llevar a cabo esta segunda votación, de ratificación, no obstante que hemos acordado en el Consejo Directivo dedicar la primera hora exclusivamente a las mociones de orden del día, nosotros estamos llanos a que se inicie esta sesión de la Segunda Legislatura con esa votación tan importante.

Por lo tanto, accedemos al pedido de los señores portavoces que nos han hecho ese alcance, para proceder cuanto antes a la votación de la referida reforma constitucional.

Muchas gracias²⁴.

²³ En dicha sesión se puso a debate, en segunda legislatura ordinaria sucesiva, el proyecto de ley aprobado, anteriormente, en la sesión del 5 de octubre del 2000 llevada a cabo en la primera legislatura ordinaria.

²⁴ Véase el acta del diario de debates correspondiente a la sesión del jueves 2 de noviembre del año 2000 en el siguiente enlace web: <http://www2.congreso.gob.pe/>

30. Todo lo anteriormente expuesto permite advertir que ante una situación fáctica que revela una crisis política de magnitud, como la ocurrida en el año 2000, una fórmula jurídica, de reforma constitucional, permitió recortar, de manera excepcional, un mandato presidencial y congresal.
31. Independientemente de si es similar o no a dicha situación fáctica que motivó la aprobación de la Ley N° 27365, la actual situación factual que ha llevado a que el presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, plantee al Congreso el proyecto de ley materia de análisis, lo cierto es que dicha iniciativa legislativa recurre a la misma fórmula jurídica de la citada ley para recortar el mandato presidencial y congresal en actual ejercicio.

En otras palabras, debe distinguirse, por un lado, el debate en torno a si son similares o no —incluso en magnitud— las situaciones factuales de crisis política de hoy en día con aquella del año 2000; y, por otro, si cualquiera que fuera la conclusión en torno al debate anterior, si es constitucional o no la fórmula jurídica empleada en la Ley N° 27365 que, vía reforma constitucional, introdujo disposiciones transitorias especiales que permitieron el recorte de un mandato presidencial y congresal en pleno ejercicio.

41

32. Nótese que la distinción anterior permite, a su vez, separar los elementos de una clara cuestión en controversia: si la medida propuesta por el presidente de la República es *conveniente o no* de si es *constitucional o no*.

Lo primero, en mi opinión, no es, en estricto, un problema *jurídico*, sino uno de índole *político*. Un problema de constitucionalidad es fruto de un análisis objetivo que recurre, en principio, a herramientas jurídicas por parte del operador de Derecho, aunque parte de su decisión, qué duda cabe, tome en cuenta también variables políticas de *conveniencia* o *inconveniencia* en la adopción de la decisión.

33. En efecto, con base a lo dicho por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la *cuestión de confianza* (STC N° 0006-2018-PI/TC), al referirse al principio de *solución democrática*, podría ser parte de un análisis de *conveniencia* adoptar esta reforma constitucional si es que los poderes públicos no han agotado los medios para resolver, por la vía del diálogo, una severa crisis política que conduce a recurrir a una propuesta de reforma constitucional como la que ha sido planteada por el Ejecutivo. Es más, en las citas que antes he mostrado sobre el debate parlamentario de la Ley N° 27365, se aprecia, claramente, que el recorte del mandato presidencial y congresal en ejercicio del periodo 2000-2005, fue fruto de un *acuerdo político* que encontró en dicha fórmula jurídica un instrumento para viabilizarlo y, así, *solucionar democráticamente* la crisis política en esa época.

34. En otras palabras, el análisis de constitucionalidad es, principalmente, jurídico, mientras que la introducción de variables *políticas* en dicho análisis es *complementaria* en la medida que, por ejemplo, para el caso que nos convoca, la observancia de principios como los de *cooperación* o de *solución democrática*, previstos por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC, resulta de sustancial importancia para *complementar* el referido análisis de constitucionalidad.

42

35. Lo anterior denota, sin duda, que solo la concreción de un *acuerdo político* entre las fuerzas parlamentarias del Congreso y el Ejecutivo, en un escenario de crisis como el actual (aunque, insisto, no sea, *factualmente*, similar al hecho político del año 2000), podrá encontrar en la fórmula jurídica de *disposiciones transitorias especiales* en la Constitución (aplicando en la práctica el *principio de solución democrática* a que alude la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) el mecanismo *constitucional* para recortar el periodo congresal y presidencial en actual ejercicio y adelantar las elecciones generales, vía el procedimiento de reforma constitucional del artículo 206° de la Carta Magna.

Por tanto, dicha fórmula jurídica de la Ley N° 27365, empleada nuevamente en el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo y que es materia de análisis, **no es inconstitucional**, independientemente del análisis de si su empleo es *conveniente* o *no*, desde el punto de vista político, para solucionar una crisis política como la actual.

II. SEGUNDA PREGUNTA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, ¿TIENE ENTRE SUS FACULTADES APROBAR O NO LA INICIATIVA LEGISLATIVA PLANTEADA POR EL EJECUTIVO?

36. Sí, el Congreso tiene entre sus facultades aprobar (en todo, en parte o con modificaciones) o desaprobar la *iniciativa legislativa* (“proyecto de ley”) de reforma constitucional planteada por el Ejecutivo que es objeto de consulta (Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE). Así se desprende de lo que expresamente señala el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución²⁵.
37. Sólo cabe precisar dos cosas. La primera, como ya lo he dicho antes, conforme a lo que ha considerado el Tribunal Constitucional en el fundamento 108° de la STC N° 0014-2002-PI/TC, esa competencia es exclusiva para reformas *parciales* de la Constitución, mas no para reformas totales. La segunda, que esa competencia es exclusiva para atender *iniciativas de reforma constitucional*, como lo señala el tercer párrafo del citado artículo 206° de la Constitución:

[Presentadas por el] Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; [...] los congresistas; y [...] un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de

²⁵ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 206.º.-** 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. [...]”. [subrayados agregados]

la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

38. La precisión anterior es importante porque, como también lo he dicho anteriormente, en el fundamento 13° de la STC N° 00047-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que la facultad de reforma *total y parcial* de la Constitución también le corresponde al pueblo, directamente, en ejercicio de su *derecho de referéndum*, conforme así se desprende de lo previsto por los artículos 31° (primer párrafo²⁶) y 32.1²⁷ de la Carta Política vigente.
39. Sobre esto último habría que hacer, también, otras precisiones de singular importancia. En principio, cabe distinguir el *derecho de referéndum* del *derecho de iniciativa legislativa*. No son lo mismo. Como bien anota el profesor FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA²⁸:

[E]xiste el derecho a la iniciativa legislativa popular en la formación de las leyes y para la reforma de la Constitución, que puede ser planteada por un mínimo de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%).

44

La Ley 26300 recoge el derecho de referéndum establecido en la Constitución y lo distingue de la iniciativa legislativa. Cabe precisar que esta distinción es correcta de acuerdo a la doctrina, porque una cosa es la iniciativa de referéndum, cuando los ciudadanos piden que una norma sea consultada, y otra es la iniciativa legislativa, cuando los ciudadanos presentan un proyecto de reforma constitucional o un proyecto de ley.

²⁶ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 31°.** - 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”. [subrayados agregados]

²⁷ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 32°.** - Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución”.

²⁸ MIRÓ QUESADA RADA, FRANCISCO: “La Democracia Directa en el Perú: Aspectos Constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori”; En: Revista *Derecho & Sociedad*; N° 18; Lima: 2002; p. 35.

40. En efecto, el referéndum, en la Constitución, *por su origen*, es un *derecho subjetivo constitucional* (artículo 31°) y es, también, una consulta *institucional*. Así lo precisa el profesor Carlos BLANCAS²⁹:

Origen

En cuanto a su origen, institucional o popular, en el Perú existen las dos clases de referéndum, aun cuando con claro predominio en su configuración del segundo.

1) Institucional

Es el que se convoca para la reforma constitucional, pues la iniciativa corresponde al Congreso al escoger este procedimiento para dicha reforma. También lo es el que se convoca para la creación de regiones, aunque el relativo a su modificación, por secesión de provincias o distritos para anexarse a otra región contigua, podría considerarse de iniciativa popular. Esta figura no está suficientemente regulada al no establecerse los requisitos para que las poblaciones de esas circunscripciones soliciten su cambio de región.

2) Popular

Es el previsto por los artículos 31 y 32 CP como derecho del pueblo a solicitar una consulta popular para aprobar o desaprobar normas. Como ya hemos señalado, esta figura corresponde al referéndum-derecho porque el pueblo no sólo vota para decidir respecto de la vigencia de una norma cuando es convocado por la autoridad, sino que tiene la potestad de decidir la convocatoria a la votación popular, sin consultar la voluntad de dicha autoridad o, incluso, contra ella.

El carácter de verdadero derecho de participación del referéndum por iniciativa popular depende, como se ha dicho, del nivel de los requisitos cuantitativos que exige la ley. El artículo 38 LDPC [Ley de Derecho de Participación Ciudadana, Ley N° 26300] establece que el referéndum debe ser solicitado por el diez por ciento del electorado nacional, requisito que ha sido considerado excesivo, opinión que compartimos.

41. Por consiguiente, cuando el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución señala que “*Toda reforma constitucional debe ser*

²⁹ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos: “El referéndum en la Constitución Peruana”; En: *Elecciones*; Lima: 2004; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); p. 193.

aprobada por el Congreso”, cabe interpretar que esa competencia es única y exclusiva de dicho poder del Estado cuando le ha sido presentada una “*iniciativa de reforma*”, es decir, un *proyecto de ley* por parte de: (i) el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros; (ii) los congresistas; y, (iii) un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. En este último caso, la competencia del Parlamento en esta materia se activa ante el ejercicio del *derecho subjetivo constitucional de iniciativa legislativa* que, como ya se ha visto, es *distinta* al *derecho subjetivo constitucional de referéndum*.

42. La anterior interpretación es la más adecuada en tanto no vacía de contenido el *derecho subjetivo constitucional de referéndum* reconocido en el antes citado artículo 31° de la Constitución, puesto que los ciudadanos organizados, cumpliendo los requisitos de la Ley de Derechos de Participación Ciudadana, Ley N° 26300, pueden promover la consulta directa a la población para aprobar reformas parciales de la Carta Política, así como su cambio total (artículo 32.1°). Recuérdese que a esta misma conclusión llega el Tribunal Constitucional en el fundamento 13° de la antes citada STC N° 0047-2004-PI/TC, así como un respetado sector de la doctrina nacional³⁰.

³⁰ RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución política de 1993*; Tomo II; Lima: 1999; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 322. Al respecto, el profesor Rubio Correa señala: “El primer derecho mencionado [en el artículo 31° de la Constitución] es el referéndum. Consiste en la consulta al pueblo para que se pronuncie por sí o por no ante una pregunta que le es formulada. La pregunta puede ser propuesta por uno de los órganos del Estado, o por el propio pueblo mediante rogatorio de firmas”. [subrayado agregado]

III. TERCERA PREGUNTA

EN CUALQUIERA DE LAS DOS OPCIONES O UNA APROBACIÓN CON MODIFICACIONES, ¿PUEDE SER OBSERVADA POR EL PRESIDENTE?

43. Se consulta si es que en caso el Parlamento desaprobara el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo o lo aprobase con modificaciones, ¿podría ser *observado* por el Presidente?
44. Para responder esta interrogante cabe revisar lo que dice el segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución:

La ley de reforma constitucional *no puede ser observada* por el Presidente de la República. [cursiva agregada]

47

45. Nótese que el texto constitucional habla de *ley*, es decir, se coloca en el supuesto de **aprobación** del *proyecto de ley* que hubiere sido presentado por cualquiera de los autorizados para hacerlo, de acuerdo al último párrafo del citado artículo 206° de la Constitución.
46. La precisión anterior es importante si se compara con el segundo párrafo del artículo 306° de la Constitución de 1979:

Artículo 306. Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva.

El **proyecto** correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo.

La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema, por acuerdo de Sala Plena, en materia Judicial;

y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. [negritas y cursivas agregadas]

47. La fórmula empleada en la Constitución de 1979 era *impracticable*. ¿Cómo podría, el presidente, observar el *proyecto de ley* de reforma constitucional? De allí que en la Constitución de 1993, con mejor técnica, se estableció la imposibilidad de *observar la ley* que constituye el producto del debate parlamentario que, a su vez, se gesta a propósito de la formulación de un *proyecto de ley*³¹.
48. En el debate de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático, encargado de elaborar la Constitución de 1993, el constituyente Henry Pease justificó las razones de esa prohibición de que el Presidente de la República pueda *observar* la ley de reforma constitucional aprobada por el Congreso. Transcribo³²:

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— Para referirme solamente a que, en mi opinión, el Presidente de la República no debe tener capacidad de observar una reforma constitucional; no sólo por el rango de la norma, sino por la explicación que ha dado el doctor Chirinos Soto sobre la mayoría calificada y porque complicaría el procedimiento, es decir, podría darse el caso de que después de los seis meses se ratifica por el Congreso y observa el Presidente, y vuelve a comenzar el procedimiento. No tendría sentido, estaríamos haciendo un proceso muy complejo.

³¹ Incluso, si se profundiza en el rigor técnico, cuando la Constitución le permite al Presidente, en su artículo 108°, *observar la ley* aprobada por el Parlamento, el primero observa la ley contenida en la *autógrafa*. Y esta última “es el documento que contiene el texto de la ley aprobada que se envía al Presidente de la República para su promulgación” (Cfr. “Manual de Técnica Legislativa - Manual de Redacción Parlamentaria”; 2ª. ed.; Lima: 2013; Congreso de la República del Perú; p. 63.). Por consiguiente, en el caso del segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución, como quiera que el Presidente no puede observar la ley contenida en la *autógrafa*, debe proceder, inmediatamente, a *promulgarla*, con lo cual culmina el proceso legislativo de reforma constitucional. Su entrada en rigor es consecuencia de su publicación en el diario oficial “El Peruano”, como sucede con toda ley, de acuerdo a lo que señala el artículo 109° de la Carta Política vigente.

³² CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: “Debate Constitucional – 1993”. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo IV (21-04-93 al 25-05-93); Lima: Congreso de la República (publicación oficial); p. 2356.

En todo caso, con la explicación que ha dado el doctor Chirinos Soto, yo al menos me quedo satisfecho con la propuesta como está. Si aclarara las cosas, podría agregarse: “El Presidente la promulga. Si no lo hace, a los quince días la promulga el Presidente del Congreso”. Pero si no se agrega, y por referencia a los otros artículos se entiende así, dejemos como está la propuesta.

49. Finalmente, en la medida que el segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución señala la imposibilidad de que el presidente de la República pueda *observar* una ley de reforma constitucional *aprobada* por el Parlamento, cabe precisar que esa *imposibilidad* también se extiende a los casos en que *no se aprobara*, como ley, una iniciativa legislativa de reforma constitucional.

La razón es muy sencilla: como ya he señalado antes (*supra* 47), la *ley* constituye el producto del debate parlamentario originado por la formulación de un *proyecto de ley*. No cabe, pues, como erróneamente se consignó en el segundo párrafo del artículo 306° de la Constitución de 1979, que el presidente de la República *observe* tal propuesta legislativa, dado que no solo afectaría una facultad otorgada por la Carta Política a determinadas personas o ciudadanos (por el *derecho de iniciativa legislativa*), sino porque ello llevaría al absurdo de que el Presidente pueda impedir el inicio del debate parlamentario que se activa o promueve por la presentación del proyecto de ley³³, más aún, uno de reforma constitucional.

49

³³ En efecto, téngase en cuenta que “*El proyecto de ley es el instrumento parlamentario mediante el cual se ejercita el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo*” [subrayado agregado]. Cfr. Manual de Técnica Legislativa - Manual de Redacción Parlamentaria, *ibidem*, p. 53.



IV. CUARTA PREGUNTA

¿PUEDE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS HACER UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA RESPECTO DE LA APROBACIÓN O DESAPROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL?

IV.1. Planteamiento

50. En mi opinión, sí, puede hacerlo. ¿Por qué? Cuatro razones que desarrollaré seguidamente apoyan esta respuesta:

- (i) La *cuestión de confianza* fue diseñada por el constituyente de 1993 (tal como lo evidencia el debate en el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Carta Política en actual vigencia) para que pueda ser formulada por el Poder Ejecutivo en *amplia forma*, sin mayores limitaciones. Por ello es que no existe regla constitucional que impida, expresa y puntualmente, su planteamiento sobre proyectos de ley de reforma constitucional;
- (ii) El diseño *amplio* para su formulación fue destacado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC;
- (iii) Sí existe una disposición constitucional (artículo 132°, último párrafo) que permite hacer cuestión de confianza sobre *iniciativas ministeriales*, siendo que un proyecto de ley del Ejecutivo calza en esa noción; y,
- (iv) Quienes sostienen lo tesis contraria a la que aquí planteo, emplean un argumento propio de la analogía (“*ab minoris ad maius*”) cuyo esquema lógico demuestra la invalidez de varias de sus premisas.

IV.2. La cuestión de confianza fue diseñada por el constituyente de 1993 en *amplia forma*, sin mayores limitaciones. Por ello es que no existe regla constitucional que impida su planteamiento sobre proyectos de ley de reforma constitucional

IV.2.1. ¿Qué es la cuestión de confianza?

51. Como bien explica el profesor Rubio Correa³⁴:

Por el dramatismo que pone la cuestión de confianza en la vida política y en la relación entre los poderes, la Constitución (como a su turno hace la doctrina constitucional), establece que la cuestión de confianza sólo puede plantearla el Ministro o el Consejo de Ministros: no puede exigirla el Congreso. Si éste quiere deshacerse de ellos, lo que deberá hacer es censurarlos. Censura y confianza pasan, como se ve, por el mismo trance político pero son distintas por su causa eficiente: la censura la promueve el Congreso contra el Ministro y la cuestión de confianza la promueve el Ministro para dejar al Congreso con dos alternativas: transigir o generar la crisis ministerial.

52

52. Así las cosas, la *cuestión de confianza* es un recurso que la Constitución le confiere al Ejecutivo para ejerza *presión política* sobre el Legislativo con el fin de *forzar* la solución a una crisis política *profunda*³⁵. Es por ello que el profesor Rubio Correa agrega:

El Poder Legislativo sabe que si rechaza la confianza habrá crisis ministerial. Tiene entonces que medir su decisión: o abdica de sus posiciones irreconciliables con el Ministro y aprueba lo que él le ha planteado bajo confianza, o se sumerge en el camino de la crisis y sustitución del Ministro o del Consejo de Ministros involucrado. Planteada la cuestión de confianza, éste es exactamente el dilema del Congreso.³⁶

³⁴ RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*; Tomo IV; Lima: 1999; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 446.

³⁵ *Ibíd.*, p. 446.

³⁶ *Ibíd.*, p. 446.

53. Dicho recurso aparece en el constitucionalismo peruano en el artículo 174° de la Constitución de 1933³⁷ ³⁸, desarrollándose en la Constitución de 1979 (artículo 226^{o39}), mediante la figura de la disolución de la Cámara de Diputados condicionada a la censura o negación de confianza a tres Consejos de Ministros (artículos 227° y 228^{o40}). La propuesta de la *célula constituyen-*

³⁷ **Constitución de 1933**

“**Artículo 174.-** La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”.

³⁸ Este reconocimiento histórico lo pone en relieve el Tribunal Constitucional en el fundamento 61° de la STC N° 0006-2018-PI/TC (caso de la *cuestión de confianza y crisis total del gabinete*): “[L]a cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes”.

³⁹ **Constitución de 1979**

“**Artículo 226.** La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza.

Este último solo se produce por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados.

Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación.

Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados”.

⁴⁰ **Constitución de 1979**

“**Artículo 227.** El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros”.

“**Artículo 228.** El decreto de disolución expresa la causa que la motiva.

Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de tres días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución.

Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra

*te aprista*⁴¹ logró imponerse a la fórmula del Partido Popular Cristiano (PPC) que propuso que el Presidente de la República pueda disolver el Parlamento, por una sola vez, sin expresión de causa, sin condicionamientos⁴².

sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

La Cámara elegida extraordinariamente completa el período constitucional de la disuelta”.

⁴¹ Así consta en el Debate Constituyente de la *Comisión Principal* de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (*Cfr.* COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979: “Diario de los Debates”; Tomo VII; Lima, Perú, publicación oficial; p. 204). Transcribo:

“**El señor CACERES VELASQUEZ (Róger).**- [...]”

En consecuencia, señor, creo que la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados debe estar también en el exceso de facultades de interpelar individualmente a los ministros. Por eso, planteamos que se adicione: “asimismo cuando hubiere censurado o negado confianza individualmente a 6 ministros, durante un año calendario”.

54

El señor PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Chirinos Soto.

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- La Comisión ha aceptado, y la Célula Constituyente Aprista con gran aquiescencia, esta novedad de la disolución de la Cámara de Diputados, De manera que mantenemos que sean tres Consejos de Ministros, porque lo demás sería recortar las facultades de la Cámara de Diputados.

El señor RIVERA TAMAYO.- Puede censurar cien ministros en un año.

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- Absolutamente. Si censuran al Primer Ministro, cae el gabinete”.

⁴² Así se desprende de lo dicho por el ex constituyente Enrique Chirinos Soto y por el reconocimiento de la ex constituyente de 1993, Lourdes Flores Nano (*Cfr.* CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: “Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo III; ibídem p. 1387):

“**El señor CHIRINOS SOTO (R).**— [...] Por mi parte, señor Presidente, soy enemigo de la disolución y lo he sido siempre. Yo soy coherente con estas posiciones centrales. En la Asamblea Constituyente, justamente, el doctor Ramírez del Villar propuso la disolución del Parlamento sin expresión de causa, por una sola vez. Como yo era enemigo de la disolución, imaginé el arbitrio del que usted ha dicho torna imposible la disolución, es decir, propuse que se sujetara la disolución al voto de censura o de falta de confianza contra tres Consejos de Ministros, a sabiendas de que ninguna Cámara de Diputados se arriesgaría a censurar a tres Consejos de Ministros. Ni siquiera se han arriesgado a censurar a uno, porque no se quiso poner en ese camino. [...]”.

“**La señora FLORES NANO (PPC).**— Señor Presidente: El señor Chirinos Soto ha recordado que el Partido Popular Cristiano planteó en 1979, a través del

54. Nuestro molde constitucional de relacionamiento entre el Ejecutivo y Legislativo ha sido calificado por la doctrina comparada de *híbrido*⁴³, puesto que pertenece a esa corriente latinoamericana que procura construir un *sistema presidencial atenuado*⁴⁴ mediante la inclusión de una serie de elementos propios del modelo de gobierno *parlamentarista* para balancear el notorio poder de la figura del Presidente de la República. Y es que el modelo presidencialista peruano diseñado en la Constitución de 1979, en opinión de José PAREJA PAZ SOLDÁN, configura un “monarca republicano”⁴⁵. De allí que se encuentren incorporados en un

doctor Roberto Ramírez del Villar, la posibilidad de la disolución del Parlamento; porque, en efecto, el Partido Popular Cristiano cree que el rol presidencial es un rol vital. Nosotros sostenemos la necesidad de un modelo que fortalezca la figura de quien lidera el gobierno.

No obstante, entre la Constitución de 1979 —esa propuesta— y la propuesta que a la fecha ya tenemos aprobada, hay sustanciales diferencias.

No sólo porque la Constitución de 1979, por ejemplo, no permitía la disolución del Senado —Cámara que se mantenía intangible en su composición durante el período para el cual fue elegida— sino porque, además —y ésta es una innovación fundamental—, no incluye ni la renovación ni la revocación”.

⁴³ FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: “Estudios de Derecho Constitucional Latinoamericano”; Arequipa-Perú: 2002; Editorial Adrus; p. 120.

⁴⁴ GUZMÁN NAPURÍ, CHRISTIAN: “Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento”; Lima: 2003; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 116.

⁴⁵ No obstante, dicho jurista morigeraba tal afirmación precisando lo siguiente: “Cuando hemos utilizado la expresión de Monarca Republicano sólo hemos querido significar la existencia de un Mandatario investido de poderes efectivos, necesarios y constitucionales de gobierno, elegido por sufragio directo y popular y por un período determinado de duración en el cargo. Pero no pretendemos sostener que debe asumir todas las funciones del Estado. Todo Poder que no se le controla, expresa un conocido y cierto proverbio político, tiende a crecer desmesuradamente. “Sólo el Poder detiene al Poder”. Ese control es la función primaria y esencial del Parlamento, el que también goza de la legitimidad y de la representación de la soberanía, porque no sólo sus miembros revelan la voluntad del distrito electoral por el cual han sido elegidos -regional, departamental o provincial- sino que sus mandatos tienen un carácter igualmente nacional. Pero iguales en jerarquía. La tesis del Parlamento primer poder del Estado es notoriamente falsa en América, que ha inventado la institución del Presidente de la República, el dirigente auténtico de la vida política nacional, como surgió desde que fue establecida la institución presidencial en la Carta norteamericana de 1787”. Cfr. PAREJA PAZ SOLDÁN, JOSÉ: “El régimen presidencial en la Constitución de 1979”; En:

modelo presidencial como el nuestro las siguientes instituciones: el Consejo de Ministros como órgano colegiado; el *refrendo ministerial* como un mecanismo de control interno en el gabinete de Ministros; la *censura* y su contrapeso, la *negación de confianza ministerial*, que constituyen herramientas típicas del modelo *parlamentarista*; y, la *disolución parlamentaria*⁴⁶.

55. La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (“Comisión de Venecia”), en un informe sobre *enmiendas constitucionales* del año 2010, señaló algo sumamente interesante que transcribo a continuación:

143. Dado que las nuevas constituciones se adoptaron por primera vez en la mayor parte de Europa oriental y central a mediados de la década de 1990, hubo enmiendas posteriores en varios países para fortalecer aún más los parlamentos nacionales. A este respecto, la Comisión ha declarado en repetidas ocasiones que la elección entre un sistema presidencial y uno parlamentario, es una decisión de sistema político que cada Estado debe optar libremente. Sin embargo, el sistema elegido debe ser lo más claro posible, y las disposiciones no deben crear espacio para complicaciones innecesarias y conflictos políticos. En un sistema parlamentario, los requisitos fundamentales derivados del principio de la separación de poderes deben ser respetados. Si se elige un sistema presidencial, a su vez, ciertos requisitos mínimos de la influencia y el control parlamentario también deben cumplirse.⁴⁷

56

56. Sin embargo, el modelo peruano, en las constituciones de 1979 y 1993, no ha tenido esa *claridad* recomendada por la Comisión de Venecia en el diseño de las relaciones de gobierno Legislati-

Derecho, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 35, Lima: diciembre de 1981; p. 159.

⁴⁶ GUZMÁN NAPURÍ, Christian: *ibídem*, pp. 116-117

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia): “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission Aprobado por la Comisión de Venecia at its 81 st Plenary Session en su 81ª sesión plenaria (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”; Estudio N° 469/2018; CDL-AD(2010)001CDL-AD (2010) 001; Estrasburgo: 19 de enero de 2010; p. 29. Traducción libre del autor. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e) Consulta: 13 de septiembre de 2019.

vo y Ejecutivo al introducir instrumentos de un régimen parlamentarista en un sistema diseñado con un corte presidencialista. Ambas, si bien han tenido el loable propósito de *equilibrar* el poder del Presidente de la República, han dotado de rigidez a las relaciones entre ambos poderes, ofreciendo un resultado que en líneas generales no ha sido positivo⁴⁸. Por ello, como bien advierte esta misma doctrina que vengo citando:

[E]l régimen híbrido peruano ha propiciado que cuando el Poder Ejecutivo ha contado con mayoría en el Parlamento, el Presidente ha dispuesto de mucho mayor poder del que le corresponde en un régimen presidencial, mientras que cuando ha carecido de esa mayoría su poder formal se ha visto tan debilitado que las relaciones con la oposición han propiciado un cuadro de crisis e inestabilidad política que usualmente ha culminado en un golpe de Estado.⁴⁹

57. Esa fue una de las razones por las que, en el debate constituyente de 1993, la fuerza oficialista mayoritaria (fujimorista) Cambio 90-Nueva Mayoría, planteó la fórmula francesa de disolución parlamentaria sin causa, emulando la propuesta del PPC en la Asamblea de 1978-1979. Sin embargo, otro era el contexto político debido a que Alberto Fujimori, autor del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, se mantenía en el poder. Por eso, el ex congresista constituyente Enrique Chirinos Soto, en el seno de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1993, hizo notar las verdaderas razones políticas de la propuesta oficialista:

Comprendo perfectamente que la mayoría parlamentaria proponga la institución de la disolución del Parlamento, puesto que ésta es una manera de legitimar a posteriori las medidas del 5 de abril.⁵⁰

58. Debido a la presión de los medios de prensa y a la férrea oposición de los grupos parlamentarios en minoría, dicha propuesta no prosperó en el debate constituyente de 1993, sino aquella de la disolución con causa y sujeta a las condiciones previstas en el actual

⁴⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *ibídem*, p. 120.

⁴⁹ *Loc. cit.*, p. 120.

⁵⁰ *Cfr.* CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: "Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento"; Tomo III; *ibídem*; p. 1384.

artículo 134° de la Constitución. Así, en la Carta Política de 1993, la *cuestión de confianza* se vinculó con la denominada *crisis del gabinete ministerial* y con la figura de la *disolución del Parlamento*, tal como así obra en los artículos 132° a 136° de la Constitución. No obstante, este sistema no ha podido lograr el equilibrio adecuado ni configura una salida efectiva a los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como lo trataré más adelante (*infra* IV.4.).

IV.2.2. Cuestión de confianza y crisis del Gabinete Ministerial

59. No hay que perder de vista que, al proponer la cuestión de confianza, existe una *vocación de renuncia* del Gabinete Ministerial o del Ministro que la formula. Y es que, como es lógico, si el Congreso *niega la confianza*, rechazándola, desaprobándola, luego del debate parlamentario, se produce la *crisis total del Gabinete*, como expresamente lo señala el artículo 133° de la Constitución:

Artículo 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.

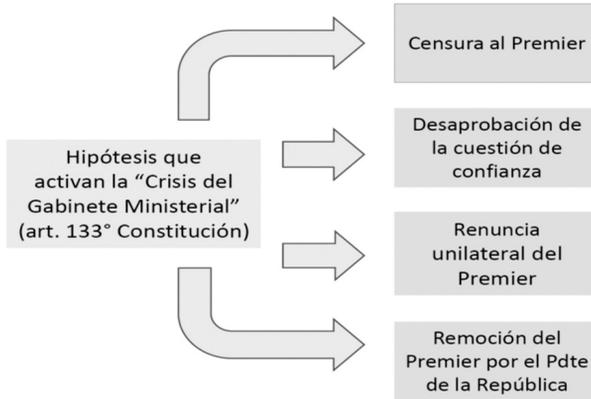
58

60. Nótese que del contenido del artículo 133° de la Constitución se desprende que la *crisis total del gabinete ministerial* se desencadena por cuatro supuestos:
- (i) *Confianza rehusada* (decisión del Congreso de *no aprobar la confianza* solicitada por el Ejecutivo);
 - (ii) *Gabinete censurado*;
 - (iii) *Renuncia* del presidente del Consejo de Ministros; y,
 - (iv) *Remoción* de éste último por decisión del presidente de la República.
61. Comprender que el citado artículo 133° de la Constitución contiene cuatro supuestos que activan la *crisis ministerial*, en mi opinión, es clave. Esto no solo es consecuencia de lo que se desprende del texto de dicha disposición constitucional, sino que corresponde a la intención del legislador constituyente, como así consta en el

debate de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático de 1993⁵¹. Para absoluta comprensión, véase el gráfico siguiente:

Gráfico 2

Supuestos de Crisis del Gabinete Ministerial



Fuente: Elaboración propia.

⁵¹ Este extracto del debate constituyente (*cf.* CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: “Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo III; *ibídem*, p. 1376.) es, sin duda, elocuente. Transcribo:

El señor PRESIDENTE.— Un agregado.

“Si pierde la cuestión de confianza o si el Congreso censura al Presidente del Consejo, éste renuncia o es removido por el Presidente de la República.”

El señor CHIRINOS SOTO (R).— No, no es solamente si pierde, sino “Si ésta le es rehusada”. Yo pediría, si la mayoría está de acuerdo, que admitiera mi redacción.

“Si ésta —si la cuestión de confianza— le es rehusada o si el Presidente del Consejo es censurado por el Congreso o si dimite o si es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”

Con lo cual persigo dos objetivos. Uno, que esté muy claro el juego de posibilidades en que la caída del Presidente del gabinete arrastra la de todo el gabinete. Y otro, la salida al paso de una corruptela que hubo bajo Alan García: cambiaba de Presidente del Consejo y a los ministros que continuaban en sus cargos ya no les tomaba el juramento, con lo cual desautorizaba públicamente la teoría constitucional de que el Presidente del Consejo propone a los ministros. ¡Era una cosa de locos!

El señor PRESIDENTE.— Sería un agregado, propiamente, que al final diría: “En cuyo caso se produce la crisis total del gabinete”. ¿Algo más?

El señor CHIRINOS SOTO (R).— Pero tienen que ser las cuatro hipótesis, señor. [...]”

IV.2.3. ¿Cómo y sobre qué se plantea la Cuestión de Confianza, según el legislador constituyente de 1993? ¿Puede plantearse por un Proyecto de Ley?

62. La *cuestión de confianza* es, siempre, una *iniciativa ministerial*, que juega a favor de la estabilidad de los ministros en la medida que la condiciona a la *confianza* que le otorgue el Congreso⁵².
63. En ese sentido, como *planteamiento*, la cuestión de confianza es una *iniciativa ministerial*. Pero su fundamento descansa, también, en diversas *iniciativas* (como *propuestas programáticas*) del Ejecutivo que pueden ser muy amplias: desde la aprobación de un proyecto de ley o una concreta y determinada política de gobierno, como así lo entiende el profesor español Fernández Segado, citado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60° de la STC N° 0006-2018-PI/TC:

60

60. La cuestión de confianza “consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice Blondel, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...] El recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto predeterminado constitucionalmente (supuestos que, por lo demás, no suelen contemplarse en las Constituciones), como de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política” (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 733).

64. En efecto, en diversos pasajes del debate en la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático de 1993, no cabe duda al respecto. Por ejemplo, cuando se debatió la facultad presidencial de *vetar* (total o parcialmente) las leyes aprobadas por el Parlamento (que hoy aparece en el segundo párrafo del artículo 108° de la Constitución), surgió este inter-

⁵² BERNALES BALLESTEROS, Enrique: *La Constitución de 1993. Veinte años después*; Sexta edición; Lima: 2012; Idemsa; p. 633.

cambio de pareceres entre los ex constituyentes Martha Chávez Cossío y Enrique Chirinos Soto⁵³:

La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).— [...]

Entonces, yo sugeriría y le preguntaría al doctor Enrique Chirinos si es posible incluir, para este efecto, el tema de la cuestión de confianza cuando el Presidente observa una ley, de modo que se impida que el Presidente pueda estar observando cualquier ley simplemente para causar dificultad respecto de la insistencia con una mayoría calificada.

Entonces, no sé si es posible que el tema de la cuestión de confianza pueda ser planteado. Cuando el Presidente, por ejemplo, observa una ley, se exigen los dos tercios, pero necesariamente con la observación de la ley va aparejada la cuestión de confianza.

No sé si eso es así.

Señor Presidente, me solicita una interrupción el señor Chirinos Soto. Con su venia.

El señor PRESIDENTE.— Puede interrumpir, señor Chirinos Soto.

El señor CHIRINOS SOTO (R).— Doctora, no me renuncio a contestar, ya que ha tenido usted la gentileza de preguntarme.

La cuestión de confianza puede plantearse sobre lo que se quiera. El Presidente del Consejo la plantea cuando quiere y como quiere.

Eso lo podremos aclarar más cuando veamos la cuestión de confianza y allí incorporar lo que usted está diciendo. Allí, en cuestión de confianza, porque de lo contrario sería adelantar un concepto.

El señor PRESIDENTE.— Puede continuar, doctora Chávez Cossío.

La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).— Gracias, doctor Chirinos.

Yo diría que, a decisión del Presidente de la República, determinadas observaciones de ley deberían ir aparejadas con una cuestión de confianza. De modo que, si el Congreso.

⁵³ *Cf.* Congreso Constituyente Democrático: “Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo II; Lima: 2001; Congreso de la República (publicación oficial); p. 912.

El señor CHIRINOS SOTO (R).— El Presidente del Consejo tiene la libertad de plantear la cuestión de confianza sobre lo que quiera. Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente.

65. Si bien en el debate constituyente citado surgió la inquietud de que la facultad de *veto presidencial* a las leyes vaya aparejada al planteamiento de una cuestión de confianza, nótese que, en su intervención, el ex constituyente Chirinos Soto enfatizó en que tal iniciativa es amplísima: puede ser correlativa al veto presidencial de una ley o sobre cualquier cosa que desee formular el Ejecutivo al Legislativo, por ejemplo, aprovechar que un ministro hubiese sido interpellado por el Parlamento y, sin esperar la censura, solidarizarse con él planteando la confianza a nombre de todo el gabinete ministerial⁵⁴.

⁵⁴ Así se explicitó en el debate al interior de la Comisión de Constitución del CCD. Transcribo la parte pertinente:

“El señor CHIRINOS SOTO (R).— [...]

De todos los ministros, el único que puede plantear la cuestión de confianza solidariamente es el Presidente del gabinete. Y esto, con el objeto —objeto pedagógico ante la opinión pública— de que el Presidente del Consejo sepa que tiene ese juego constitucional, que casi no se utiliza en el Perú, pero que se debe empezar a utilizar.

Ya sabemos que si la censura o el rechazo a la confianza afectan al Presidente del Consejo, el gabinete se va; pero lo que no se practica en el Perú es que cuando un ministro es interpellado o amenazado con el voto de censura, el Presidente del Consejo, que además va a estar presente en las sesiones, o, aunque no estuviera, puede decir: “En este caso, el gabinete se solidariza con el señor Ministro de Educación; de modo que si prospera el voto de censura contra el señor Ministro de Educación, nos vamos todos”. Eso puede pasar. Así pasa en otros países, como Francia, que en seguida el señor Presidente de la Comisión nos va a traer de ejemplo. [...]”

“La señora FLORES NANO (PPC).— [...]

[T]iene razón el señor Chirinos Soto en su sustentación, pues cada ministro cuida su propia casa y, normalmente, el Presidente del Consejo de Ministros, cuya figura estamos tratando de reforzar, también por cuidar su propia cartera, no tiende a solidarizarse ni a defender la posición global del gobierno.

Creo que es importante que reforcemos la posibilidad de un ministro que sustenta una posición ante el Congreso y hace cuestión de confianza respecto de la política general que él sustenta o de los temas específicos o de la coyuntura política frente a la cual se solidariza. De forma tal que esta propuesta, señor Presidente, cuenta con nuestra aprobación, y creemos que la segunda parte debe redactarse en los términos que han sido leídos por el señor Chirinos Soto”. *Cfr.* Congreso Constituyente Democrático:

Así que aún con el riesgo de ser repetitivo, nuevamente repárese en la conclusión argumental de Chirinos: ***“El Presidente del Consejo tiene la libertad de plantear la cuestión de confianza sobre lo que quiera. Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente”***.

IV.2.4. ¿Puede plantearse una cuestión de confianza por un Proyecto de Ley?

66. La *amplitud* de los *fundamentos* que sirvan para plantear la cuestión de confianza al Parlamento quedó claro, también, cuando se discutió en la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático de 1993, la figura de la *disolución* del Pleno del Legislativo en los supuestos que hoy están contenidos en el artículo 134° de la Constitución. Al respecto, es sumamente ilustrativa la intervención del exconstituyente Henry Pease García⁵⁵:

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— Señor Presidente, mi posición sería, en síntesis, y es la que está en mi propuesta, que puede haber disolución del Congreso sólo si ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros o a cinco ministros individualmente.

63

Insisto en que aquí tiene el gobierno un arma. El Presidente del Consejo puede decir: “Señor, yo hago cuestión de confianza de esta ley, que es vital para el país”. Y con eso, si el Congreso no le da la confianza, él crea la condición y a la siguiente hay la causal.

Es decir, aquí sí se puede dar, no sólo porque el Congreso se autosuicide, sino porque el Ejecutivo lo lleve a la alternativa de censurar o tener que dar la confianza y, por tanto, tener que aprobar la ley.

Creo que esto es más que suficiente, es básicamente lo que dice la Constitución actual con un agregado. Porque en la Constitución actual el Congreso podría censurar a todos los ministros uno por uno y no censurar a ningún Consejo. Por eso es que esto se halla más precisado.

El señor FERRERO COSTA (NM-C90).— ¿Cuál es la propuesta?

El señor PEASE GARCÍA (MDI).— La propuesta es: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste

“Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo III; ibídem pp. 1373-1374.

⁵⁵ Cf. CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: “Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo III; ibídem pp. 1394-1395.

ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros, o si ha censurado o negado la confianza a cinco ministros individualmente”. Es decir, los ministros individualmente o el Consejo pueden hacer cuestión de confianza cuando hay una mala relación.

67. Lo interesante de la intervención del exconstituyente Henry Pease radica en que usa como ejemplo que el presidente del Consejo de Ministros pueda plantear cuestión de confianza sobre una *iniciativa de ley*, lo cual es también aceptado en la autorizada doctrina nacional sobre derecho parlamentario:

Los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de éste, respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo puede ser también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de cuya aprobación hace cuestión de confianza⁵⁶. [subrayado agregado]

68. Incluso, la doctrina comparada, al analizar las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo en el orden constitucional peruano, llega a la misma conclusión: la cuestión de confianza puede plantearse para respaldar proyectos de ley

64

Es el caso del destacado profesor mexicano Diego VALADÉS, quien al comentar los artículos 132° y 133° de la Constitución Peruana de 1993, también coloca como ejemplo esa posibilidad. Transcribo:

Conforme al artículo 133, el presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza, y el primero y el último párrafos del artículo 132 prevén otra hipótesis: que los ministros hagan de un asunto determinado —incluido un proyecto de ley— una cuestión de confianza⁵⁷. [subrayado agregado]

IV.2.5. ¿Puede plantearse una Cuestión de Confianza por un Proyecto de Ley de Reforma Constitucional?

69. Hasta este punto debe quedar claro que la amplitud del diseño constitucional de la cuestión de confianza conduce a considerar

⁵⁶ DELGADO-GUEMBES, César: *Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso*; Lima: 2012; Congreso de la República - Oficialía Mayor; p. 434.

⁵⁷ VALADÉS, Diego: “La parlamentarización de los sistemas presidenciales”; Arequipa-Perú: 2009; Editorial Adrus; p. 47.

que ésta puede plantearse para presionar políticamente para que el Parlamento apruebe un *proyecto de ley*. Sin embargo, ¿podría hacerlo por un *proyecto de ley de reforma constitucional*?

70. Para desentrañar la cuestión, resulta ser útil otro pasaje del debate constituyente de 1993 cuando se discutió si se le otorgaba o no al presidente de la República la facultad de *observar* o *vetar* las *leyes de reforma constitucional* aprobadas por el Congreso⁵⁸. Transcribo:

La señora CHÁVEZ COSSÍO da lectura:

“El proyecto correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo.”

El señor PRESIDENTE.— Lo que está en discusión es si se mantiene o se retira eso.

El señor CÁCERES VELÁSQUEZ, Róger (FNTC).— Yo planteo que se le sustituya, porque siendo una reforma constitucional, sin duda la promulgación, observación, etcétera, debe estar legislada. No podemos remitirnos a lo general.

De manera que...

El señor PRESIDENTE.— Vea usted, doctor Cáceres Velásquez, si se retira esa parte del artículo, ese proyecto de ley, que es un proyecto de ley como cualquier otro, está sujeto a observación.

El señor CÁCERES VELÁSQUEZ, Róger (FNTC).— Entonces, habría que decirlo: “Sigue el trámite de todo proyecto de ley.”

El señor PRESIDENTE.— Sigue el trámite normal.

El señor CÁCERES VELÁSQUEZ, Róger (FNTC).— Hay necesidad de decirlo.

El señor PRESIDENTE.— No hay necesidad. [...] ⁵⁹.

71. El exconstituyente Chirinos tenía mucha razón: el proyecto de ley de reforma constitucional es como cualquier otra iniciativa legislativa que impulsa, genera, activa un debate parlamentario en torno a dicha proposición normativa. Es decir, ingresa a estudio y análisis en Comisiones, se dictamina y luego se pone a debate en el Pleno.

⁵⁸ Como consta en el texto del artículo 206° de la Constitución de 1993, la decisión del constituyente fue la de no otorgar tal facultad al Presidente de la República.

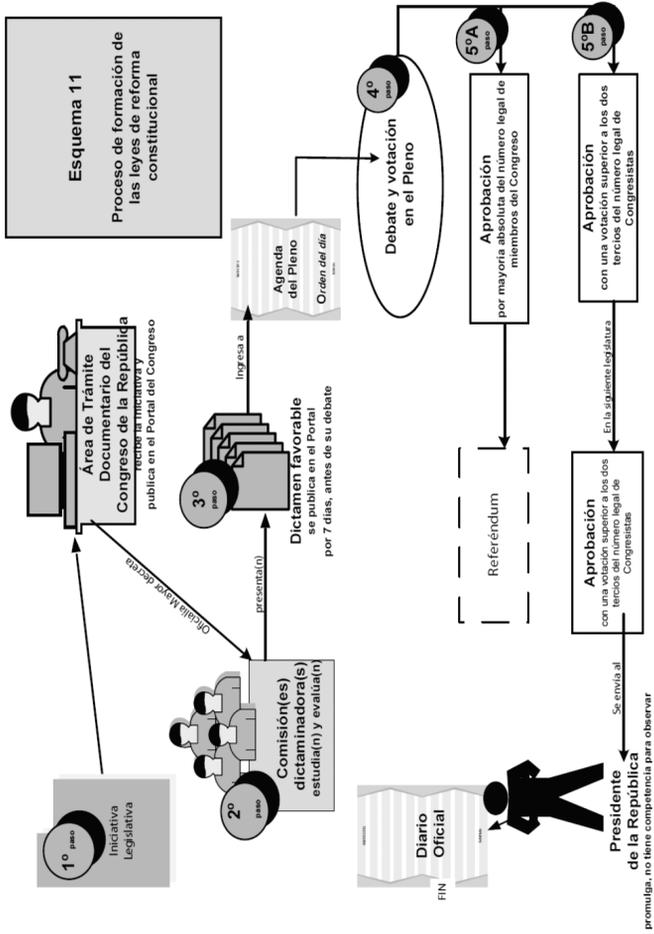
⁵⁹ Cfr. Congreso Constituyente Democrático: “Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo IV; Lima: 2001; Congreso de la República (publicación oficial); p. 2355.

72. En la etapa de aprobación y promulgación es que los dos primeros párrafos del artículo 206° de la Constitución establecen reglas muy concretas y especiales que diferencian, en esa única etapa, a la ley de reforma constitucional de otras leyes⁶⁰. Una vez convertida en ley la iniciativa, desde luego que su rango jerárquico es distinto y superior a otras normas con rango de ley, puesto que *modifica*, nada más y nada menos, que disposiciones constitucionales.

El gráfico siguiente permite comprender mejor las etapas del procedimiento legislativo aplicable a este tipo de proyectos de ley:

⁶⁰ Recuérdese que la citada disposición constitucional establece que, en la etapa de aprobación del proyecto de ley de reforma constitucional, previamente debatido en comisiones y debidamente dictaminado, ésta debe realizarse por el Pleno 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. Así mismo, se establece que la ley de reforma constitucional aprobada no puede ser observada por el Presidente de la República.

Gráfico 3
Procedimiento legislativo de la ley de reforma constitucional



Fuente: Elaboración de Patricia ROBINSON URTECHO⁶¹.

⁶¹ ROBINSON URTECHO, Patricia: *Manual del proceso legislativo*; 2da edición; Lima: 2012; Congreso de la República - Oficialía Mayor; p. 173.

73. Sin embargo, el rango superior jerárquico de la ley de reforma constitucional sobre las demás normas con rango de ley, *no se extiende* al proyecto de ley que culminó con su aprobación. Dicho de otro modo, no es que los proyectos de ley de reforma constitucional tengan, también, un rango superior jerárquico a los proyectos de ley orgánica u ordinaria. No existen jerarquías entre los proyectos de ley, sean estos de leyes ordinarias, orgánicas, especiales o de reforma constitucional.
74. Como quiera que el planteamiento de una iniciativa legislativa constituye el hito, el punto de partida de cualquier debate parlamentario legislativo, no hay limitación alguna para que el presidente del Consejo de Ministros pueda formular al Parlamento una *cuestión de confianza* sobre un proyecto de ley de reforma constitucional que haya presentado. Es decir, estaría tomando esa iniciativa *en esa etapa procesal del proyecto de ley*. Lo único que tiene prohibido el Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República, es *observar* la ley de reforma constitucional aprobada. Nada más.
- 68 75. Y en ese sentido, no es que en vista que el presidente de la República no tiene derecho a *observar* la ley de reforma constitucional (que supone haber culminado la etapa parlamentaria de aprobación del proyecto de ley), entonces el premier no puede plantear cuestión de confianza si hubiera formulado él dicha iniciativa legislativa. No. Tal argumento lo considero sin fundamento constitucional alguno porque usa como términos de comparación dos situaciones radicalmente distintas: la prohibición de veto presidencial sobre las leyes (que opera en el estado procesal de culminación del proceso legislativo; por algo el proyecto es, ya, una *ley*); mientras que la cuestión de confianza opera en el estado procesal de *presentación* o de *inicio del estudio y/o debate* de la iniciativa legislativa. Allí, el proyecto de ley de reforma constitucional no tiene una jerarquía mayor o menor que cualquier otra iniciativa legislativa. No hay jerarquías o rangos entre las propuestas legislativas. Por tanto, puede plantearse cuestión de confianza respecto de dicha iniciativa legislativa como de cualquier otra referida a una ley orgánica, ordinaria o especial.
76. En efecto, recuérdese que la institución de la cuestión de confianza ha sido diseñada para formularse *en amplia forma*, sin

limitaciones, como un contrapeso a la moción de censura. Por tanto, el premier puede hacer cuestión de confianza sobre un proyecto de ley de reforma constitucional, dado que es una *iniciativa legislativa* constitucional del Ejecutivo, del cual es vocero del gobierno. Es más, como también abundaré más adelante (*infra* IV.4.), dicho proyecto de ley es el resultado de competencias compartidas, al interior del Ejecutivo, del presidente de la República y del Consejo de Ministros, dado que dicha iniciativa legislativa debe ser previamente aprobada por el gabinete ministerial. Así, en estricto, es una iniciativa ministerial, gubernamental.

77. En consecuencia, el Congreso puede decidir si en el trámite parlamentario, desestima o aprueba el proyecto del Ejecutivo, así le hubiere otorgado previamente la confianza para evitar su disolución. Y si el Parlamento, pese a haberle otorgado confianza al gabinete ministerial por dicho proyecto, luego lo desestima y lo manda al archivo, como quiera que el Premier hizo confianza del proyecto, será aplicable el último párrafo del artículo 132° de la Constitución y estará obligado a dimitir, pero sin generar disolución alguna de la Cámara Legislativa. Y es que la disolución, conforme lo dispone el artículo 134°, sólo se produce por dos negaciones de confianza o de censuras al gabinete. Detallaré este aspecto seguidamente (*infra* IV.2.6.).
78. Con base a todas estas razones es que considero que el argumento contrario de que el Ejecutivo no puede plantear cuestión de confianza sobre un proyecto de reforma constitucional que hubiere formulado al Parlamento, yerra al limitar una institución diseñada en el debate constituyente como una herramienta que, por el contrario, no tiene mayores limitaciones a favor de Ejecutivo, dado que le sirve para hacer frente a los conflictos políticos surgidos con el Legislativo.

69

IV.2.6. Cuestión de confianza, crisis del gabinete ministerial y disolución del Parlamento

79. De todo lo tratado hasta este punto, cae de madura la íntima y lógica relación existente entre el planteamiento de la cuestión de confianza, la crisis del gabinete ministerial y la disolución del parlamento.

80. Como anteriormente señalé (*supra* IV.2.2.), el artículo 133° de la Constitución establece cuatro supuestos en función de los cuales se produce la *crisis del gabinete ministerial*. Y la forma constitucional de solucionarla tiene dos extremos: las consecuencias que genera la crisis en el Ejecutivo, por un lado, y en el Congreso, por otro.
81. En el caso del Poder Ejecutivo, los cuatro supuestos de *crisis ministerial* ocasionan la renovación del gabinete ministerial, puesto que se produce la *dimisión (renuncia)* del presidente del Consejo de Ministros. En consecuencia, el presidente de la República acepta la *dimisión* del presidente del Consejo de Ministros y renueva el gabinete a propuesta y con acuerdo del nuevo premier, como así lo establece el artículo 122° de la Constitución⁶².
82. Sin embargo, en el caso del Parlamento, la crisis del gabinete ministerial tiene una sola y extrema consecuencia: su disolución. Pero esta no ocurre en los cuatro supuestos a que se refiere el artículo 133° de la Constitución, sino solamente en cualquiera de dos de ellos: (i) que el Congreso no apruebe la cuestión de confianza a dos gabinetes ministeriales; y, (ii) que el Congreso haya censurado a dos Consejos de Ministros.
83. De ocurrir cualquiera de estas dos situaciones, el Presidente de la República queda facultado a disolver el Congreso, llamando inmediatamente a elecciones parlamentarias para elegir a nuevos congresistas. La disolución no comprende a la Comisión Permanente, la cual permanecerá en funciones hasta que los nuevos congresistas asuman sus cargos en el nuevo Congreso y completen el mandato congresal. Así lo establecen los artículos 134°, 135° y 136° de la Constitución⁶³.

⁶² **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 122°.**- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo”.

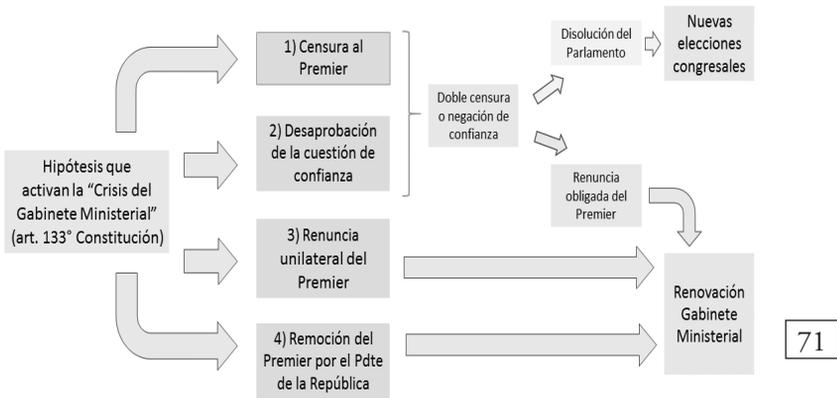
⁶³ **Constitución Política de 1993**

“**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

84. Llegado a este punto, el gráfico siguiente muestra el detalle de todos estos escenarios para una mejor comprensión de lo hasta aquí expuesto:

Gráfico 4

Escenarios de las consecuencias de la crisis del Gabinete Ministerial



Fuente: Elaboración propia

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”.

“**Artículo 135°.-** Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

85. La coyuntura muestra que en el actual periodo congresal y presidencial 2016-2021, se han producido tres *cuestiones de confianza* planteadas por diversos presidentes del Consejo de Ministros:

- (i) Fernando Zavala, el 15 de septiembre de 2017, presentó *cuestión de confianza* con el propósito de “garantizar las políticas de reforma educativa y la gobernabilidad”⁶⁴, con resultado adverso;
- (ii) César Villanueva, el 20 de septiembre de 2018, con resultado favorable. Pidió *confianza* a fin que “se dé celeridad a las reformas constitucionales políticas y del sistema de justicia”⁶⁵; y,
- (iii) Salvador del Solar, el 4 de junio de 2019, con resultado favorable. Planteó *cuestión de confianza* para garantizar la aprobación de los proyectos de ley (de reforma constitucional y de leyes orgánicas y ordinarias) de reforma política⁶⁶.

86. Representantes del Parlamento, desde la negación de confianza al gabinete Zavala, han aprobado reformas en el reglamento del Congreso (como abordaré seguidamente, *infra* IV.3.) para

“**Artículo 136°.**- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial. El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto”.

⁶⁴ Andina, Agencia Peruana de Noticias: “Congreso rechazó cuestión de confianza solicitada por Fernando Zavala. Ministros deberán dejar sus cargos”. Lima: 15 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-rechazo-cuestion-confianza-solicitada-fernando-zavala-683081.aspx> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

⁶⁵ Diario El Comercio: “Congreso aprobó cuestión de confianza solicitada por gabinete ministerial”; Lima: 20 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/vivo-cesar-villanueva-sustenta-hoy-cuestion-confianza-congreso-noticia-559266> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

⁶⁶ RPP Noticias: “Del Solar sustentó cuestión de confianza: “La reforma es necesaria, vale la pena arriesgar por ella”; Lima: 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/cuestion-de-confianza-salvador-del-solar-sustenta-ante-el-congreso-el-pedido-del-ejecutivo-noticia-1200801> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

dificultar la formulación de la cuestión de confianza, así como algunos especialistas han opinado de que la no aprobación de la confianza al gabinete Zavala no tiene efecto para el cómputo de negaciones de confianza que exige el artículo 134° de la Constitución, de tal modo que el actual presidente de la República quede habilitado para hacer uso de facultad de disolución de la Cámara Legislativa.⁶⁷

87. Este último argumento, en mi opinión, es por demás débil en la medida que conforme lo señala el último párrafo del artículo 111° de la Constitución, “junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes”. Y ello es así puesto que conforme lo establece la línea sucesoria presidencial prevista en el artículo 115° de la Carta Política vigente, los vicepresidentes *sustituyen* al Presidente de la República, ejerciendo dicho cargo, de manera completa, frente a un supuesto de impedimento permanente⁶⁸. En esos casos, completan el periodo presidencial de cinco años establecido en el artículo 115° de la Constitución, por lo que el Sr. Kuczynski y el Sr. Vizcarra son parte de un solo periodo presidencial. Las negaciones de confianza a que se refiere el artículo 134° de la Ley Fundamental deben leerse en el contexto de haberse producido en contra de dos Presidentes del Consejo de Ministros *en un solo periodo presidencial*⁶⁹. La Presidencia de la República

⁶⁷ El profesor Aníbal Quiroga ha sostenido, públicamente, esta alegación: “Si se produce la caída del gabinete Del Solar, sería la primera cuestión de confianza porque esta recae sobre el premier que está designado por el presidente. ¿A qué gabinete anterior al Del Solar, pero dentro del gobierno de Vizcarra, se ha censurado? A ninguno. El último gabinete al que se le retiró la confianza fue durante el gobierno anterior y, aquí hay que precisar, las censuras no se heredan”. *Cfr.* Manifiesto: “Constitucionalista afirma que Vizcarra no podrá disolver el congreso”; Lima: 2 de junio de 2019. Disponible en: <https://manifestoperu.com/2019/06/02/constitucionalista-afirma-que-vizcarra-no-podra-disolver-el-congreso/>. Consulta: 7 de septiembre de 2019.

⁶⁸ Que solo se produce, conforme lo establece el artículo 113° de la Constitución, por muerte, permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso, por renuncia aceptada por el Congreso; por salir del territorio sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; y, por destitución, tras haber sido sancionado por las infracciones previstas en el artículo 117° de la Constitución.

⁶⁹ Similar criterio de vincular la negación de confianza a dos gabinetes en un

es una institución constitucional que la ocupa, en primer lugar, la persona titular de la plancha presidencial que participó en las elecciones y que puede ser sustituida, de modo completo, por el vicepresidente elegido en la misma plancha. Por tanto, no pueden confundirse las personas con la institución.

IV.3. El diseño *amplio* para plantear la cuestión de confianza fue destacado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC

88. El 21 de marzo de 2018, horas antes de que el Pleno del Congreso debatiera una nueva vacancia contra él, Pedro Pablo Kuczynski, entonces presidente de la República, presentó su renuncia al cargo. Por ese momento, se ponía fin a la crisis surgida desde el segundo semestre de 2017 en que la mayoría parlamentaria fujimorista, en alianza con el partido aprista, pretendió vacarlo. Luego, vino el indulto presidencial al ex presidente Alberto Fujimori, con lo cual, evidentemente, Kuczynski devolvió el “favor” a Kenji Fujimori, hijo del exmandatario, que permitió quitarle votos a esa mayoría parlamentaria (en la que otrora formó parte) y, así, impedir la vacancia en esa primera oportunidad. Pero tal decisión desencadenó una nueva crisis política y nuevas fricciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.
89. Es en ese contexto que la mayoría parlamentaria fujimorista y aprista, deciden tomar seguridades para evitar la disolución del Parlamento por doble negación de confianza, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 134° de la Constitución. Y es que, mientras que Pedro Pablo Kuczynski ocupó el cargo presidencial, sufrió la negación de confianza a su gabinete ministerial presidido por su primer ministro, el Sr. Fernando Zavala, en septiembre del año 2017.
90. Es así que el jueves 8 de marzo de 2018, el Pleno del Congreso decidió aprobar un proyecto de resolución legislativa presentado

mismo *periodo presidencial* postula el profesor César DELGADO-GUEMBES (ibidem, p. 435): “Bastan dos negaciones de confianza o dos censuras, así no sean sucesivas dentro del mismo período constitucional, para que quede expedita la facultad del Presidente de la República de disolver el parlamento” [subrayado agregado].

por el congresista Mauricio Mulder, de la célula parlamentaria aprista, en el que se modificó el literal e) del artículo 86° del Reglamento del Congreso. Esto generó inmediatas reacciones, como la del congresista Juan Sheput, que señaló: “Todo el Perú sabe que este Congreso ya censuró al Gabinete Zavala, por lo que le quedaba una vez más para que sea cerrado. Gracias a esta modificación, esto queda en fojas cero. Este Congreso está cuidando su curul”⁷⁰, sentenció.

91. ¿Qué decía la modificación reglamentaria congresal aprobada por el Parlamento⁷¹? Lo sustancial de su texto contenía lo siguiente:
- a) No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la

⁷⁰ En: Diario El Comercio: “Congreso cambia reglas para censura y cuestión de confianza. Propuesta del congresista aprista Mauricio Mulder se aprobó con 81 votos a favor, 18 en contra y 8 abstenciones”; Lima: 9 de marzo de 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/congreso-cambia-reglas-censura-cuestion-confianza-noticia-503103> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

⁷¹ Este fue el texto de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR:

“Artículo único. Modificación del literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

“Moción de censura y cuestión de confianza

Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

e) Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.

No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete”.

aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político⁷².

- b) La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete.
 - c) No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando: (i) el presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente; y, (ii) ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete.
92. Más allá que contra el contenido total de esta modificación reglamentaria, diversos congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional alegando, esencialmente, que el Parlamento excedió sus competencias para legislar en una materia donde la Constitución le otorga competencias exclusivas al Ejecutivo en la designación de ministros y planteamiento de la cuestión de confianza; considero que no debe dejarse pasar por alto que las dos últimas normas reseñadas (“b” y “c” del numeral anterior) presentaban serios defectos técnicos a saber:

76

- a) Establecían que la facultad de disolución del Parlamento procede solo cuando se han producido dos crisis de gabinete. Y agrega que *no* se considera crisis cuando el Premier renuncia unilateralmente ni cuando el Presidente designe uno o más ministros renunciando nuevamente.
- b) No obstante, el legislador no tomó en cuenta que, como ya he dicho antes (*supra* 60), tanto del ánimo del constituyente como de lo expresamente establecido en el artículo 133° de la Constitución, la denominada *crisis del gabinete ministerial* se produce en cuatro supuestos claramente definidos: (i) cuando

⁷² Apréciase que de acuerdo a lo que he tratado anteriormente en este capítulo, ni por concepto doctrinario, ni porque así lo concibieron los constituyentes de la Carta de 1993, la cuestión de confianza está limitada. Mucho menos para que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre proyectos de ley.

el Congreso no otorga la confianza planteada por el Ejecutivo; (ii) cuando el Congreso *censura* al gabinete ministerial; (iii) cuando el presidente del Consejo de Ministros *renuncia* a su cargo; y, (iv) cuando éste último es *removido* por el Presidente de la República. Por tanto, la renuncia del premier es, siempre, un supuesto de crisis ministerial, mientras que la re-designación de ministros renunciantes, no lo es (ver Gráfico 2 *supra*).

- c) De acuerdo a lo anterior, el texto reglamentario aprobado por el Congreso importaría que la crisis ministerial que activa la disolución se produciría si dos veces el presidente de la República remueve al Premier, lo cual resulta contrario a lo establecido por el artículo 134° de la Constitución⁷³.
93. Mediante sentencia del 6 de noviembre de 2018 (STC N° 0006-2018-PI/TC), el Tribunal Constitucional declaró *inconstitucional* la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR en su integridad. Para el tema que nos convoca, dicho fallo tiene varios apartados de singular importancia.
94. En principio, en los fundamentos 65°, 66° y 72° del fallo citado, el Tribunal Constitucional distingue entre la cuestión de confianza *obligatoria* de aquella *facultativa*. La primera es aquella que plantea el presidente del Consejo de Ministros ante el Pleno del Congreso para que éste legitime la conformación del gabinete ministerial,

⁷³ Ya se ha visto antes (*supra* IV.2.2.) que esta disposición constitucional es taxativa en disponer que lo único que activa la disolución parlamentaria son dos supuestos concretos de crisis ministerial: (i) cuando el Congreso no otorga la confianza planteada por el Ejecutivo en dos oportunidades; (ii) cuando el Congreso *censura* al gabinete ministerial en otras dos oportunidades. Los supuestos de renuncia unilateral del Premier o su remoción del cargo por parte del Presidente, son supuestos de crisis ministerial -conforme al artículo 133° de la Constitución- pero no son hipótesis que permiten la disolución del Parlamento, conforme al citado artículo 134° de la Ley Fundamental.

tal como así lo exige el artículo 130° de la Constitución⁷⁴ ⁷⁵. En cambio, la segunda es aquella “*que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual*”⁷⁶, de acuerdo a lo establecido por el artículo 133° de la Constitución, teniendo en cuenta que:

[E]ste último dispositivo constitucional, que hace referencia a la cuestión de confianza *facultativa*, no establece supuestos para la cuestión de confianza, a diferencia de la *obligatoria* regulada en el artículo 130 (la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros).⁷⁷

95. Así, respecto a la cuestión de confianza *facultativa*, en el fundamento 73° de la aludida sentencia, el Tribunal Constitucional, citando parte del debate del Congreso Constituyente Democrático de 1993, reprodujo la intervención del exconstituyente Chirinos Soto (cita que también he realizado en este trabajo: *supra* nota a pie 53) a efectos de poner en relieve que ésta puede plantearse sin limitación alguna: “*sobre lo que se quiera*”.

78

96. Es en base a este principio que en los fundamentos 74°, 75° y 76° de esta sentencia, el Tribunal Constitucional señaló:

74. Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha

⁷⁴ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 130°.**- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria”.

⁷⁵ Así lo reconoce el Tribunal Constitucional en el fundamento 66° de la STC N° 0006-2018-PI/TC:

“66. Esta cuestión de confianza [la denominada *obligatoria*] debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es obligatoria, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete”.

⁷⁶ Ver fundamento 66° de la STC N° 0006-2018-PI/TC.

⁷⁷ Ver fundamento 72° de la STC N° 0006-2018-PI/TC.

facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).

75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

76. Entonces, la norma impugnada, al establecer que “no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”, resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución y alterando la separación de poderes.

79

97. Lo dicho por el Tribunal Constitucional pone en el tapete que la *cuestión de confianza facultativa* puede ser planteada en *amplia forma*. La competencia para decidir sobre qué plantearla es exclusiva del Ejecutivo y, en ese sentido, una propuesta de reforma constitucional para permitir el adelanto de elecciones puede estar en esa línea. Como lo dijo el actual presidente de la República, Martín Vizcarra, en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2019:

Propongo una salida a esta crisis institucional. Presento al Congreso una reforma constitucional de adelanto de elecciones generales, que implica el recorte del mandato congresal al 28 de julio del 2020. De igual modo, en esa reforma se solicita el recorte del mandato presidencial a esa misma fecha. La voz del pueblo peruano tiene que ser escuchada, por ello esta reforma constitucional deberá ser ratificada mediante referéndum [...] aunque ello implique que todos nos tengamos que ir”.⁷⁸

⁷⁸ Diario El Comercio: “Martín Vizcarra: adelanto de elecciones y otros hitos del mensaje a la Nación”; Lima: 28 de julio de 2019. Disponible en: <https://>

98. La gestión del Ejecutivo, por su propia declaración, se encuentra en crisis debido al enfrentamiento institucional con el Parlamento. Y es que su planteamiento, si bien es de corte político, se encarna también en lo que atañe a la dificultad de su gestión, por lo que propone esta *salida* jurídico-constitucional.
99. ¿Puede el Parlamento cuestionar, a su vez, la *constitucionalidad* de la *cuestión de confianza* que pueda plantearse por el proyecto de ley de reforma constitucional? Podría hacerlo. Claro que sí. Pero la vía para canalizar ese cuestionamiento es en el debate parlamentario de la cuestión de confianza. Y si la mayoría considera que es *inaceptable*, por inconstitucional o por la razón que los congresistas estimen por conveniente esgrimir, tienen la plena autonomía constitucional y la libertad para votar no otorgando la confianza u otorgándola, sin que ello afecte su capacidad de decidir si aprueban o no el proyecto de ley.
100. Lo anterior devela un defecto congénito en la Constitución de 1993 que no ha contemplado una salida más efectiva a la crisis si es que el Parlamento otorga la confianza y, sin embargo, luego, en ejercicio de su autonomía, hace todo lo contrario a lo que implica haber otorgado la confianza. La única vía constitucional que existe es lo que dispone el último párrafo del artículo 132° de la Constitución.
101. En efecto, como abordaré a continuación (*infra* IV.4), lo único que genera tal incumplimiento es la *dimisión* del Premier, pero sin que eso signifique activar la disolución parlamentaria. ¿Podría aplacar la crisis política esa dimisión? Sí, podría. Pero también podrían darse situaciones como las actuales en las que un Parlamento podría comportarse de manera obstruccionista o beligerante con el Ejecutivo, aún después de la dimisión del Premier y no habría ninguna otra solución más efectiva.

La figura de la *disolución diferida* no es una vía, en mi concepto, constitucional, puesto que la confianza se debate y vota en un solo acto, con lo cual no cabe que luego el Ejecutivo analice si la confianza otorgada en un momento, luego de no aprobar la iniciativa, entienda —por sí y ante sí— que en realidad le denegaron la

confianza. Lo único concreto y exacto que existe es, como analizaré a continuación, insisto, la dimisión del premier. Nada más.

102. Finalmente, otro aspecto relevante de la sentencia citada consiste en que el Tribunal Constitucional dejó claramente establecido que el Parlamento actúa fuera de su competencia constitucional si establece causales de improcedencia de la cuestión de confianza. Transcribo lo dicho en los fundamentos 40° y 41° del fallo citado:

40. [E]l Reglamento del Congreso se ocup[a], una vez más, únicamente de lo que le es propio: la actuación de los parlamentarios. Así, el Reglamento solo indic[a] que la cuestión de confianza “será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente” (artículo 86, literal c) y que “la Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas” (artículo 86, literal d).

41. No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017- 2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la “normación autónoma” que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, como veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución).

81

103. En efecto, sin perjuicio de que más adelante trate este punto con más amplitud cuando aborde lo concerniente a la quinta consulta (*infra* V), si el Congreso no está facultado a normar (como así lo hizo en la modificación del literal “e” del artículo 86° del Reglamento del Congreso, conforme a la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR) causales de *improcedencia* de la cuestión de confianza que impidan su tramitación y debate, es lógico arribar a la conclusión de que cualquier articulación parlamentaria (una “cuestión previa”, por ejemplo⁷⁹) que tenga por objeto cuestionar su procedencia (v. gr. que “no pueden formularse cuestiones de

⁷⁹ Según el artículo 60° del Reglamento del Congreso, las *cuestiones previas* se plantean “en cualquier momento del debate y antes de las votaciones, a efecto de llamar la atención sobre un requisito de procedibilidad del debate o de la votación

confianza inconstitucionales”), es también un exceso de las competencias del Parlamento.

Dicho de otro modo, el Congreso no tiene competencia constitucional para archivar de plano la cuestión de confianza o congelar su debate consultando a la Comisión de Constitución y Reglamento para que opine sobre su viabilidad. Hacerlo sería una invasión de competencias del Ejecutivo porque es éste quien determina, libremente, sobre qué y para qué formula la cuestión de confianza. Y si el Parlamento considera que es inoficiosa, absurda, inconstitucional o lo que mejor considere pertinente, debe dilucidarlo en el debate y ser coherente con tales consideraciones, rechazándola porque sería ilógico que si considera que el fundamento de la cuestión de confianza es inconstitucional, luego la apruebe.

IV.4. El artículo 132° de la Constitución permite hacer cuestión de confianza sobre *iniciativas ministeriales*, siendo que un proyecto de ley del Ejecutivo calza en esa noción

82

104. El último párrafo del artículo 132° de la Constitución dice:

Artículo 132°.- [...]

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

105. Del contenido de esta disposición constitucional puede deducirse, sin mayor dificultad, que al referirse a la “desaprobación de una iniciativa ministerial”, ello supone haber transitado estos pasos:

- (i) Que un Ministro —o el presidente del Consejo de ministros— sometió a consideración del Congreso determinada iniciativa ministerial;
- (ii) Que una vez puesto a consideración y aprobación del Parlamento tal iniciativa, si ésta es desaprobada, el ministro —o el presidente del Consejo de Ministros— no está obligado a *dimitir*; y,

basado en hechos o solicitar el regreso de un asunto a Comisiones por no encontrarse suficientemente estudiado”.

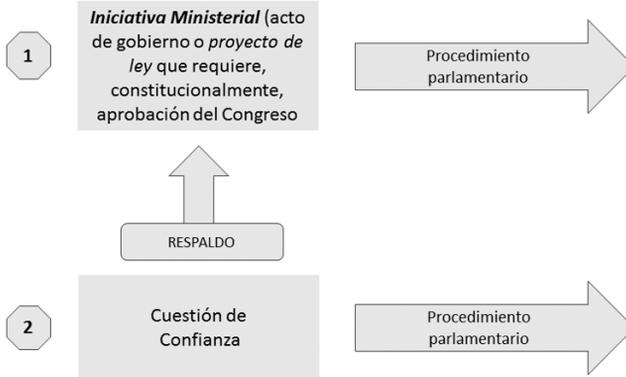
(iii) Que, sin embargo, si el ministro —o presidente del Consejo de Ministros— hizo “cuestión de confianza” de la “aprobación de la iniciativa” y ésta, luego, fuere desaprobada, entonces sí está obligado a renunciar, lo cual supone —a su vez— que cuando planteó la confianza, ésta fue aprobada.

106. Nótese que el último paso permite distinguir la *aprobación* de la *iniciativa ministerial* de la *aprobación de la cuestión de confianza* que pueda haberse planteado para hacer *presión política* a fin de que el Parlamento apruebe la primera.

En otras palabras, del contenido del último párrafo del artículo 132° de la Constitución se desprende esa distinción y muestra esta secuencialidad: que la *iniciativa ministerial*, sometida a la aprobación del Congreso, puede ir —posteriormente— *respaldada* del planteamiento de la cuestión de confianza para presionar políticamente y lograr su aprobación. Y puede darse que el Parlamento, efectivamente, ceda a la presión otorgando la confianza, independientemente de que, luego, decida *no aprobar* la iniciativa ministerial.

El gráfico siguiente permite una mejor comprensión de lo aquí alegado:

Gráfico 5
Distinción (y secuencialidad) entre la *iniciativa ministerial* del planteamiento de la *cuestión de confianza* que la respalde (art. 132, últ.párr. Constitución)



Fuente: Elaboración propia.

107. En efecto, lo dicho anteriormente es perfectamente posible si advertimos que la *aprobación de la iniciativa* y la *aprobación de la confianza*, no solo corren por cuerdas separadas (aunque vinculadas) sino que *no se dan* simultáneamente. ¿Por qué? Porque primero se vota la confianza.

Véase lo que dice el inciso c) del artículo 88° del Reglamento del Congreso. Transcribo:

Artículo 88°. Moción de censura y cuestión de confianza

El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

[...]

c) La cuestión de confianza solo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente. [subrayado agregado]

84

108. De lo señalado por esta disposición reglamentaria, si un ministro —o el presidente del Consejo de Ministros— quiere *presionar políticamente* al Congreso para que apruebe la iniciativa ministerial, conforme lo señala el inciso c) del artículo 88° del Reglamento del Congreso, tendrá que pedir al presidente del Parlamento a que habilite sesión del Pleno en donde podrá sustentar su iniciativa y, a renglón seguido, plantear oralmente en la *cuestión de confianza*. Ello activará el deber del presidente del Congreso de ponerla a debate en esa misma sesión o a más tardar en la siguiente.

109. Lo anterior abre dos escenarios: si el Congreso aprueba la cuestión de confianza; ó, por el contrario, la desapruueba. Insisto, esto es muy independiente de lo que luego el Parlamento decida con la iniciativa ministerial sobre la cual pidió confianza.

Veamos cada uno.

110. ¿*Qué pasa si el Congreso aprueba la cuestión de confianza?* Si lo hace, habría aceptado la presión política ejercida sobre él por parte del Ejecutivo y, por tanto, debiera aprobar la iniciativa

ministerial en virtud de la cual se planteó la confianza. ¿Vulnera la autonomía del Congreso? No, porque acepta la presión en aras de resolver la crisis política haciendo que la cuestión de confianza cumpla su finalidad constitucional. No abdica de sus funciones y atribuciones, sino que asume el compromiso de aprobar la iniciativa, a pesar de que no existe ninguna consecuencia en la Constitución en contra de la Cámara política si es que, al final, decide no aprobarla.

111. Paradójicamente, el último párrafo del artículo 132° de la Carta Política prevé una consecuencia frente al desaguisado de que el Parlamento no apruebe la iniciativa ministerial sobre la cual el Ejecutivo planteó confianza a través de uno de sus ministros o del premier, pero que *no* se cierne sobre el Congreso, sino sobre el Ejecutivo: el ministro o el premier que hizo confianza sobre la iniciativa ministerial, está obligado a renunciar.

Para decirlo en términos más sencillos: si el Congreso otorga la confianza al ministro que planteó la cuestión para que apruebe determinada iniciativa ministerial pero, luego, el Parlamento se desanima de aprobarla, la Constitución no prevé ninguna consecuencia sobre el Legislativo por su falta de lealtad política, sino que sanciona al ministro por confiado, obligándolo a renunciar. Pareciera decirle: *“en política no cabe ser ingenuo”*. Y si se trata del premier, con su renuncia se genera la crisis total del gabinete ministerial. Recuérdesse que sólo la censura o negación de confianza a dos gabinetes ministeriales es lo que activa la facultad presidencial de disolver el Congreso, conforme lo señala el artículo 134° de la Constitución, por lo que el Parlamento no se disuelve ante dos crisis de gabinetes ministeriales generadas por renuncia o remoción del premier.

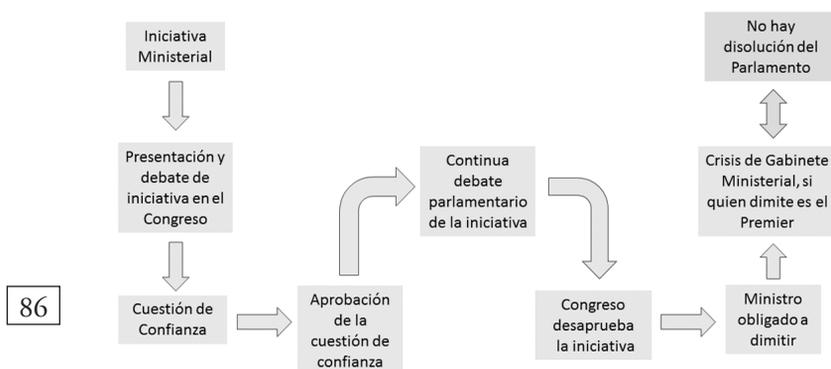
85

112. Este es un terrible defecto técnico congénito en la Constitución de 1993 que no permite solucionar, de manera eficaz, la crisis política porque le permite al Parlamento hacer caer en una trampa al Ejecutivo, puesto que, para evitar la disolución, puede otorgar la confianza y luego, infringiendo la lealtad política, decidir lo que mejor le parezca, desaprobando la iniciativa sobre la cual se aparejó dicho mecanismo de presión, haciendo caer gabinetes ministeriales sin que el Ejecutivo pueda salir del entrapamiento, agudizando la crisis política.

Este es un punto que, indudablemente, merece ser revisado en una reforma constitucional que aborde este aspecto.

113. Para una mejor comprensión de este escenario que subyace tras el artículo 132° de la Constitución, véase el siguiente esquema en el Gráfico 6:

Gráfico 6
Consecuencias de desaprobación de iniciativa ministerial
pero con otorgamiento previo de la confianza
(Art. 132° de la Constitución)



Fuente: Elaboración propia

114. Ahora veamos *qué sucede si el Congreso no aprueba la cuestión de confianza y, por el contrario, la rechaza, desapruueba*. Varias consecuencias:

- (i) De acuerdo con lo dispuesto por el primer y último párrafos del artículo 132° de la Constitución, el Congreso habría hecho efectiva la responsabilidad política del ministro al rechazarle la cuestión de confianza y éste estaría obligado a renunciar;
- (ii) Si quien planteó la confianza fue el premier, entonces se produce la crisis total de gabinete ministerial, conforme lo establece el artículo 133° de la Constitución y el presidente de la República tendría que renovar el Consejo de Ministros;
- (iii) Si en ese mismo periodo presidencial, antes del planteamiento de la cuestión de confianza, el Parlamento ya había rechazado

otra iniciativa similar a nombre de otro gabinete ministerial, entonces, en aplicación del artículo 134° de la Carta Política vigente, el presidente de la República estaría facultado a disolver el Congreso.

Los supuestos contenidos en (ii) y (iii) han sido explicados anteriormente y lucen detallados en el Gráfico 4 *supra*.

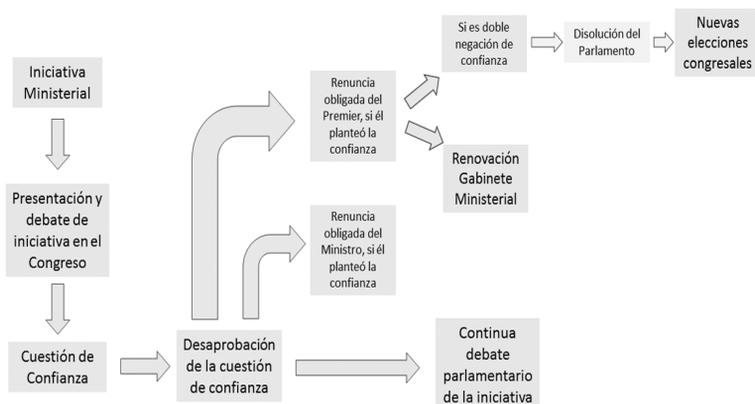
115. Todo esto, insisto, corre paralelo al trámite mismo de la iniciativa ministerial sobre la cual se planteó confianza, puesto que, si ésta última fue rechazada por el Parlamento, una lógica consecuencia sería avizorar que la iniciativa sobre la cual se planteó sufrirá la misma suerte.
116. Sin embargo, también puede darse el escenario de que resuelto el *impasse* el trámite parlamentario de la iniciativa ministerial culmine con su aprobación, a pesar de la renuncia del Ministro por habersele rechazado la petición de confianza o de la renovación del gabinete por su crisis ministerial, si a quien se le rechazó tal petición fue al premier.
117. Incluso, si el rechazo de la cuestión de confianza activó la facultad presidencial de disolución del Parlamento, el nuevo Congreso puede retomar el debate de la iniciativa o fiscalizarla, si aquella hubiere sido aprobada y ejecutada por el Ejecutivo durante el tiempo en que no existió Parlamento por el denominado *interregno parlamentario* a que se refiere el artículo 135° de la Constitución⁸⁰.
118. El Gráfico 7 muestra estos escenarios en caso que se niegue la cuestión de confianza planteada en torno a la iniciativa ministerial que, como se aprecia del flujograma, queda suelta e independiente de la decisión de desaprobación de la primera.

⁸⁰ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 135°.**- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

Gráfico 7
Consecuencias de desaprobación de la cuestión de confianza planteada en torno a una iniciativa ministerial (Art. 132° de la Constitución)



Fuente: Elaboración propia

88

119. Ahora bien, para culminar el análisis del último párrafo del artículo 132° de la Constitución cabe preguntarse: ¿a qué *iniciativa ministerial* se refiere dicha disposición? ¿Qué *iniciativas ministeriales* debieran ser *aprobadas* por el Congreso para que el Ministro —o el presidente del Consejo de Ministros— vea por conveniente y necesario recurrir a la cuestión de confianza para presionar —política y constitucionalmente— a dicho poder del Estado en pro de lograr su aprobación?

120. En mi opinión, la respuesta está en la revisión de las atribuciones del Congreso de la República que establece la Constitución que estén relacionadas, a su vez, con las atribuciones del Consejo de Ministros.

Empezaré revisando las atribuciones del Consejo de Ministros para, luego, relacionarlas con las atribuciones del Parlamento

121. El artículo 125° de la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 125°.- Son atribuciones del Consejo de Ministros:

1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso.

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.
 3. Deliberar sobre asuntos de interés público. Y
 4. Las demás que le otorgan la Constitución y la ley.
122. Nótese que las atribuciones señaladas en los incisos 1° y 2° del citado artículo 125° tienen estrecha relación con el segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución, puesto su texto señala que la *iniciativa de reforma constitucional* —que no es más que un proyecto de ley— corresponde —entre otros— al presidente de la República, *con aprobación del Consejo de Ministros*.
123. Asimismo, los *actos normativos* del Ejecutivo, tales como los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos y Resoluciones, son actos del Presidente que han sido *aprobados* por el Consejo de Ministros en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.
124. De lo anterior se deduce que tanto los *proyectos de ley* (ordinaria, orgánica, especial o de reforma constitucional), como los *actos normativos*, corresponden a una *competencia compartida* al interior del Poder Ejecutivo porque son ejercidas por el Presidente de la República y sus Ministros de Estado.
125. La responsabilidad constitucional de los Ministros establecida en el artículo 128° de la Carta Política vigente⁸¹, refuerzan esta teoría de la *competencia compartida* en materia de producción de actos normativos como de proyectos de ley al interior del Poder Ejecutivo.
126. En mérito a todos estos argumentos, puede considerarse como *iniciativa ministerial* un proyecto de ley (cualquiera que sea la

⁸¹ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 128°.**- Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente”.

naturaleza de la propuesta normativa: ordinaria, orgánica, especial, de reforma constitucional) presentado por el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros?

127. En mi opinión, sí. En principio, porque desde el punto de vista gramatical, la palabra *iniciativa*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, no solo alude al acto de *dar principio a algo* (*tomar la iniciativa* o *tener la iniciativa*), sino también al acto o *derecho de hacer una propuesta*.⁸²
128. En ese sentido, si la Constitución le otorga atribuciones al Consejo de ministros para *aprobar* los proyectos de ley que deba presentar el presidente de la República al Congreso, no cabe duda de que se trata de una atribución presidencial y, a su vez, de una *iniciativa ministerial*, dado que el gabinete de ministros no es un convidado de piedra ni una mesa de partes del presidente de la República. Para evitarlo, recuérdese que conforme lo establecen los artículos 126^{o83} y 128^o de la Constitución, los acuerdos del Consejo de Ministros constan en acta y los ministros asumen responsabilidad por sus actos y por los actos presidenciales que refrendan y que aprueben en Consejo, aunque salven su voto, a menos que renuncien inmediatamente.
129. Este argumento tiene muchísimo sentido si es que, por ejemplo, el ministro del Interior propone al Consejo de Ministros determi-

⁸² Estas son las acepciones gramaticales de la palabra *iniciativa*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

“iniciativo, va

Del lat. *initiātus*, part. pas. de *initiāre* ‘iniciar’, e *-ivo*.

1. adj. Que da principio a algo.

2. f. Derecho de hacer una propuesta.

3. f. Acto de ejercer el derecho de hacer una propuesta. [...]”

4. f. Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar. *Tomar la iniciativa*

5. f. Cualidad personal que inclina a la **iniciativa** (la acción de adelantarse a los demás).

6. f. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica”.

⁸³ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 126°.**- Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta”.

nadas modificaciones al Código Penal como parte de la política de seguridad ciudadana del gobierno. El Consejo de Ministros lo aprueba. Y el presidente lo suscribe, conjuntamente con el Consejo, presentándolo al Congreso para su debate. Es una iniciativa legislativa del presidente de la República pero, a su vez, es también una iniciativa ministerial.

130. Lo anterior denota que las iniciativas ministeriales pueden ser, en estricto uso gramatical del término, acciones políticas que *toman la iniciativa* frente al Parlamento, como el caso de la *cuestión de confianza* que solo se plantea *por iniciativa ministerial*. Pero también pueden ser *propuestas del gobierno o sectoriales*, siendo las primeras los proyectos de ley (cualquiera sea su naturaleza: ordinarias, orgánicas, especiales, de reforma constitucional) y, las segundas, propuestas relacionadas a las políticas de gestión de cada sector ministerial.
131. Determinado este aspecto, corresponde hacer el contraste de las atribuciones del Consejo de Ministros contenidas en los incisos 1° y 2° del artículo 125° de la Constitución (aprobación de proyectos de ley y aprobación de Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia) con las atribuciones del Congreso de la República —previstas en el artículo 102° de la Ley Fundamental⁸⁴— que estén relacionadas con las primeras.

⁸⁴ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 102°.**- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa”.

132. Desde luego que las propuestas legislativas presentadas por el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, requieren concretarse, a través del proceso legislativo, por el Congreso de la República. Y es que le corresponde a éste Poder del Estado, aprobar las leyes. Lo propio con los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia. En el caso de estos últimos, recuérdese que los Decretos de Urgencia son susceptibles de control por parte del Congreso, quien puede modificarlos o derogarlos⁸⁵. Lo propio con los Decretos Legislativos⁸⁶.
133. Existen también otras iniciativas del Ejecutivo (en las que participa, sustancialmente, el Consejo de Ministros) que requieren autorización del Congreso, conforme lo señala el artículo 102° de la Constitución. Son los casos de la autorización de los empréstitos, la aprobación de la demarcación territorial, prestar el consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, las autorizaciones de viaje del presidente de la República, la aprobación de los Tratados, la aprobación del proyecto de ley del presupuesto y la cuenta general, entre otros.
134. Recuérdese, además, que anteriormente (*supra* 68) referí que el destacado profesor mexicano Diego VALADÉS, al comentar los artículos 132° y 133° de la Constitución de 1993, consideró que una de las situaciones jurídicas en virtud de las cuales pueda plantearse cuestión de confianza es un *proyecto de ley*.⁸⁷
135. Así las cosas, cuando el último párrafo del artículo 132° de la Constitución señala que *la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación, esa iniciativa ministerial debe ser alguna que requiera, constitucionalmente, la aprobación del Parlamento en ejercicio de sus atribuciones*.
136. Desde luego, las propuestas legislativas (sean de ley ordinaria, orgánica, especial o de reforma constitucional) del Ejecutivo, que son fruto de las competencias compartidas del presidente

⁸⁵ Así lo establece el inciso 19° del artículo 118° de la Constitución.

⁸⁶ Así también lo consagra el último párrafo del artículo 104° de la Constitución.

⁸⁷ VALADÉS, Diego: *ibídem*, p. 47.

de la República y su gabinete ministerial, son *propuestas ministeriales* o, dicho de otro modo, *iniciativas ministeriales*. Y al tener esa naturaleza, un ministro o el premier, al buscar la aprobación de tal iniciativa en el Parlamento, puede pedir *cuestión de confianza* para respaldarla, a fin de hacer legítima y constitucional presión política sobre el Parlamento, con las consecuencias que señala el último párrafo del artículo 132° de la Constitución que ya he analizado en líneas precedentes.

IV.5. Sobre el empleo de un argumento propio de la analogía (“*ab minoris ad maius*”) cuyo esquema lógico demuestra la invalidez de varias de sus premisas

137. Un argumento que ha sido muy usado por diversos colegas para señalar que como quiera que el artículo 206° de la Constitución le prohíbe al presidente observar las leyes de reforma constitucional, entonces *menos aún* puede éste hacer cuestión de confianza sobre aquellas⁸⁸.

138. El profesor Omar CAIRO⁸⁹ contradice este argumento señalando, entre otras razones, lo siguiente:

93

[E]l punto de partida de este cuestionamiento contiene un error: no es el presidente de la República quien presenta las cuestiones de confianza, sino los ministros. Por lo tanto, resulta insostenible limitar la atribución constitucional de un funcionario (presidente del Consejo

⁸⁸ Entre otros, Enrique GHERSI, en una entrevista dada al diario “Correo” intitulada “Intenso debate jurídico por cuestión de confianza”. Lima: 2 de junio de 2019. Disponible en: <https://diariocorreo.pe/politica/intenso-debate-juridico-por-cuestion-de-confianza-juristas-lo-consideran-inconstitucional-890439/> Consulta: 8 de septiembre de 2019. También se usa este argumento en el tercer punto del comunicado de fecha 24 de agosto de 2019 suscrito por los Dres. Ernesto Alvarez Miranda, Natale Amprimo Plá, Joseph Campos Torres, Angel Delgado Silva, Luis Castillo Córdova, Domingo García Belaunde, Víctor García Toma, Aníbal Quiroga León, Óscar Urviola Hani y Jorge Luis Cáceres Arce.

⁸⁹ CAIRO ROLDÁN, Omar: “Cuestión de confianza y reforma constitucional de adelanto de elecciones”; Lima: diario “La República”; edición del 2 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2019/09/02/cuestion-de-confianza-y-reforma-constitucional-de-adelanto-de-elecciones-congreso-ejecutivo-martin-vizcarra/> Consultado: 8 de septiembre de 2019.

de Ministros) utilizando como referencia el límite en la atribución de un funcionario distinto (presidente de la República). En consecuencia, el presidente del Consejo de Ministros no está impedido de plantear una cuestión de confianza respecto de la solicitud de aprobación de un proyecto de reforma constitucional.

139. Asimismo, el profesor CAIRO agrega:

Resulta inexplicable que en el Congreso se esté cuestionando la procedencia del trámite de una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley de reforma constitucional, porque este mismo Congreso ya tramitó y aprobó una cuestión de confianza respecto de proyectos de ley de reforma constitucional en el año 2018, y tramitó una cuestión de confianza sobre dos proyectos de ley de reforma constitucional este año. Lo más sorprendente es que el presidente del Congreso —quien ha formulado una insólita consulta a la Comisión de Venecia sobre este tema— votó a favor de la aprobación de la cuestión de confianza sobre reformas constitucionales planteadas en el año 2018.

94

140. Estoy de acuerdo con ambas razones esgrimidas por el profesor Omar CAIRO. Agregaría, sobre el primer argumento citado, solo algunos aspectos que dan pie a lo que quiero argumentar en este acápite.
141. En efecto, como bien dice CAIRO, la facultad de observar leyes de reforma constitucional —establecida en el segundo párrafo del artículo 108° de la Constitución— es *intuitu personae*, es decir, sólo le atañe, de manera *exclusiva*, al Presidente de la República. La Constitución no le exige que tal observación sea con acuerdo de su Consejo de Ministros, puesto que ni en los diversos supuestos del artículo 118° de la Constitución, como tampoco dentro de las atribuciones del Gabinete Ministerial (artículo 125°) se dispone que así sea. Si fuera lo contrario, la facultad de observar las leyes sería, en sustancia, una competencia compartida entre el presidente y sus ministros.
142. En ese sentido, estoy de acuerdo en que la base de ese razonamiento es erróneo. El veto de leyes es una facultad *intuitu personae*, exclusiva, del presidente de la República. Por tanto, la prohibición de tal facultad en el caso de leyes de reforma constitucional (segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución) no puede ser

el punto de partida para construir el argumento de que entonces tampoco existe razón para que el presidente del Consejo de Ministros pueda plantear cuestión de confianza sobre un proyecto de ley de reforma constitucional presentado por el presidente de la República, con acuerdo de su gabinete ministerial.

143. Pero hay algo adicional a ese error detectado. Se trata de que, fenoménicamente, dicho argumento usa la estructura de un método de *integración jurídica*: el argumento *ab minoris ad maius* (“si no puede lo menos, con mayor razón no puede lo más”).
144. El problema que detecto de recurrir a dicho argumento es que aquel parte de la premisa de que el sistema jurídico incurre en una *laguna técnica*⁹⁰. Sin embargo, el caso de la cuestión de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional presentados por el presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de ministros:
- (i) **No** es un caso que carezca de norma; y,
 - (ii) En el supuesto negado que fuera un caso *no normado*, **no** es uno cuya racionalidad sea sustantivamente igual a la de otro caso sí normado, como lo es la prohibición del veto presidencial a las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso.
145. En cuanto a lo primero, sí hay norma que regule las cuestiones de confianza sobre proyectos de ley, incluidos los de reforma constitucional: el último párrafo del artículo 132° de la Constitución.
146. En efecto, anteriormente, en este mismo capítulo, ya he expuesto abundantes razones que demuestran que los proyectos de ley de reforma constitucional calzan, perfectamente, en el concepto de *iniciativas ministeriales* a que se refiere el último párrafo del artículo 132° de la Constitución (*supra* 103 y ss). Por tanto, dicha disposición constitucional permite que un ministro (o, naturalmente, el premier) pueda plantear una iniciativa ministerial

⁹⁰ Uno de los supuestos que conllevan a detectar la existencia de una *laguna*, en opinión del profesor Marcial Rubio, es “[c]uando el caso que carece de norma tiene una racionalidad que es sustantivamente igual a la de otro caso sí normado, aun cuando ambos son fenoménicamente distintos. Es decir que siendo hechos dif-

susceptible de aprobación por parte del Congreso, respaldada con una cuestión de confianza.

147. Indudablemente, un proyecto de ley de reforma constitucional es una iniciativa ministerial que requiere la aprobación del Parlamento. Y la citada disposición constitucional señala que si la confianza fuera otorgada y, sin embargo, la *iniciativa ministerial* sobre la cual se planteó fuera *desaprobada*, entonces el ministro que formuló la confianza está obligado a dimitir. Si el presidente del Consejo de Ministros fue quien la planteó como instrumento legítimo de presión sobre el Congreso, su dimisión generará la crisis del gabinete pero sin disolución del Parlamento, puesto que ésta última solo se activa por negación de confianza a dos gabinetes ministeriales. La renuncia *post* aprobación de la confianza, como ya se ha visto, no calza en ese supuesto de disolución que prevé el artículo 134° de la Constitución.

148. En cuanto a lo segundo, aún admitiendo —erróneamente a mi entender— que fuera un caso *no normado*, éste *no* es uno cuya racionalidad sea sustantivamente igual a la de otro caso sí normado, como lo es la prohibición del veto presidencial a las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso. ¿Por qué? Simple: porque como ya se ha visto antes, el proyecto de ley de reforma constitucional gatilla el *inicio* del debate parlamentario. La Constitución le confiere *exclusiva* atribución y autonomía al Parlamento para que *apruebe*, *desapruebe* o *apruebe con modificaciones* cualquier proyecto de ley. La *cuestión de confianza* constituye una herramienta constitucionalmente legítima de presión política sobre el Parlamento para que, como lo señala el último párrafo del artículo 132° de la Constitución, *apruebe* la iniciativa legislativa presentada por el Ejecutivo en determinado sentido. Sin embargo, tal como lo establece la aludida disposición constitucional, el Congreso puede otorgar la confianza y, sin embargo, aprobar el proyecto con modificaciones

o, simplemente, desaprobarlo. Y la Constitución no contiene consecuencia alguna contra el Legislativo. Por el contrario, la tiene contra el Ejecutivo, porque el Premier está obligado a renunciar, sin activar la disolución, porque no se trata de una negación de confianza. Ya he explicado con sumo detalle esta afirmación.

149. Entonces, ¿cómo puede tener la cuestión de confianza una racionalidad sustancialmente igual a la prohibición de veto de las leyes de reforma constitucional si, al final, las atribuciones de aprobación, desaprobación o aprobación con modificaciones del Legislativo siempre están incólumes y sin consecuencia alguna? Esto último, además, permite también desvirtuar el argumento por el cual se considera que existe un *menoscabo de atribuciones* sobre el Legislativo cuando, en realidad, a todas luces no existe el menor menoscabo posible, en caso se plantease la *cuestión de confianza* sobre un proyecto de ley de reforma constitucional⁹¹.

⁹¹ Este argumento lo ha sostenido el ex presidente del Tribunal Constitucional, Óscar URVIOLA. Su posición la expuso en una entrevista brindada al diario “El Comercio”. Transcribo:

“¿Y considera constitucional presentar una cuestión de confianza si el adelanto de elecciones se archiva o se retrasa su debate?”

Desde que se presentó la primera cuestión de confianza dije que no era pertinente hacerlo sobre reformas constitucionales. Una vez presentada la iniciativa de reforma al Congreso, este actúa como poder constituyente delegado, por mandato expreso de la Asamblea Constituyente del 92. Por eso es que lo que decide no puede ser observado por el presidente. Entonces, ¿cómo podría plantear una cuestión de confianza, que sería encasillar al Congreso dentro de determinados parámetros de forma y de fondo? Además, los congresistas no están sujetos a mandato imperativo.

¿Qué tipo de falta constitucional implicaría hacer la cuestión de confianza?

Se estaría incurriendo en un conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones en sentido estricto. Al respecto, el TC sentó doctrina en el Expediente 001-2010-CC/TC. Este conflicto se configura cuando el Ejecutivo menoscaba las atribuciones de otro órgano, el Congreso. Y que ya se haya admitido a trámite una cuestión de confianza por la reforma política no constituye un precedente. Incluso, a la reforma sobre inmunidad parlamentaria se le hicieron cambios”. *Cfr.* Diario El Comercio: “¿El adelanto de elecciones y la eventual cuestión de confianza son constitucionales?”; Lima: 1 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/constitucionalistas-favor-adelanto-elecciones-cuestion-confianza-noticia-ecpm-670436> Consultado: 8 de septiembre de 2019.

150. Pero además de estas dos razones, finalmente, existe una tercera: aún en el supuesto de que pueda recurrirse a este argumento, el acto de *observar leyes* aprobadas por el Parlamento, por parte del presidente de la República, no es uno de **menor poder** que el de pedir confianza al Legislativo para que las apruebe. Lo digo porque el argumento de que “*como quiera que el artículo 206° de la Constitución le prohíbe al Presidente observar las leyes de reforma constitucional, entonces menos aún puede éste hacer cuestión de confianza sobre aquellas*”, es, fenoménicamente, un argumento *ab minoris ad maius*; es decir, un método de integración jurídica de corte *analógico*⁹².

151. El esquema lógico del argumento *ab minoris ad maius* que diseña la doctrina que vengo citando⁹³ es el siguiente:

- A no puede X;
- Hacer X requiere menor poder que hacer Y;
- A no está autorizado a hacer Y;
- Por consiguiente, A no puede hacer Y.

98

Ahora plantearé el argumento “*como quiera que el artículo 206° de la Constitución le prohíbe al Presidente observar las leyes de reforma constitucional, entonces menos aún puede éste hacer cuestión de confianza sobre aquellas*”, en este esquema lógico:

- El presidente de la República **no puede observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Parlamento;** (A no puede X)

⁹² “Tradicionalmente, en el Derecho se ha trabajado cuatro argumentos bajo la forma de apotegmas jurídicos que ayudan a la interpretación. Sin embargo, propiamente hablando, ellos son materializaciones concretas de la analogía con diversas características: el primero es el argumento *a pari* cuyo significado es: «Donde hay la misma razón hay el mismo derecho»; el segundo es el *a fortiori*: «Si puede hacer A, con mayor razón puede hacer B»; el tercero es el argumento *ab maioris ad minus* cuyo texto es: «Quien puede lo más puede lo menos»; y, el cuarto es el argumento *ab minoris ad maius*: «Si no puede lo menos tampoco puede lo más». Cfr. RUBIO CORREA, Marcial: “El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho”; *ibidem*, p. 271.

⁹³ RUBIO CORREA, Marcial: *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*; *ibidem*, p. 274.

- **No observar las leyes de reforma constitucional**, aprobadas por el Parlamento, **requiere menor poder que pedir confianza para que los proyectos de ley de reforma constitucional sean aprobados**; (*hacer X requiere menor poder que hacer Y*)
- El presidente de la República, **que no puede observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Parlamento, no está autorizado a pedir confianza para que los proyectos de leyes de reforma constitucional sean aprobados**; (A no está autorizado a hacer Y);
- Por consiguiente, **el presidente de la República no puede pedir confianza para que los proyectos de leyes de reforma constitucional sean aprobados** (*por consiguiente, A no puede hacer Y*).

152. Al pasar esta alegación por el tamiz del esquema lógico del argumento *ab minoris ad maius*, se aprecia su debilidad lógica y, sobre todo, su incorrección.

En principio, la aplicación del esquema lógico avala la alegación del profesor Omar Cairo, en el sentido que el presidente de la República no es el funcionario autorizado para tener la *iniciativa* de formular la cuestión de confianza. Esto se aprecia en la tercera premisa de la aplicación del esquema lógico. Y es que la cuestión de confianza es una *iniciativa ministerial* que, sin duda, representa al gobierno, pero no la realiza el Presidente, con lo cual se invalida la recurrencia a este argumento analógico. Es más, esta tercera premisa también tiene otro problema que ya he tratado antes (*supra* 134-135): no es cierto que no exista disposición constitucional que no le autorice a un ministro o al premier a plantear confianza sobre un proyecto de ley de reforma constitucional para que éste sea aprobado, entendiendo a dicho proyecto como una *iniciativa ministerial* (último párrafo del artículo 132°).

99

153. En segundo lugar, nótese que en la segunda premisa he tenido que incorporar una variable que no contiene el argumento original: “**No observar las leyes de reforma constitucional**, aprobadas por el Parlamento, **requiere menor poder que pedir confianza para que los proyectos de ley de reforma constitucional sean aprobados**”. Y es que el argumento original no alude a

“proyectos de ley” sino a “leyes” que constituyen el último hito del procedimiento legislativo parlamentario que supone que el primero transitó para arribar al segundo.

154. En tercer lugar y para finalizar, asumiendo el supuesto que el argumento original se refiere a “proyectos de leyes”, el acto de *no observar las leyes de reforma constitucional* no es uno de *menor poder* que el acto de *pedir confianza al Parlamento para que los proyectos de leyes de reforma constitucional sean aprobados*.

Como ya lo he tratado antes, un proyecto de ley es solo una *iniciativa legislativa* que pone en marcha, que activa o gatilla el procedimiento legislativo parlamentario destinado a aprobar -o no- su contenido. La aprobación o desaprobación del proyecto de ley es una atribución exclusiva y excluyente del Parlamento. Por tanto, que el Ejecutivo, a través de un ministro (o del premier) *pida confianza* al Legislativo para que éste apruebe su proyecto de ley de reforma constitucional no importa *mayor poder* que el acto de *no observar la ley*, porque solo si el Legislativo quiere le otorga la confianza y, a pesar de ello, puede desaprobado la iniciativa (último párrafo del artículo 132° de la Constitución). Y a la inversa: si quiere otorga la confianza y, a su vez, aprueba el proyecto de ley tal como lo planteó el Ejecutivo o con modificaciones. En consecuencia, el poder de aprobación, tanto de la cuestión de confianza como de la iniciativa legislativa de reforma constitucional, está, siempre, y en forma exclusiva, en las manos del Parlamento.

V. QUINTA Y SEXTA PREGUNTAS

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? ¿CUÁL SERÍA EL ESCENARIO Y CÓMO DILUCIDARÍA TAL SITUACIÓN?

155. He acumulado ambas preguntas dado que su formulación y respuestas están íntimamente vinculadas y tienen una relación secuencial. 101
156. Pues bien, en cuanto a la quinta pregunta diré, frontalmente, que el Congreso *no está autorizado* —constitucional y reglamentariamente— para *no tramitar* una cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros, pese a que considere que es *improcedente* por las razones que pueda esgrimir, por ejemplo, el argumento referido por diversos especialistas referido a que “*como quiera que el artículo 206° de la Constitución le prohíbe al Presidente observar las leyes de reforma constitucional, entonces menos aún puede éste hacer cuestión de confianza sobre aquellas*”.
157. Desde el punto de vista reglamentario, el inciso c) del artículo 86° del Reglamento del Congreso señala que la cuestión de confianza “*será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente*”.
158. Nótese que dicha disposición *contempla un mandato* claro y concreto: la cuestión de confianza *será debatida* en la misma sesión en que se plantea o en la siguiente, lo cual denota que el legis-

lador orgánico *no ha contemplado* la posibilidad de evaluar la *procedencia* de su tramitación.

159. Y la razón de *no contemplar* la evaluación de la *procedencia* de la tramitación de la *cuestión de confianza* tiene una razón de índole constitucional: el Congreso no está facultado para regular causales de *improcedencia* para su tramitación.

160. En efecto, desde el punto de vista constitucional, el máximo intérprete de la Constitución, en la ya citada STC N° 0006-2018-PI/TC, señaló que el Congreso no está facultado a normar (como así lo hizo en la modificación del literal “e” del artículo 86° del Reglamento del Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR) causales de *improcedencia* de la cuestión de confianza que impidan su tramitación y debate⁹⁴.

161. En ese sentido, si el Parlamento no está facultado a *normar, regular*, causales de *improcedencia* que impidan la tramitación de la cuestión de confianza, entonces es también lógico arribar a la conclusión de que —como también lo dije antes— cualquier articulación parlamentaria (una “cuestión previa”, por ejemplo⁹⁵) que tenga por objeto cuestionar su procedencia (v. gr. que “*no pueden formularse cuestiones de confianza inconstitucionales*”), es también un exceso de las competencias del Parlamento.

162. En otras palabras, el Congreso no tiene competencia constitucional para archivar de plano la cuestión de confianza o congelar su debate consultando a la Comisión de Constitución y Reglamento para que opine sobre su viabilidad. Hacerlo sería una invasión de competencias del Ejecutivo porque es éste quien determina, exclusiva y libremente, sobre qué y para qué formula la cuestión de confianza. Y si el Parlamento considera que es

⁹⁴ Ver fundamentos 40° y 41° de la STC N° 0006-2018-PI/TC que han sido transcritos anteriormente (supra 92).

⁹⁵ Según el artículo 60° del Reglamento del Congreso, las *cuestiones previas* se plantean “en cualquier momento del debate y antes de las votaciones, a efecto de llamar la atención sobre un requisito de procedibilidad del debate o de la votación basado en hechos o solicitar el regreso de un asunto a Comisiones por no encontrarse suficientemente estudiado”.

inoficiosa, absurda, inconstitucional o lo que mejor considere pertinente, debe dilucidarlo en el debate y ser coherente con tales consideraciones, rechazándola porque sería ilógico que si considera que el fundamento de la cuestión de confianza es inconstitucional, luego la apruebe.

163. Por tanto, con base a todas estas razones absuelvo la sexta pregunta: ¿cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación? Pues, en mi opinión, debiera cumplir estrictamente con lo que dispone el literal c) del artículo 86° del Reglamento del Congreso, y con lo establecido en los fundamentos 40° y 41° de la STC N° 0006-2018-PI/TC, dando trámite, sin limitación alguna, a la cuestión de confianza que se plantee sobre un proyecto de reforma constitucional. Y así dejar que los congresistas se expresen en el debate por cualquier cuestionamiento de índole constitucional que consideren que incurre el aludido proyecto de ley o la propia cuestión de confianza. En esa lógica, el Parlamento es libre y autónomo para decidir, de manera consecuente, si considera que la cuestión de confianza es inconstitucional. Y si fuera así, debiera expresar su parecer *desaprobándola*; y, si considera lo contrario, debiera *aprobarla*.



VI. SÉPTIMA PREGUNTA

EN CASO DE APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN, ¿PUEDE APLICARSE A LA ACTUAL REPRESENTACIÓN NACIONAL?

VI.1. Planteamiento

164. La pregunta formulada alude a un tema muy específico en la teoría del derecho: la temporalidad de las normas (retroactividad, aplicación inmediata, ultraactividad).

165. Pero en el caso del proyecto de ley de *adelanto de elecciones* presentado por el Ejecutivo, dicho tema reviste una especial atención —y, por qué no, dificultad— cual es el tratamiento de la temporalidad de las normas *modificatorias* de la propia Constitución y, más específicamente aún, de las que tienen carácter *transitorio*. No se trata, por tanto, de una modificación de normas legales, sino de normas contenidas en el máximo orden jurídico de la Nación, como es la Ley Fundamental.

105

166. Lo anterior amerita ampliar el lente con el cual se observa el problema únicamente desde la aplicación de la regla constitucional de temporalidad de las normas legales basada en su *aplicación inmediata* con la consecuente *prohibición de retroactividad* a que se refieren los artículos 103° y 109° de la Constitución⁹⁶. Y es

⁹⁶ **Constitución Política de 1993**

“**Artículo 103°.**— Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

que en la teoría constitucional el análisis sobre la *retroactividad de las normas constitucionales* tiene un tratamiento *distinto* al de la *retroactividad de las normas legales*, puesto que incorpora otras variables. Es más, la jurisprudencia comparada (mexicana, por ejemplo) y la del Tribunal Constitucional peruano, han transitado por esta distinción.

167. Pero en opiniones jurídicas como la expresada por el profesor Luis CASTILLO CÓRDOVA (quien también suscribe el comunicado elaborado por diversos especialistas en materia constitucional del 24 de agosto de 2019) no advierto esta distinción del tratamiento de la *retroactividad de normas legales* de las *constitucionales*. Su argumento es el siguiente⁹⁷:

[L]a limitación prevista por el PLRC [Proyecto de Ley de Reforma Constitucional] es inconstitucional porque pretende su aplicación retroactiva: decide modificar el elemento de una posición jurídica nacida al mundo jurídico en el año 2016. Consecuentemente, la limitación temporal, en sí misma constitucional, se convierte en inconstitucional por ser retroactiva; y al ser inconstitucional la limitación se convierte en una agresión (al segundo ámbito) del contenido constitucional del derecho fundamental a ser elegidos. Es, por tanto, una propuesta materialmente inválida por vulneradora de este derecho fundamental.

106

168. Apréciase de la formulación del argumento del profesor CASTILLO que, en su opinión, el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sobre *adelanto de elecciones* contiene disposiciones *retroactivas* y, por ende, inconstitucionales sin reparar en la anterior distinción anotada por la teoría y la jurisprudencia.

La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

“**Artículo 109º.**- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.

⁹⁷ CASTILLO CÓRDOVA, Luis: “Sobre la validez del proyecto de reforma constitucional para adelantar elecciones”; Lima: 9 de septiembre de 2019; En: “La Ley. El ángulo legal de la noticia”. Disponible en: <https://laley.pe/art/8511/sobre-la-validez-del-proyecto-de-reforma-constitucional-para-adelantar-elecciones> Consulta: 9 de septiembre de 2019.

169. En mi opinión, el proyecto del Ejecutivo sí es constitucional. ¿Por qué? Pues porque está basado en una fórmula que introduce *disposiciones transitorias especiales* en la Constitución. Y usando esa fórmula no se incurre en problema alguno de *retroactividad*. El principio de prohibición de retroactividad es un límite material *explícito* concebido, por la propia Constitución, *solo* para las *reformas legales*. No existe un límite *explícito*, de aplicación de dicho principio, para las *reformas constitucionales*. En otras palabras, no hay una regla en la Constitución que *prohiba* la *aplicación retroactiva* de reformas constitucionales y, más aún, de las *transitorias*.

170. Distinto es si el argumento de *inconstitucionalidad* de la *norma constitucional reformadora* se basa en que su aplicación a determinados casos concretos, realizados durante la vigencia de normas constitucionales anteriores a su entrada en vigencia, *afectan* el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales de sus protagonistas. No es un juego de palabras. Es un cambio de enfoque de la cuestión en discusión.

171. En efecto, si lo anterior fuera la formulación del argumento, la *cuestión en discusión* sufre una sustancial variación porque *no* se concentraría en determinar si los derechos fundamentales han sido vulnerados por la aplicación *retroactiva* de la *norma constitucional reformadora*, así sea *transitoria*. Dicho de otro modo, la vulneración no estaría basada en afirmar que la afectación del *principio de prohibición de retroactividad*, *per sé*, vulnera los derechos fundamentales de los partícipes de una situación factual concreta (como así lo sostiene el profesor CASTILLO CÓRDOVA).

Por el contrario, el foco de discusión se concentraría en determinar si la aplicación de dicha norma, en determinado caso concreto, vulnera o no el contenido constitucionalmente protegido de derechos fundamentales. Y eso tendría que descartarse, por ejemplo, aplicando el *test* de proporcionalidad/razonabilidad, a fin de determinar si la *norma constitucional reformadora* es —o no— razonable y, por ende, constitucional o inconstitucional.

Pero, insisto, ese es *otro* espacio de discusión que *no* se aborda desde la prohibición de retroactividad que, como demostraré a continuación, no es aplicable a las *reformas constitucionales* contenida en

disposiciones transitorias. Y para sustentar este punto de vista, como ya lo he mencionado, recurriré a la doctrina y jurisprudencia comparada, así como a determinados preceptos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en nuestro medio.

VI.2. Sobre la supuesta prohibición de retroactividad de las normas constitucionales

172. Retomo el argumento que antes planteé (*supra* 168): el principio de prohibición de retroactividad es un límite material *explícito* concebido, por la propia Constitución, *solo* para las *reformas legales*. No existe un límite *explícito*, de aplicación de dicho principio, para las *reformas constitucionales*. En otras palabras, no hay una regla en la Constitución que *prohíba* la *aplicación retroactiva* de reformas constitucionales y, más aún, de las *transitorias*.

173. Este argumento lo construyo siguiendo la sesuda y sólida teoría sobre retroactividad de las normas constitucionales de la profesora Carla HUERTA OCHOA, investigadora titular del prestigioso Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México⁹⁸. El punto de anclaje de su teoría es el siguiente:

108

La dinámica constitucional, propia de toda norma jurídica, permite explicar los cambios internos de la Constitución, sin embargo, la especialidad de su validez temporal solamente puede ser explicada desde su posición jerárquica y su carácter fundacional.

Al ser reformada, la Constitución en realidad no se transforma, ontológicamente sigue siendo la misma norma, las modificaciones al texto en realidad no la hacen distinta, opera una ficción que permite concebir a la Constitución como si siempre hubiese previsto los mismos enunciados. La norma fundamental es una norma que mantiene su identidad a pesar de las transformaciones que sufre, pueden cambiar sus contenidos o su estructura y sigue siendo la misma norma, salvo en el caso en que se vulneren límites materiales expresamente previstos. Es como si el texto que entra en vigor tras la reforma, fuese el

⁹⁸ La profesora Huerta es, además, Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México- ITAM, Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad Autónoma de Madrid y Postdoctora en Filosofía y teoría del Derecho en la Universidad de Kiel, Alemania.

que siempre había estado vigente, lo cual no implica que las reformas a la Constitución sean necesariamente retroactivas, sino, por decirlo de alguna manera, que su operatividad en el tiempo no es la ordinaria. Esta presunción de operatividad temporal tiene su fundamento en la pretensión de que toda reforma a la Constitución sirva para fortalecer la esfera de la libertad individual y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.⁹⁹

174. Tiene mucha razón la profesora OCHOA cuando señala que las *reformas constitucionales* generan una ficción jurídica: se asume que éstas *innovan* en el cuerpo constitucional (entendido como un *todo*, un *orden jurídico*) incorporándose como si siempre hubiesen existido. Y ese es el punto de partida para considerar que su aplicación en el tiempo puede alterar o impactar en situaciones factuales que vengán aconteciendo desde antes de su entrada en rigor. Por eso, en palabras de la doctrina que vengo citando:

La Constitución determina las relaciones entre las normas jurídicas y su forma de aplicación, pero las reglas de aplicación de las reformas constitucionales relativas a su operatividad en el tiempo son distintas a las de las demás normas. Principalmente porque no se puede calificar como retroactiva la eficacia de las normas constitucionales, aun cuando sus efectos alcancen hechos ocurridos con anterioridad a su promulgación. De modo que una vez que entra en vigor puede operar hacia el pasado; en esas circunstancias, no pueden esgrimirse derechos adquiridos frente a la Constitución, ni a sus reformas.¹⁰⁰

109

175. Efectivamente, un ejemplo en nuestro medio en el que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional analizó una reforma constitucional, no desde la retroactividad ni de los derechos adquiridos, sino desde su *razonabilidad/proporcionalidad*, fue el caso del proceso de inconstitucionalidad promovido contra el artículo 3° de la Ley N° 28389 (publicada el 17 de noviembre de 2004) que modificó la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución (STC N° 0050-2004-PI/TC y otros).

⁹⁹ HUERTA OCHOA, Carla: “Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes”; México: 2009; Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas; pp. 207-208

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 208.

176. El texto de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹⁰¹ fue *reformado, modificado* por el artículo 3° de la citada Ley N° 28389, con el principal propósito de *cerrar definitivamente* el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 y establecer reglas que, desde la perspectiva de su *temporalidad*, se aplicarían: (i) desde la entrada en vigencia de la modificación constitucional en adelante; (ii) para las situaciones de hecho y de derecho existentes en el momento de su entrada en vigencia; (iii) para las situaciones de hecho y de derecho iniciadas antes de su entrada en rigor (véase el tercer y último párrafo del texto constitucional modificado)¹⁰².

¹⁰¹ La versión aprobada por el Congreso Constituyente Democrático de 1993 que rigió hasta su reforma a manos de la Ley N° 28389, fue el siguiente:

“**Primera.-** Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias”.

110

¹⁰² El texto completo de la modificación constitucional es el siguiente:

“**Primera.-** Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530. En consecuencia a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:

1. No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530.

2. Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones, ni la reducción del importe de las pensiones que sean inferiores a una Unidad Impositiva Tributaria.

La ley dispondrá la aplicación progresiva de topes a las pensiones que excedan de una Unidad Impositiva Tributaria.

El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones más bajas, conforme a ley. Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación.

Autorízase a la entidad competente del Gobierno Nacional a iniciar las acciones legales correspondientes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas

177. De los distintos argumentos expuestos por los demandantes del proceso de inconstitucionalidad, se alegó la vulneración del principio de prohibición de retroactividad y de derechos adquiridos. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 92° y 114° de la citada STC N° 0050-2004-PI/TC y otros, desestimó estas vulneraciones constitucionales argumentando:

92. [...] [Q]ue, [...] el artículo 3 de la Ley de Reforma N° 28389 sienta las bases de una transición en el sistema público del régimen de pensiones, fundada en el *test* de razonabilidad, que orienta la actuación del Estado y la regulación legal del ejercicio de derechos, tal como se puede observar como mayor detenimiento en el *fundamento* 114.

De esta forma, al no existir vulneración del régimen pensionario en su carácter de progresividad, no es inconstitucional la reforma del artículo 103 de la Constitución. Por tal razón, es infundada la demanda en tal extremo.

[...]

114. [...] Ahora bien, la aplicación del *test* de la razonabilidad a este caso concreto, en cuanto se refiere a la supuesta reforma en sentido peyorativo del derecho fundamental a la pensión, permite llegar a la conclusión de que la Ley N° 28389, que reforma la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, no comporta una *reformatio in peius*.

111

La intervención del legislador ha sido objetiva, razonable y proporcional, puesto que con tal reforma se consiguió un fin constitucionalmente legítimo, urgente, necesario y posible, cual es otorgar la pensión de manera equitativa entre las personas.

De otro lado, aplicado el *test* de razonabilidad, a través de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *strictu sensu*, se concluye que la reforma constitucional no priva a las personas del derecho a la pensión, y mucho menos les impide su acceso. Por el contrario, lo que se busca es que el goce de ese derecho se realice mediante la materialización de valores superiores como la justicia e igualdad.

ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto o que las respectivas acciones hubieran prescrito.”

178. El caso antes mencionado muestra cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha asumido el análisis de la *temporalidad* de las reformas constitucionales no desde la *retroactividad*, sino desde determinar si su aplicación inmediata o retroactiva afecta o no, de modo *razonable/proporcional*, el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales involucrados en las situaciones de hecho y de derecho existentes en el momento de su entrada en vigencia o iniciadas con anterioridad a dicho momento. Se trata, pues, de otro foco de análisis. La retroactividad de normas constitucionales, más aún las transitorias, no es el lente que debe usarse para observar este fenómeno jurídico.

179. Y es que, como bien precisa HUERTA:

Una de las interrogantes que una reforma constitucional presenta es la relativa a su vigencia, por lo que al alcance de sus efectos se refiere. No se cuestiona el hecho de que produce efectos jurídicos a partir de su entrada en vigor ni su validez a futuro, sino el hecho de si es correcto hablar de retroactividad cuando produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor. Tanto para la doctrina, como para la autoridad, es claro que cuando un precepto constitucional es reformado pasa a ser parte de la norma suprema y su entrada en vigor depende de lo que los artículos transitorios dispongan para el caso. Pero no se puede considerar como aplicación retroactiva.¹⁰³

112

180. Aquí es importante destacar dos cosas. La primera, que la *prohibición de retroactividad* a que se refieren, por lo general, las Constituciones democráticas (en nuestro caso, se encuentra en el artículo 103° de la Carta Política vigente), es un principio constitucional que constituye un mandato para el legislador, pero no para el órgano de poder constituyente-constituido con competencias para reformar la Constitución. Carla HUERTA lo aclara de esta manera:

Otra cuestión que se podría plantear es si es válida la aplicación del principio de no retroactividad previsto en el artículo 14 constitucional¹⁰⁴

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 218.

¹⁰⁴ Se refiere a lo establecido en el primer párrafo del artículo 14° de la Constitución de los Estados Mexicanos: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio

a las reformas constitucionales, considerándolo como un principio que rige la actividad del órgano reformador o como un principio de coherencia que prima sobre los contenidos constitucionales. La respuesta debe ser negativa, ya que un principio constitucional no puede determinar la actividad del órgano reformador que tiene la facultad de modificarlo. Por otra parte, incluir mediante una reforma un precepto constitucional con efectos retroactivos sería interpretado como una excepción a la prohibición general de retroactividad.¹⁰⁵

181. En el caso peruano, ni el artículo 206° de la Constitución ni ninguna otra disposición constitucional contiene un mandato de prohibición de retroactividad para reformas constitucionales. El artículo en mención establece un procedimiento para la reforma constitucional *parcial* a cargo del Parlamento. Y como ya he referido antes (*supra* 38 y ss), los artículos 31° y 32.1° de la Carta Política, al reconocer el derecho al referéndum para impulsar reformas parciales o totales de la Ley Fundamental, conducen a observar el procedimiento establecido en la ley de la materia para canalizar esa vía (Ley N° 26300). Por tanto, en ambos casos, la observancia de dichos procedimientos constituye *límites formales* para la reforma constitucional. Y los *límites materiales* pueden ser explícitos e implícitos, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el fundamento 76° de la STC N° 0014-2002-PI/TC¹⁰⁶.

113

de persona alguna". Es un principio muy similar a aquel contenido en el artículo 103° de la Constitución: "la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo".

¹⁰⁵ Loc. cit., p. 219.

¹⁰⁶ En el fundamento 76° de esta sentencia, el Tribunal Constitucional dijo al respecto lo siguiente:

"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.

182. La segunda, que las *disposiciones transitorias constitucionales* son determinantes para establecer la temporalidad de las reformas de la Carta Política, puesto que pueden aplicarse a situaciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de las reformas pero no por ello son analizadas, en su constitucionalidad, desde la retroactividad.
183. Sobre esta misma consideración, la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, en la sentencia del Pleno emitida el 7 de julio de 2015, estableció en el Amparo directo en revisión 1046/2012 este interesante criterio:

La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque

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.

Como puede verse de lo anotado, la existencia de cláusulas pétreas exceptuadas de la reforma constitucional no niega la posibilidad de que, por fuera de ellas, se consideren otros principios supremos como impedidos de ser modificados. Es el caso de Italia, por ejemplo, en el que si bien su Constitución republicana de 1947 ha individualizado que su artículo 139° no es objeto de reforma constitucional, sin embargo, su *Corte Costituzionale* ha extendido esos límites materiales a otros principios supremos de su ordenamiento, como los derechos inviolables del ser humano”.

el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales “originales”, como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus “reformas” pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.¹⁰⁷

184. Por su parte, en el fundamento 21° de la STC N° 0005-2003-PI/TC (caso de los Contratos-Ley), el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de referirse a las *Disposiciones Transitorias* en la Constitución de 1993, conceptualizándolas de este modo:

115

21. [...]

Las Disposiciones Finales y Transitorias de la Constitución –y, entre ellas, la Octava Disposición–, en efecto, constituyen auténticas “normas jurídicas”, aunque su función varíe, a su vez, según se trate de una Disposición Final o se trate de una transitoria.

Mediante las primeras, la Constitución de 1993 regula la situación específica de determinadas materias constitucionales, como los regímenes pensionarios del Decreto Ley N.° 20530; la función inter-

¹⁰⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana: “RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”. En: 2009818. P. VIII/2015 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Pág. 357. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2009/2009818.pdf> Consulta: 12 de septiembre de 2019.

pretativa de los tratados sobre derechos humanos en la determinación del contenido, alcances y límites de los derechos y libertades fundamentales; la misma prioridad del dictado de aquello que se denomina leyes de desarrollo constitucional, por citar algunas que, por técnica constituyente, se consideró no apropiado regular en el texto mismo de la Constitución. De ahí que una de sus características, que, como veremos inmediatamente, no la poseen las Disposiciones Transitorias, es que se trata de disposiciones con efectos de carácter “general” y “permanente”, esto es, no circunscritos a un ámbito temporal de eficacia.

En cambio, con las Disposiciones Transitorias se regula el régimen temporal al cual se sujetará la regulación de determinadas materias desarrolladas en el corpus constitucional. Por lo general, se trata de disposiciones que poseen una eficacia circunscrita a una dimensión temporal, que, desde luego, no incide sobre su fuerza jurídico-formal. Es decir, son disposiciones que, por su propia naturaleza, habrán de cesar en su eficacia no bien los supuestos que temporalmente ellas regulan se agoten, como sucede, en la actualidad, con la Sexta Disposición, que limitó temporalmente el mandato de los alcaldes y regidores elegidos en el proceso electoral de 1993, o la Decimotercera Disposición, que facultaba al Poder Ejecutivo, entre tanto no se constituyeran las regiones, a determinar la jurisdicción de los Consejos Transitorios de Administración Regional.

116

En cualquier caso, ya se trate de una Disposición Final o de una Disposición Transitoria, al Tribunal no le cabe la menor duda de que éstas constituyen auténticas disposiciones constitucionales, que tienen fuerza vinculante y, por ello, integran el parámetro de control en cualquiera de los procesos constitucionales.

185. Repárese en que el Tribunal Constitucional alude a la naturaleza jurídica de las *disposiciones transitorias constitucionales* para recalar en que cesan en su eficacia apenas los hechos a los que alude se agoten, cumplan o culminen. Y para ello emplea el caso de la Sexta Disposición Final y Transitoria¹⁰⁸, que limitó temporalmente el mandato de los alcaldes y regidores elegidos en el proceso electoral de 1993.

¹⁰⁸ **Constitución Política de 1993**

“**Sexta [Disposición Final y Transitoria].-** Los alcaldes y regidores elegidos en el proceso electoral de 1993 y sus elecciones complementarias concluyen su mandato el 31 de diciembre de 1995”.

186. Al respecto, recuérdese que el 31 de octubre de 1993 se realizó la consulta popular, vía *referéndum*, para aprobar la Constitución vigente¹⁰⁹, la cual fue promulgada el 29 de diciembre de ese mismo año, entrando en rigor el 1° de enero de 1994. Así, a esa fecha, ya estaba rigiendo el mandato municipal de los Alcaldes provinciales y distritales elegidos en los comicios del 29 de enero de 1993 y que, según lo dispuesto por el artículo 19° de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades (vigente en ese momento), dicho mandato regía por tres años. Es más, el Congreso Constituyente Democrático de 1993 aprobó la Ley N° 26169 (de febrero de 1993) mediante la cual estableció que los Consejos Municipales elegidos en dichos comicios debían instalarse el 1° de marzo de ese año, con lo cual su mandato vencía a fines de febrero de 1996.

Sin embargo, esta es la clara muestra de que los alcaldes provinciales y municipales que fueron elegidos por un periodo de tres años con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1993, sufrieron un recorte del periodo de su gobierno local a manos de la Sexta Disposición Final y Transitoria de la citada Carta Política, hasta el 31 de diciembre de 1995.

117

187. Y, desde luego, no puedo dejar de mencionar el caso de la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución, incorporadas por la famosa Ley N° 27365, que posibilitaron el recorte del periodo congresal y presidencial 2000-2005 a solo un año: 2000-2001.

VI.3. ¿Podría aplicarse al recorte de mandato presidencial y congresal a quienes en la actualidad ejercen dichas funciones?

188. A la luz de lo tratado en las líneas anteriores, en mi opinión sí sería aplicable a los actuales representantes del Parlamento y la Presidencia (y Vicepresidencia) de la República, sin que resulte ser inconstitucional.

¹⁰⁹ COTLER, Julio: "Perú. El referéndum y la disputa por el Estado"; En: Revista Nueva Sociedad N° 130, Lima: Marzo- Abril de 1994, p. 6. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2313_1.pdf Consultado: 12 de septiembre de 2019.

189. En primer lugar, he expresado las razones doctrinarias y jurisprudenciales que sustentan por qué no cabe analizar el recorte del mandato presidencial y congresal desde la prohibición de retroactividad, dada la categoría y jerarquía de las disposiciones constitucionales y de las normas de reforma constitucional que no se guían por ese principio. Por tanto, argumentos como los del profesor CASTILLO CÓRDOVA citados al inicio de este capítulo, contradicen los postulados de las fuentes consultadas en este punto.
190. En segundo lugar, existen dos antecedentes concretos en nuestro país de *disposiciones transitorias constitucionales* que operan, retroactivamente, sobre situaciones de hecho y de derecho producidas con anterioridad a su entrada en rigor: por un lado, la Sexta Disposición Final y Transitoria de la Constitución que recortó el periodo de mandato de autoridades municipales electas antes de la entrada en vigencia de la Carta Política; y, por otro, el recorte del periodo congresal y presidencial 2000-2005 a un año: 2000-2001, a mérito de la inserción de la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución por parte de la Ley N° 27365 de reforma constitucional.
191. En tercer lugar, la reforma constitucional propuesta está siguiendo los límites formales establecidos en el artículo 206° de la Constitución, dado que el presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, está facultado a presentar la iniciativa legislativa ante el Congreso de la República y, éste último, es el órgano competente para debatir y aprobar tal iniciativa, sometiéndola a consulta vía referéndum (como lo ha solicitado el Presidente en su proyecto) o, en su defecto, omitiéndolo siempre que se apruebe en dos legislatura ordinarias sucesivas con mayoría de dos tercios del número legal de congresistas.
192. En cuarto y último lugar, la propuesta no vulnera el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegidos y desempeñar cargo público de los funcionarios a quienes se les recorta el mandato por la simplísima razón de que ellos mismos son los que gozan de competencias para activar el procedimiento de reforma constitucional: es el presidente de la República en actual funciones quien ha presentado la iniciativa legislativa, como lo autoriza el artículo 206° de la Constitución; y, son los

congresistas en actual ejercicio del mandato parlamentario los que deberán deliberar y decidir, con el número de votos exigidos en la referida disposición constitucional, los que aprobarán o no la propuesta. Si la aprueban, ellos mismos estarían materializando un acuerdo político que soluciona un conflicto político suscitado que los ha llevado a tomar esta medida excepcional y, a su vez, tal decisión importa una suerte de deponer, vía reforma constitucional, sus propios derechos de participación política por un fin constitucional más alto: el de *solución democrática* a que se refiere la jurisprudencia constitucional (STC N° 0006-2018-PI/TC).



VII. OCTAVA PREGUNTA

¿ES PERTINENTE LA MODIFICACIÓN DEL ART. 112° DE LA CONSTITUCIÓN PARA PROHIBIR LA POSTULACIÓN INMEDIATA DE QUIEN EN DICHO PERIODO HAYA TAMBIÉN JURADO AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

193. En el proyecto de ley presentado al Congreso, el Poder Ejecutivo plantea la siguiente propuesta de reforma del artículo 112° de la Constitución:

Artículo 2.- Modificación del artículo 112 de la Constitución Política del Perú Modifícase el artículo 112 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

121

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.

194. Como lo he señalado al inicio de este trabajo (*supra* 32), el análisis de *conveniencia* o *pertinencia* de una propuesta de ley como la analizada es distinto del análisis jurídico-constitucional, aunque el primero sea *complementario* al segundo y deba, sin duda, evaluarse sus diversas variables políticas para una mejor y óptima toma de decisión.

195. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, en principio, no advierto en la propuesta ningún problema de constitucionalidad. Desde luego, respeta el procedimiento legislativo de refor-

ma previsto en el artículo 206° de la Constitución y, por ende, está cumpliendo los *límites formales*

196. En cuanto al fondo de la propuesta, que consiste en incorporar el segundo párrafo del artículo 112° de la Ley Fundamental, el vicepresidente que ocupa el cargo de Presidente por vacancia de este último, conforme a la línea de sucesión del artículo 115° de la Constitución, asume *in toto* las funciones del presidente de la República, ejerciendo el cargo a plenitud y no a título de *sustituto*, como se daría en los casos de encargo del despacho presidencial por ausencia del gobernante del país, o de que quien sustituya al primer mandatario sea el presidente del Congreso, el cual no vaca en su cargo mientras cumpla esa labor, como así se estableció en la Ley N° 27375, Ley de interpretación auténtica del artículo 115° de la Constitución. En ese sentido, al ejercer el vicepresidente a plenitud —y no a título de *sustituto*— el cargo de presidente de la República, le es perfectamente aplicable el impedimento de postular a la reelección, como lo establece el primer párrafo del artículo 112° de la Carta Política. Es por ello que la propuesta contiene una fórmula que no sería necesario colocar, desde el punto de vista jurídico, en vista del argumento interpretativo que acabo de esbozar.
197. Sin embargo, entiendo que, para no dejar a la libre interpretación del texto constitucional, la propuesta de reforma constitucional deja muy claro que quien haya jurado al cargo de presidente de la República se encuentra dentro del impedimento de postular a las elecciones generales inmediatas para dicho cargo. Por ello, el texto propuesto incluye a quien ejerce el cargo de Vicepresidente y se ve en la necesidad de *asumir*, completamente, el cargo de presidente de la República, así como a quien debe hacerlo a título de sustituto sin vacancia de su cargo congresal, cual es el caso del presidente del Congreso, siguiendo la línea sucesoria del artículo 115° de la Constitución.
198. Y desde el punto de vista político, del análisis de *conveniencia* o *inconveniencia*, en la medida que esta propuesta legislativa se enmarca dentro de un proceso de búsqueda de un acuerdo político que ponga fin a la crisis política suscitada entre el Congreso y la Presidencia de la República en la actualidad, resulta perti-

nente adoptarla, a fin de que no quepa dudas de que el primer mandatario no formula esta propuesta con el propósito captar caudal electoral a efectos de postular en las próximas elecciones generales.



SEGUNDA PARTE
SOBRE LA CRISIS POLÍTICA,
LA COMISIÓN DE VENECIA Y QUÉ HACER
PARA NO ABANDONAR LAS REFORMAS



LA COMISIÓN DE VENECIA: ¿OPORTUNIDAD PARA ENCONTRAR UNA VÍA DE SOLUCIÓN A LA CRISIS POLÍTICA?

IV. ¿Qué es y cómo opera la Comisión de Venecia?

1. Como lo indiqué en la *introducción* de este trabajo, el presidente del Congreso, Pedro Olaechea, consultó a la “Comisión de Venecia” (cuya denominación oficial es “Comisión Europea para la Democracia por el Derecho”) sobre si los principios democráticos de separación de poderes y de *pesos y contrapesos* están siendo afectados por la propuesta de reforma constitucional del presidente de la República, Martín Vizcarra, de *adelantar las elecciones*. La propia Comisión, en su portal web, lo anunció de esta forma el 16 de agosto de 2019:

127

El Presidente del Congreso de la República Peruana solicitó a la Comisión de Venecia que emitiera una opinión sobre la reforma constitucional de elecciones anticipadas propuesta por el Presidente de Perú.¹¹⁰

2. En febrero del año 2009, nuestro país fue admitido como miembro pleno de la Comisión de Venecia, convirtiéndose junto con Chile, en los únicos países de la región en integrar esta exclusiva Comisión. La incorporación se materializó a través del Tribunal Constitucional del Perú.¹¹¹ El actual magistrado de este máximo

¹¹⁰ Cfr: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2805> (traducción libre) (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

¹¹¹ Según un nota de prensa de donde obtuve esta información, la incorporación del Perú como *miembro pleno* de la Comisión se debió al resultado de las coordinaciones realizadas por la misión peruana del Tribunal Constitucional que con el financiamiento de Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del

órgano de justicia, Eloy Espinosa-Saldaña, en una entrevista televisiva brindada el 13 de septiembre de 2009 al periodista Augusto Thorndike, indicó que los actuales representantes del Perú ante dicha Comisión son el magistrado José Luis Sardón de Taboada y él.

3. ¿Qué es la *Comisión de Venecia*? Es el máximo órgano consultivo y de asesoramiento del Consejo de Europa en materia constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tiene su sede en Estrasburgo, Francia, en el edificio del Consejo de Europa, la organización desde la que se levantó lo que hoy es la Unión Europea (UE) tras la Segunda Guerra Mundial¹¹². Toma su nombre de la ciudad italiana en la que sus miembros se reúnen cuatro veces al año (marzo, julio, octubre y diciembre), aunque su sede permanente, como ya se dijo, está en Estrasburgo.¹¹³
4. Pero, ¿qué hace?, ¿cuál es su función? En un documento elaborado por dicha Comisión en el que se detallan los servicios que proporciona a los tribunales constitucionales y a los órganos equivalentes en el mundo, se informa lo siguiente:

128

[S]u principal actividad consiste, sobre todo, en prestar asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales y legislación para-constitucional, así como la legislación

Perú (JUSPER) y del Tribunal Constitucional, “cumplieron una fructífera jornada de capacitación, intercambio de experiencias y visitas oficiales en Francia y Roma el pasado mes de octubre, a cuyo retorno y tras reuniones con el ministro de Relaciones Exteriores y cumplidas las formalidades de rigor, hoy se materializa la inclusión de nuestro país a la Comisión de Venecia”. La misión peruana estuvo encabezada por el entonces presidente del TC, doctor Carlos Mesía Ramírez e integrada por los magistrados Juan Vergara Gotelli, Ernesto Álvarez y el Secretario Relator, Ernesto Figueroa Bernardini. *Cfr.* AGENDA MAGNA: “Perú fue admitido como miembro pleno de la Comisión de Venecia”; Nota del 17 de febrero de 2019. <https://agendamagna.wordpress.com/2009/02/17/peru-fue-admitido-como-miembro-pleno-de-la-comision-de-venecia/> (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

¹¹² BERBELL, Carlos: “¿Qué es la Comisión de Venecia del Consejo de Europa?, la que ha negado el aval al referéndum independentista catalán”; Nota del 4 de junio de 2017. Disponible en: <https://confilegal.com/20170604-la-comision-venecia-del-consejo-europa-la-nego-aval-al-referendum-independentista-catalan/> (Consulta: 12 de septiembre de 2019).

¹¹³ BERBELL, Carlos: *ibídem*.

sobre las minorías o legislación electoral. La Comisión ha tenido siempre presente que para tener cualquier utilidad estos textos debían ser puestos en práctica por la sociedad.¹¹⁴

5. Nótese que su principal función es *prestar asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales y legislación para-constitucional*. Es por ello que la fuente antes consultada aporta estos importantes datos:

En 1991 la Comisión ayudó a la creación de la primera Constitución democrática de Rumania desde 1947. Y ha jugado un importante papel en el desarrollo e interpretación del texto constitucional de Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro así como el de Kosovo. También ha sido implicada en los intentos para resolver los conflictos en el estado de Abjasia y de Osetia del Sur en Georgia, y de Transnistria en Moldavia.

El 11 de marzo de 2017 la Comisión reclamó España que adoptara medidas para garantizar la neutralidad del Tribunal Constitucional de España, ya que consideraba que la ley 15/2015 dejaba al Constitucional en una posición no neutral.¹¹⁵

129

6. Ese *asesoramiento* que presta la Comisión de Venecia se materializa a través de *opiniones y estudios* que consisten en:

[O]piniones legales sobre los proyectos de ley o legislación ya en vigor que se somete a su examen. También produce **estudios e informes sobre temas de actualidad**. Grupos de miembros asistidos por la secretaría preparan los proyectos de opiniones y estudios, que luego se discuten y adoptan en las sesiones plenarias del Comité.¹¹⁶

¹¹⁴ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia): “Servicios proporcionados por la Comisión de Venecia a los Tribunales Constitucionales y a los órganos equivalentes”; Estrasburgo: 5 de septiembre de 2006; Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-JU\(2006\)027rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-JU(2006)027rev-spa) (Consulta: 12 de septiembre de 2019).

¹¹⁵ BERBELL, Carlos: *ibídem*.

¹¹⁶ Comisión de Venecia. *Cfr.* https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (Consultado: 13 de septiembre de 2019). (traducción libre)

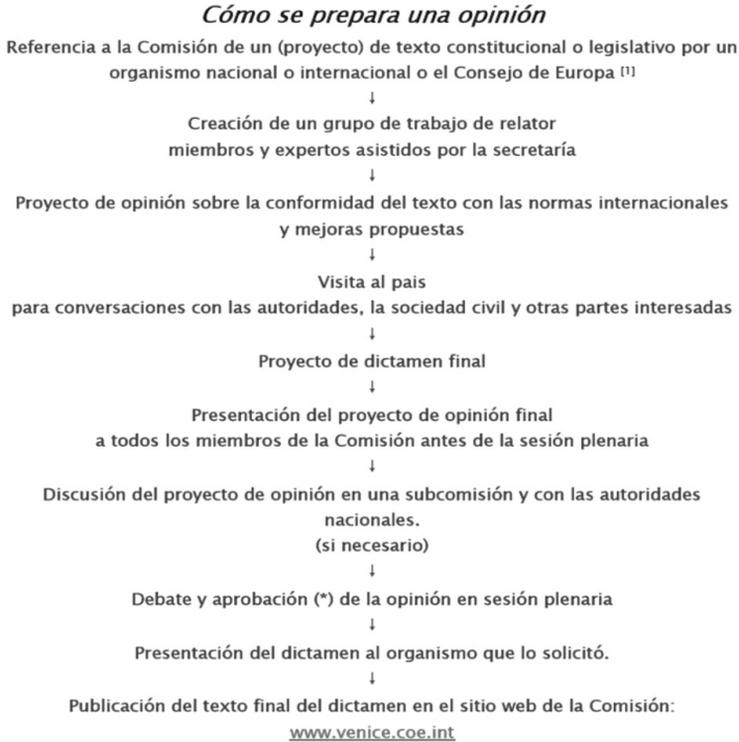
7. La Comisión enfatiza en el empleo de “**un método de trabajo basado en el diálogo**”, puesto que afirma que no pretende imponer las soluciones expuestas en sus dictámenes, sino que adopta un enfoque no directivo basado en el diálogo y en el que comparte la experiencia y las prácticas de los Estados miembros de la Comisión¹¹⁷. De allí que sus opiniones no sean vinculantes. En ese sentido, esta metodología conlleva a que un grupo de trabajo de la Comisión visite el país en cuestión para reunirse con los diversos interesados a fin de evaluar la situación de la manera más objetiva posible. En esta dinámica, está permitido que las autoridades puedan presentar comentarios sobre los proyectos de opinión a la Comisión.¹¹⁸

En el gráfico que muestro a continuación figuran las etapas de preparación de una *opinión*. Veamos:

¹¹⁷ Comisión de Venecia. Cfr: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (Consultado: 13 de septiembre de 2019). (traducción libre)

¹¹⁸ Comisión de Venecia. Cfr: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (Consultado: 13 de septiembre de 2019). (traducción libre)

Gráfico 8
Procedimiento de preparación de una *Opinión*
emitida por la Comisión de Venecia



131

(*) La Comisión "respalda" un proyecto de opinión preparado por los ponentes cuando se cumplen dos condiciones:

- desea expresar su acuerdo con el proyecto de opinión preparado por los relatores (como en el caso de la adopción);
- pero hay circunstancias que hacen que parezca innecesario entrar en detalles, ya sea porque el texto ya fue adoptado o abandonado.

Fuente: Elaboración de la Comisión de Venecia¹¹⁹
(traducción libre)

¹¹⁹ Comisión de Venecia. Cfr: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&clang=EN (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

V. **¿Es una oportunidad la visita de la Comisión de Venecia al Perú? ¿Cuánto incide el antecedente de la Ley N° 27365 en el marco de la asistencia internacional de la OEA en el año 2000?**

8. En la medida que el presidente del Congreso decidió pedir opinión a la Comisión de Venecia sobre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, y teniendo en cuenta que una de las funciones de la Comisión es la de prestar asesoramiento “*para la preparación de las [...] enmiendas constitucionales*”, me parece que la visita de sus miembros al Perú puede servir para encausar el proyecto del Ejecutivo en el marco del asesoramiento de la Comisión a fin de que dicha propuesta legislativa se encuentre dentro de los *estándares y mejores prácticas adoptadas dentro de los países del Consejo de Europa*.¹²⁰
9. En ese sentido, considero saludable, para la democracia peruana, que los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo manifiesten, en conjunto o por separado, su intención y voluntad de que la Comisión de Venecia, a través de la opinión jurídica solicitada, asesore el proceso de hacer uso de una buena práctica de solución de la crisis política que enfrenta a ambos poderes del Estado desde el inicio del quinquenio 2016-2021 mediante el *adelanto de elecciones*. Por ello, en mi opinión, la intervención de la Comisión de Venecia es una oportunidad para encontrar soluciones a esa crisis que fomente un espacio de diálogo y consenso político.

132

¹²⁰ “La acción de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho se basa en los tres principios básicos del patrimonio constitucional europeo: la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho, que al mismo tiempo forman la base de las actividades del Consejo de Europa. Estos principios tienen su expresión en tres áreas clave de acción de la Comisión:

- instituciones democráticas y derechos fundamentales;
- justicia constitucional y justicia ordinaria;
- elecciones, referéndums y partidos políticos.

La Comisión también comparte los estándares y las mejores prácticas adoptadas dentro de los países del Consejo de Europa, más allá de sus fronteras, especialmente en los países vecinos”. Cfr. Comisión de Venecia. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&clang=EN (Consultado: 13 de septiembre de 2019). (traducción libre)

10. En otras palabras, los actores políticos, aprovechando la visita al Perú de la misión enviada por la Comisión de Venecia, podrían pedir que el pedido de *opinión* se encauce en un marco de *asesoramiento* para que la *enmienda constitucional* propuesta por el Ejecutivo se ajuste a los antecedentes constitucionales de nuestro país y a las buenas prácticas democráticas internacionales.
11. En ese escenario, me parece que el antecedente de colaboración de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el Perú en el año 2000, tendría singular importancia porque constituye un *precedente de buena práctica democrática* de solución de una crisis política en un Estado latinoamericano dentro de los causes constitucionales y democráticos mediante el *adelanto de elecciones* y en el marco de un amplio consenso y de respeto a los procedimientos de reforma constitucional.¹²¹
12. Al respecto, repárese en el hecho de que la OEA —que asesoró y medió en el proceso de solución de la crisis política peruana en el año 2000— ha sido reciente consultante de la Comisión de Venecia sobre el caso de la *mala praxis* de permitir la reelección presidencial a través de decisiones de los tribunales consti-

¹²¹ Como bien anota Soria Luján: “Luego de que el presidente Fujimori anunciara el recorte del mandato presidencial y parlamentario el 16 de septiembre, en la quinta sesión de la Mesa de Diálogo de la OEA del 3 de octubre se aprobaron los textos que planteaban la reforma del artículo 112 de la Constitución, prohibiendo la reelección inmediata del Presidente de la República, y la incorporación de disposiciones transitorias especiales en la Carta Magna que reducían el periodo parlamentario al 26 de julio de 2001 y el mandato del presidente y los vicepresidentes al 28 de julio de 2001; asimismo, se aprobó una disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República que establecía que la primera legislatura concluiría el 15 de octubre de 2000 y la segunda legislatura se llevaría a cabo del 16 de octubre al 15 de diciembre de 2000, a fin de cumplir con el trámite de reforma constitucional. De acuerdo al artículo 206 de la Constitución de 1993, si se desea omitir el trámite del referéndum, toda reforma constitucional debe ser aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (más de ochenta votos). Es así que el 5 de octubre, en primera votación, el Pleno del Congreso de la República aprobó las reformas constitucionales planteadas por la Mesa de Diálogo de la OEA por más de cien votos a favor”. Cfr. SORIA LUJÁN, Daniel: “La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000”; En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), Lima: 2014, p. 65.

tucionales en latinoamérica¹²². Y en ese informe, refiriéndose a la posibilidad alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial, la Comisión señala una pauta que, me parece, marca el camino por donde debiera transitar el análisis de una propuesta de reforma constitucional de adelanto de elecciones:

En el largo plazo, la reforma de estas disposiciones puede afectar la calidad democrática o incluso la solidez democrática. Un amplio consenso —así como el respeto de los procedimientos constitucionales y legales— es crucial para mantener una democracia fuerte y la confianza en las instituciones y los procesos electorales. Como lo ha señalado el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, “*En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien. La posibilidad de que la modificación de un marco jurídico socave la confianza es mayor cuando las enmiendas se introducen sin seguir el proceso prescrito, si se realizan poco antes de las elecciones o si el proceso no se basa en un consenso nacional amplio.*”¹²³ [subrayado agregado]

134

13. Asimismo, nótese que una de las ventajas del proyecto de ley del Ejecutivo radica en que su contenido no tiene por motivación “*augmentar el poder y los intereses del titular*” de la propuesta. Dicho de otro modo, el actual presidente del Perú no busca que la reforma constitucional *augmente su poder* o su *posición de dominio* en el sistema constitucional peruano, ni en el corto ni largo plazo, puesto que el recorte del mandato propuesto es presidencial y congresal, además que plantea insertar un párrafo en el artí-

¹²² En una comunicación remitida el 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la OEA invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una *mala práctica* que se ha venido observando que consiste en modificar los periodos presidenciales a través de las Cortes Constitucionales (Tribunales Constitucionales) y no de un proceso de reforma. Véase en: Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): “Informe sobre los límites a la reelección. Parte I- Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114va Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018)”; Estudio N° 908/2017 CDL-AD(2018)010; Estrasburgo: 20 de marzo de 2019; p.3. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

¹²³ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): “Informe sobre los límites a la reelección...”; *op. cit.*, p. 24.

culo 112° de la Constitución que deja muy claro que no podrá postular a la reelección inmediata. ¿Por qué es importante decir esto? Porque en el informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia CDL-AD(2010)001, la Comisión establece esta pauta de análisis que, nuevamente, muestra el criterio que tiene sobre la motivación o el impacto democrático de las *reformas constitucionales*:

145. En la medida en que las enmiendas constitucionales fortalezcan o prolonguen el poder de quienes ejercen altos cargos en el Estado, la motivación debe ser mejorar la maquinaria de gobierno como tal, no el poder personal y los intereses del titular. Un buen principio sería por lo tanto que tales enmiendas (si se promulgan) deberían tener efecto solo para los mandatarios *futuros* y no para el funcionario en el cargo. La Constitución coreana es un ejemplo de un sistema constitucional que aplica este tipo de restricciones. La Comisión de Venecia sostiene que esto puede ser un buen estándar general para medir las implicaciones democráticas de tales enmiendas.¹²⁴

VI. ¿Y qué de las reformas?

135

14. Sin embargo, un aspecto medular que, insisto, los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo debieran manifestar a la Comisión de Venecia —en conjunto o por separado— consiste en que en el desarrollo del conflicto suscitado entre ambos poderes públicos, la tensión se ha intensificado por el debate en torno a la necesidad de viabilizar una serie de reformas en el sistema judicial y político que conducen a realizar *enmiendas* al orden constitucional que se han visto dificultadas por dicho conflicto.

¹²⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission Aprobado por la Comisión de Venecia at its 81 st Plenary Session en su 81ª sesión plenaria (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”; Estudio N° 469/2018; CDL-AD(2010)001CDL-AD (2010) 001; Estrasburgo: 19 de enero de 2010; p. 29. Traducción libre del autor. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2010)001-e) (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

15. Por ejemplo, si se revisan las propuestas de la Comisión de Alto Nivel para la reforma política¹²⁵, existen planteamientos de enmiendas constitucionales *para promover la gobernabilidad* que aún están en el tintero: (i) la necesidad de reforma del sistema de gobierno peruano, así como el retorno a la bicameralidad; (ii) la regulación de los impedimentos para ser candidato (aunque existe una aprobación, en primera legislatura, por el Congreso de la República); (iii) la reforma de la inmunidad parlamentaria que ha sido aprobada por el Parlamento ampliando el campo de protección y no restringiéndola, como fue el núcleo de la propuesta; y, (iv) la reforma del periodo del mandato regional y municipal. Y todo ello sin contar las ocho propuestas legislativas de leyes orgánicas y ordinarias que posibiliten la reforma política planteadas por la Comisión de Alto Nivel para la reforma política¹²⁶ que, muchas de ellas, han quedado de lado.
16. En mi opinión, aquí es donde, creo, también cabe resaltar que en este conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo la relación se tensa por la *desconfianza* que existe en torno a una serie de situaciones que evidencian que la Cámara política maneja sus propios intereses que conllevan a dificultar la reforma. Una nota periodística del diario El Comercio del 24 de junio de 2019 señala al respecto lo siguiente:

136

Al igual que ocurrió en su momento con los proyectos de reforma judicial enviados por el Ejecutivo al Congreso, esta vez los de reforma política también gozan de aprobación entre la población.

De acuerdo a la última encuesta nacional urbano rural de El Comercio-Ipsos, realizada entre el 12 y el 14 de junio, más del 70% de entrevistados está de acuerdo con las seis iniciativas planteadas sobre la materia por el presidente Martín Vizcarra al Parlamento, en el marco de la cuestión de confianza que fue otorgada el pasado 5 de junio.¹²⁷

¹²⁵ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP): “Hacia la Democracia del Bicentenario”; Lima: 2019; Konrad Adenauer.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Diario El Comercio: “Proyectos de reforma política cuentan con 70% de aceptación”; Lima: 24 de junio de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/proyectos-reforma-politica-cuentan-70-aceptacion-ecpm-noticia-646263> (Consulta: 13 de septiembre de 2019).

17. El respaldo ciudadano a las propuestas se explica, como apunta Alfredo Torres en la nota periodística antes citada, en que “esta alta aprobación de las iniciativas del Ejecutivo refleja que la gente “tiene claro” que nuestro actual sistema “no funciona”. Esto, aún cuando no se comprenda los detalles técnicos de cada propuesta legislativa”¹²⁸. Y es que —agrega— “la población está *muy decepcionada* de lo que ha venido ocurriendo en las elecciones para el Congreso, por ejemplo, razón por lo que una propuesta de cambio es bienvenida y se considera muy necesaria”¹²⁹. Lo propio apunta Patricia Zárate, socióloga investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP):

[A]ún cuando la gente no tenga un conocimiento completo de los proyectos en cuestión, cuando en la encuesta se le resume en qué consisten, entiende “por sentido común” que de aprobarse se podría mejorar y transparentar el funcionamiento de los partidos políticos en el país. [...] [L]a ciudadanía aún no se siente representada y piensa que dialogar o discrepar, que es parte del quehacer político, “es una pérdida de tiempo”. Por esta razón, hay la percepción que en este debate de la reforma política el presidente de la República debe tener la razón y el Congreso no.¹³⁰

137

18. Este *indiciario* respaldo ciudadano, por las encuestas de opinión, decantan en la gran oportunidad de contar con un amplio consenso popular de debatir y aprobar reformas estructurales en el Estado. Por estas razones es que considero que la reforma política, en particular, la reforma de la estructura del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial), es necesaria y no debe dejarse de lado. Sería un craso error. Se perdería la gran oportunidad del consenso ciudadano. Y es que, de lo contrario, *adelantar las elecciones* porque el sano entendimiento político entre Ejecutivo y Legislativo no se ha dado, resultaría insuficiente para atender ese reclamo popular de que existan reformas en el aparato público.

Dicho de otro modo, el amplio respaldo de la ciudadanía tanto a la propuesta de adelanto de elecciones como a la necesidad de reformas en el Estado, debiera canalizarse, en mi opinión, como una

¹²⁸ *Ibídem.*

¹²⁹ *Ibídem.*

¹³⁰ *Ibídem.*

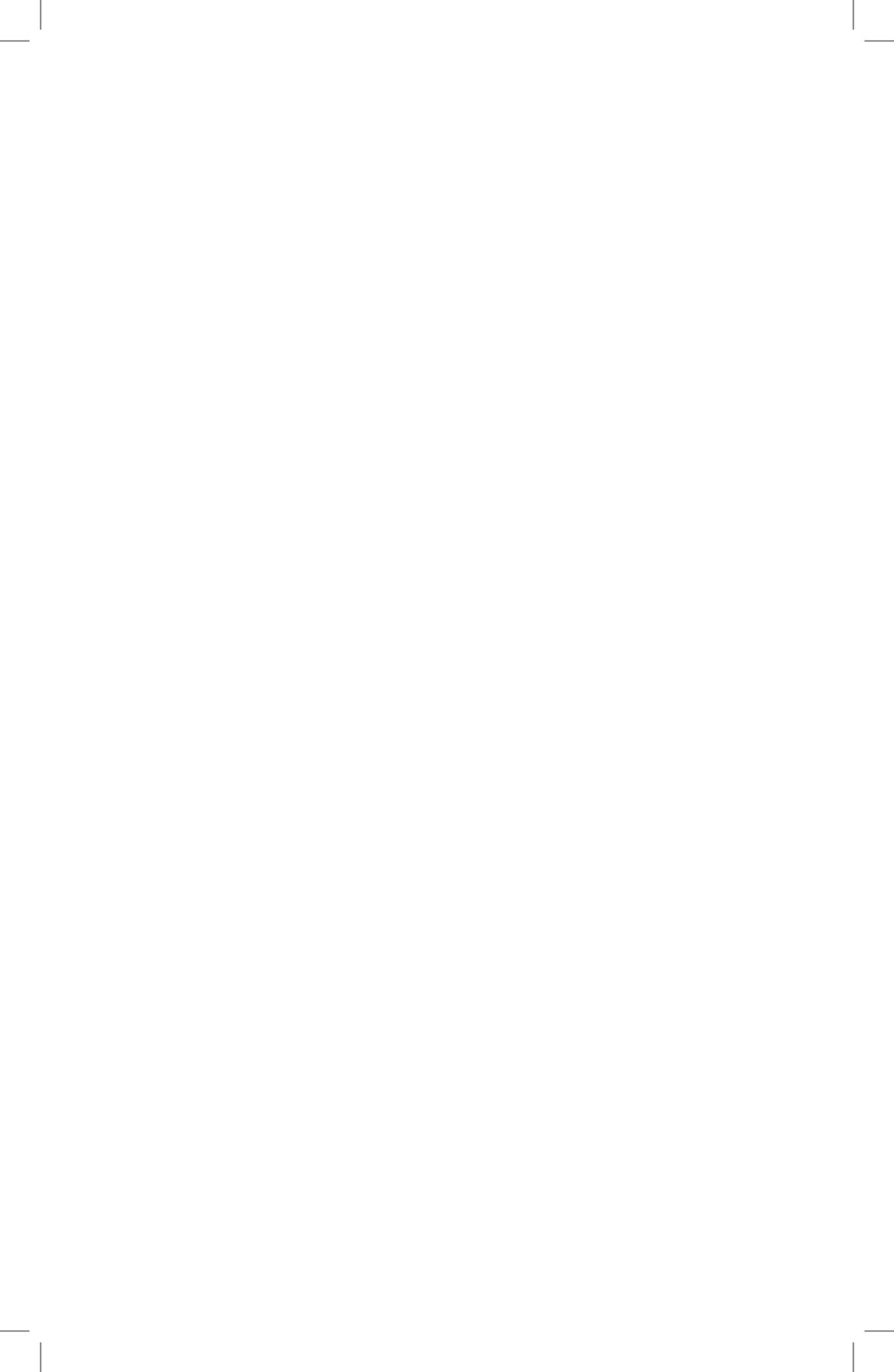
poderosa herramienta que impulse y presione el consenso al que debieran arribar las fuerzas políticas para encontrarle un propósito más sano al adelanto de elecciones que consiste, no sólo en un mecanismo que ponga fin al conflicto y entrapamiento político, sino que procure cristalizar un fin democrático mayor, de gran relevancia: abrir un espacio, en serio, de debate y aprobación de reformas políticas, constitucionales, que el Perú necesita y de las que se tiene amplio respaldo popular.

19. Pero, ¿cuál sería ese espacio? Considero que debiera gestarse un espacio *ad hoc* para esa tarea que *no sea* una Asamblea Constituyente, puesto que, en mi opinión, la Constitución requiere reformas *parciales* en lo que concierne a los Títulos IV y V: Estructura del Estado y Garantías Constitucionales. Tampoco esa labor debiera realizarla el Congreso. Los intereses políticos de coyuntura pueden conllevar, como ha sucedido con la supuesta reforma de la *inmunidad* parlamentaria, que se aprueben aspectos de conveniencia de grupos o de determinados personajes políticos, en lugar de aprobar mejoras sustanciales en el modelo democrático.

138

20. Planteo una fórmula inspirada en nuestra *Constitución histórica* y en el Derecho Comparado para reducir los riesgos de que las reformas estén guiadas por esos intereses de coyuntura o de grupos políticos en el Parlamento. Me refiero a convocar a una *Convención Nacional de Reforma Constitucional* para ese propósito con un perfil de candidatos y de reglas especiales diseñadas para su elección. Significa elegir representantes para ese cuerpo político que se encarguen de esa tarea específica. **No** es un órgano de poder constituyente, puesto que **no es** una Asamblea Constituyente. Se trata de un órgano constitucional con *poder constituyente-constituido* encargado de realizar reformas constitucionales **parciales**. Realiza, culmina su trabajo y se desactiva, *sin interrumpir las tareas constitucionales del Parlamento*. Y las reformas aprobadas tendrían que ratificarse por referéndum. Desarrollaré este planteamiento a continuación, en la tercera y última parte de este trabajo.

TERCERA PARTE
PARA LOGRAR UN MEJOR SISTEMA
DEMOCRÁTICO EN EL BICENTENARIO:
LA CONVENCIÓN NACIONAL DE
REFORMA CONSTITUCIONAL



LA CONVENCION NACIONAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL

I. Las idas y vueltas de la pretendida reforma constitucional en el Perú de los últimos dieciocho años, a modo de introducción

1. Luego de la caída del régimen fujimorista, acontecida en el año 2000, hubo varias propuestas de reforma de la Constitución de 1993. La primera iniciativa estuvo representada en la creación de la *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional*¹³¹ que tuvo por finalidad *proponer* tres productos concretos: 1) Las normas constitucionales que podrían ser reformadas, a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas; 2) Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas; y, 3) El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas¹³².
2. Para tal propósito, el gobierno del expresidente Valentín Paniagua designó a un grupo de veintiocho juristas¹³³ integrantes de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (“CEBRC”). El documento final se emitió en el mes de julio del año 2001. No hubo tiempo de abrir el debate nacional sobre las propuestas de la CEBRC.

141

¹³¹ Creada mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS de fecha 26 de mayo de 2001.

¹³² COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: Informe Final. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 8, Núm. 8; Lima: Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2002; p. 733.

¹³³ Designados mediante Resolución Suprema N° 232-2001-JUS, de fecha 31 de mayo de 2001.

3. Cinco meses después, la composición del Congreso de la República del quinquenio 2001-2006 aprobó la Ley N° 27600 (publicada el 16 de diciembre de 2001) mediante la cual se *suprimió* la firma del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori, del texto de la Constitución Política del Estado de 1993¹³⁴ y dispuso (artículo 2°) que la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, proponga “un proyecto de reforma total de la Constitución, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979”. Se estableció, además, que tras la aprobación por el Parlamento del referido proyecto de reforma total, éste sería sometido a referéndum. Y de ser aprobado, quedaría “abrogada la Constitución de 1993”.
4. En julio del año 2002, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, presidida por el entonces parlamentario Henry Pease (“Comisión Pease”), culminó el debate y aprobó el dictamen de reforma constitucional encomendado por la Ley N° 27600.
5. En el trayecto de su trabajo, la Comisión Pease¹³⁵ recibió 107 proyectos de ley de reforma constitucional, realizó 27 foros de debate en distintos puntos del país, así como más de setenta propuestas institucionales provenientes de instituciones de la sociedad civil (ONGs, Universidades, Instituciones Públicas autónomas; Federaciones de Trabajadores; Comunidades Campesinas y Nativas, entre otros); y más de cuarenta propuestas de ciudadanos.
6. Sin embargo, el Dictamen aprobado por la Comisión Pease no logró el consenso necesario al interior del Parlamento para lograr ser aprobado. Es más, la propia Ley N° 27600 fue sus-

¹³⁴ Sin perjuicio de mantener su vigencia, en aplicación de la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR, que declaró la permanente incapacidad moral y, en consecuencia, la vacancia de la Presidencia de la República que ejercía Alberto Fujimori, tal como así lo dispuso el artículo 1° de la Ley N° 27600.

¹³⁵ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, REGLAMENTO Y ACUSACIONES CONSTITUCIONALES: “Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución”; Lima: 2002; Congreso de la República; pp. 112-141.

ceptible de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que no fue amparada por el máximo intérprete de la Constitución (STC N° 0014-2002-AI/TC).

7. Sobre la no aprobación del proyecto de la Comisión Pease, existen diversos pareceres como aquel plasmado en su momento por la Dirección Nacional de Justicia del Partido Aprista Peruano en un texto denominado “Documento de Debate: La Reforma Constitucional”, elaborado en octubre de 2004¹³⁶.
8. La negativa de culminar el camino de la reforma constitucional revela la verdadera intención de mantener el *status quo* que otorga la Constitución vigente con esa “ilegitimidad” por todos reconocida y de sus “incoherencias” aplicativas y “debilidades institucionales”¹³⁷.
9. En defecto de la propuesta de la Comisión Pease surgió otra con el mismo propósito de establecer una reforma total, integral de la Constitución en actual vigor. Se trató del Acuerdo Nacional, tal como lo divulga una Nota de Prensa del 24 de octubre de 2004 de dicho organismo:

La propuesta del Grupo de Trabajo de Reforma Constitucional, presentada por el coordinador del Grupo, Ernesto Blume (Somos Perú), ha tenido como principal acuerdo la elaboración de una

143

¹³⁶ En este documento se dijo lo siguiente:

[...]

Pero como en toda democracia, nuestra propuesta que respondía a una posición de principios, no tuvo el respaldo mayoritario en el Congreso de la República, que optó por una reforma total de la Constitución de 1993, tomando en cuenta la constitución histórica del Perú y en particular la Constitución de 1979. No se restableció la Constitución de 1979 ni declaró nula la Constitución de 1993, como fue la propuesta primigenia del PAP.

[...]

El Congreso de la República suspendió el debate de la reforma constitucional porque no había un consenso en la opinión pública, lo que ponía en riesgo el resultado favorable del referéndum previsto en el artículo 2° de la Ley N° 27600, no obstante que la mayoría de artículos del nuevo texto constitucional habían sido aprobados”.

¹³⁷ Coloco entre comillas los adjetivos empleados por el Gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua en los considerandos del Decreto Supremo N° 018-2001-JUS que creó la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional.

Constitución para encarar los desafíos del Siglo XXI a partir de una visión compartida de futuro, enmarcada en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Aunque no existe consenso sobre la posibilidad de que la Constitución sea elaborada a través de una Asamblea Constituyente, propuesta que es defendida por varias organizaciones integrantes del Acuerdo Nacional y rechazada por varias otras, todas concuerdan en que dicha Constitución deberá elaborarse mediante los mecanismos adecuados de consulta popular que signifiquen el ejercicio del poder constituyente por parte de la ciudadanía.

10. Desde la propuesta del Grupo de Trabajo de Reforma Constitucional del Acuerdo Nacional, no se volvió a poner en la agenda pública la discusión sobre la reforma de la Constitución de 1993 sino hasta en la campaña electoral de las elecciones generales para el quinquenio 2006-2011.
11. En efecto, en las propuestas electorales de los candidatos a la presidencia en las elecciones generales 2006-2011, destacaron aquellas planteadas por Ollanta Humala Tasso y Alan García Pérez, dado que, ambas, ofrecían declarar *nula* la Constitución de 1993 y retornar a la Constitución de 1979. De allí que el hecho de haber llegado a disputar la segunda vuelta en esas elecciones permite afirmar que cuando menos el 54.94% de electores votaron por ambos planes de gobierno que incluían como eje medular la reforma constitucional.
12. Sin embargo, pese a la legitimidad de la reforma constitucional como propuesta de campaña, Alan García Pérez, una vez ungido como presidente de la república, al asumir el mando, en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2006, hizo que brille por su ausencia tal propuesta. Y no se abordó en todo el quinquenio del gobierno aprista.
13. En las elecciones generales para el quinquenio de gobierno 2011-2016, nuevamente el candidato Ollanta Humala propuso en su plan de gobierno, como un eje central de sus planteamientos, la reforma total de la Constitución de 1993. Y, otra vez, de manera similar que su antecesor, durante los cinco años de su gobierno, el ex presidente Humala dejó de lado su propuesta de reforma.
14. Los protagonistas de la segunda vuelta en las elecciones generales del quinquenio 2016-2021 no contemplaron en sus planes

de gobierno la reforma constitucional, aunque ésta regresó al centro del debate nacional en julio del año 2018.

15. El contexto del retorno del debate sobre la reforma constitucional tuvo como antesala la grave crisis política que desencadenó en la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski al cargo de presidente de la República, luego de ejercerlo durante un año con ocho meses.
16. Ya he señalado en la primera parte de este trabajo que la mayoría parlamentaria fujimorista, perdedora en la segunda vuelta electoral de las elecciones generales en el año 2016, había ingresado en una constante confrontación con el Poder Ejecutivo desde que se inició el quinquenio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Debido a los escándalos de corrupción, Kuczynski se vio obligado a renunciar al cargo presidencial el 21 de marzo de 2018, dando paso a que Martín Vizcarra, como primer vicepresidente, asumiera la presidencia cumpliendo con la línea sucesoria en el mando que establece la Constitución (artículo 115°).
17. Sin embargo, la nueva cabeza del Ejecutivo no pudo detener la confrontación con el Parlamento que se agudizó, además, debido a la crisis política desatada por los escándalos de corrupción en el ex Consejo Nacional de la Magistratura y de diversos actores de la clase política, a costa del denominado caso Lavajato.
18. Todo este escenario de crisis política motivó que el presidente Martín Vizcarra, en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2018, con tan solo cuatro meses en el cargo, anunciara la convocatoria a referéndum para modificar *parcialmente* la Constitución. Presentó al Parlamento cuatro proyectos de reforma constitucional: de las funciones del ex Consejo Nacional de la Magistratura (que ahora pasaría a llamarse “Junta Nacional de Justicia”); regular el financiamiento de las campañas electorales; prohibir la reelección inmediata de los parlamentarios; y, restituir el sistema bicameral en el Congreso de la República.
19. Ante el retraso en el trámite de estas iniciativas de reforma constitucional, el 19 de septiembre de 2018 el Ejecutivo se vio obligado a plantear *cuestión de confianza*. Al sustentarla ante el Parlamento, el entonces presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, señaló: “Como voz del gobierno y de todos los peruanos que queremos un cambio profundo, urgir a los señores

congresistas a aprobar las políticas de gobierno de integridad y lucha contra la corrupción; y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, que se materializan en los cuatro proyectos de reforma constitucional presentados”¹³⁸.

20. El Congreso otorgó la confianza al Consejo de Ministros evitando su disolución, dado que de hacer lo contrario hubiera significado que el Ejecutivo estuviera habilitado para aplicar lo dispuesto por el artículo 134° de la Constitución. Sin embargo, el proyecto de retorno a la bicameralidad fue aprobado con modificaciones sustanciales, justamente en lo que atañe al uso de la cuestión de confianza, por lo que el presidente Martín Vizcarra llamó a la población a pronunciarse en contra en el referéndum que fue convocado para el 9 de diciembre de 2018. Su propuesta fue “desnaturalizada”, afirmó.
21. Así, de acuerdo a los resultados oficiales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), fueron aprobadas en referéndum, con amplia mayoría (86%) las reformas constitucionales relativas a la “Junta Nacional de Justicia”; el financiamiento de las campañas electorales; y, la prohibición de la reelección inmediata de los parlamentarios. Sin embargo, la propuesta de retorno al sistema bicameral en el Congreso de la República fue desestimado por amplia mayoría: 90% de los votos válidos.
22. No obstante, la pugna entre el Ejecutivo y Legislativo no cesó. En diciembre de 2018, inmediatamente después de los resultados del referéndum, el presidente Martín Vizcarra creó una “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política” (“CANRP”), integrada por cinco destacados profesionales, presidida por el politólogo Fernando Tuesta Soldevilla, encargada de proponer “medidas integrales que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones, del sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho”, como expresamente indicó la Resolución Suprema de creación de la CANRP.

¹³⁸ TVPe Noticias: “Premier Villanueva afirma que Gobierno solicita cuestión de confianza por reformas que son integrales”; Lima: 19 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/premier-villanueva-afirma-que-gobierno-solicita-cuestion-de-confianza-por-reformas-que-son-integrales>
Consulta: 14 de septiembre de 2019.

23. La CANRP entregó su informe final el 4 de marzo de 2019, el cual contempla 12 proyectos de ley: 4 de reformas constitucionales y 8 que las viabilizan a nivel legal.
24. Sin embargo, el 4 de junio de 2019, el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, planteó una nueva cuestión de confianza por cinco de los doce proyectos de la CANRP que hizo suyos el Presidente de la República y que presentó al Parlamento Nacional. El Legislativo le otorgó la confianza en medio de la discusión de una presunta e indebida presión sobre la Cámara Política.
25. En la víspera de las fiestas patrias, el Congreso aprobó los cinco proyectos pero con modificaciones. Desató la polémica, por ejemplo, el caso de la inmunidad parlamentaria que se aprobó ampliando el marco de protección congresal, de modo contrario a la finalidad de la reforma de esta institución que planteó el Ejecutivo, con base en el proyecto de la CANRP, sin contar el caso del proyecto por el cual se eliminó la asignación de un específico distrito electoral para la elección de representantes al Parlamento de los peruanos que residen en el exterior.
26. Lo anterior, alimentó el fuego de la crisis política entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que llevó al presidente Martín Vizcarra a que en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2019, anunció la presentación de un proyecto de ley de reforma constitucional de adelanto de elecciones y recorte de su propio mandato y del Congreso, para lo cual siguió el antecedente de la Ley N° 27365 que hizo lo propio en el contexto de severa crisis política que vivió el Perú en el año 2000, ante la caída del fujimorato.
27. Y, en ese escenario, como lo he dicho al finalizar la segunda parte de este trabajo, el amplio respaldo de la ciudadanía tanto a la propuesta de adelanto de elecciones como a la necesidad de reformas en el Estado, debiera canalizarse como una poderosa herramienta que impulse y presione el consenso al que debieran arribar las fuerzas políticas para encontrarle un propósito más sano al adelanto de elecciones que consiste, no sólo en un mecanismo que ponga fin al conflicto y entrapamiento político, sino que procure cristalizar un fin democrático mayor, de gran relevancia: abrir un espacio, en serio, de debate y aprobación de

reformas políticas, constitucionales, que el Perú necesita y de las que se tiene amplio respaldo popular.

De esta manera la propuesta de adelanto de elecciones tendría mayor calado al fortalecerse con otra que no deje huérfanas a los planteamientos de reforma política y judicial que trabajaron las Comisiones Tuesta y Wagner, respectivamente.

28. Ese espacio que planteo está inspirado en un modelo que proviene de nuestro *constitucionalismo histórico* y en el Derecho Comparado, con el propósito de reducir los riesgos de que las reformas estén guiadas por esos intereses de coyuntura o de grupos políticos en el Parlamento.
29. El modelo que propongo está basado en la creación de un órgano ad-hoc que se encargue de la reforma *parcial* de la Constitución, específicamente, de los Títulos IV (estructura del Estado) y V (Garantías Constitucionales), al que he denominado *Convención Nacional de Reforma Constitucional*.
30. Para justificar las bondades de este modelo abordaré, seguidamente, los siguientes tópicos: *(i)* analizaré el modelo de reforma constitucional que prevé la Carta Política de 1993; *(ii)* describiré los modelos de reforma constitucional previstos en la Constitución Peruana de 1828 y de la actual Constitución uruguaya, dado que constituyen las fuentes de inspiración de la Convención Nacional de Reforma Constitucional que propongo en este trabajo; y, *(iii)* justificaré la estructura de operatividad del órgano constitucional que es objeto de mi propuesta.

148

II. ¿Cuál es el modelo de reforma constitucional en la Constitución actual?

31. A excepción de la Constitución de 1828, el constitucionalismo histórico en nuestro país estuvo marcado por la previsión de mecanismos de reforma *parcial* de la Constitución a través del Parlamento. Así fluye de lo previsto en las otras once cartas políticas de nuestra vida republicana.
32. Pero, en lo que concierne a los procedimientos de reforma *total* de la Constitución, más adelante en este capítulo (*infra* III.1.) mostraré cómo la Constitución de 1828 contempló un proce-

dimiento claro y puntual de reforma *total* a través de un órgano fuera del Parlamento, a diferencia de la Constitución que hoy nos rige que alude a su reforma *total* vía referéndum (artículo 32.1), lo cual ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0014-2002-PI/TC.

33. Y exceptuando los casos de las constituciones de 1823, 1826 (ambas porque no llegaron a regir) y 1828, las reformas totales de las demás cartas fueron *de facto*, producto de la ruptura del orden democrático.

De allí que no le falta razón al Tribunal Constitucional cuando señala —en el fundamento 41° de la antes citada STC N° 0014-2002-PI/TC— que en el Perú:

El hecho de ligar el fenómeno constituyente como un acto posterior a los golpes de Estado, es recurrente en [nuestra] historia republicana.

34. Pues bien, empiezo revisando el contenido del artículo 206° de la Constitución de 1993 que, en su redacción, trabajó sobre el molde del artículo 306° de la Carta Política de 1979, como así lo demuestro con el gráfico siguiente:

149

Gráfico 9
Cuadro comparativo de textos constitucionales
sobre reforma constitucional

Constitución de 1979	Constitución de 1993
<p>Artículo 306. <i>Toda reforma constitucional debe ser aprobada</i> en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva.</p>	<p>Artículo 206.º.- <i>Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso</i> con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y <i>ratificada mediante referéndum.</i> 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.</p>

Constitución de 1979	Constitución de 1993
El <i>proyecto</i> correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo.	La <i>ley</i> de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República
La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.	
La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema, por acuerdo de Sala Plena, en materia Judicial; y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. [negritas y cursivas agregadas]	La iniciativa de reforma 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. [negritas y cursivas agregadas]

35. Nótese que ambos textos inician con la frase “*toda reforma constitucional debe ser aprobada*” que, como es lógico, conduce fácilmente a concluir que no hay otra vía para aprobar reformas constitucionales que no sean por el camino del Congreso de la República.
36. En el caso de la Constitución de 1979, tiene total sentido que la redacción del artículo 306° comience de esa forma. ¿Por qué? Simple: no contempló los mecanismos de democracia directa que, a título de *derechos subjetivos*, fue uno de los estandartes del oficialismo en el Congreso Constituyente Democrático de 1993. La Carta de 1979 contempló el *referéndum* como una consulta institucional en el procedimiento de demarcación territorial (artículo 260⁹¹³⁹), pero no como un derecho subjetivo

¹³⁹ **Constitución de 1979**

“**Artículo 260.** Las regiones comprendidas en el Plan Nacional de Regionalización se crean por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, a pedido de las corporaciones departamentales de desarrollo, con el voto favorable de los Concejos Provinciales, siempre

de referéndum, como sí se hizo en el artículo 2° (inciso 17), concordante con el artículo 31° de la Constitución de 1993.

Así las cosas, *toda reforma constitucional*, en la Constitución de 1979, resultaba siendo una competencia *monopólica* del Parlamento, por imperio del citado artículo 306°. En consecuencia, tenía sentido, insisto, que dicho dispositivo constitucional enfatice en su redacción con esta contundente frase “*Toda reforma constitucional*”.

37. Sin embargo, que el texto del artículo 206° de la Constitución de 1993 inicie con la misma frase del abrogado artículo 306° de la Carta Política de 1979, en mi opinión, no es de lo más acertado y conduce a pensar que en la Ley Fundamental que hoy nos rige, *toda reforma constitucional* es un monopolio competencial del Congreso y eso no es exacto si se interpreta *sistémicamente* dicha Carta Política.
38. En efecto, a diferencia de la Constitución de 1979, la de 1993 contiene los artículos 2° (inciso 17°), 31° y 32.1° que consagran, en el caso de los dos primeros, el *derecho al referéndum*, diferenciándolo del *derecho a iniciativa legislativa*; y, en el caso del tercero, que puede ser sometida a referéndum la reforma *total o parcial* de la Constitución. En ese sentido, si el constituyente de 1993, al incorporar al ordenamiento constitucional los artículos 2° (inciso 17°), 31° y 32.1°, debió emplear una mejor técnica y no usar el término *tota reforma* dado que podría generar interpretaciones dispares o, lo más grave, que pongan en tela de juicio el *derecho de referéndum* directo para reformas totales o parciales de la Constitución para conducirlo, todo, al paso obligado del Congreso de la República.
39. Una lectura sistemática de los artículos 2° (inciso 17°), 31°, 32.1° y 206° de la Constitución debiera conducir a diferenciar, como lo he abordado en la primera parte de este trabajo al absolver la segunda y tercera pregunta, que una cosa es el derecho subjetivo constitucional de promover un referéndum de reforma total o parcial de la Constitución, siguiendo las reglas de procedimiento de la Ley N° 26300 en concordancia con los artículos 2° (in-

que ese voto represente la mayoría de la población de la población de la región proyectada.

Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a ley”.

ciso 17°), 31° y 32° de la Ley Fundamental; y, otra, muy distinta, que el artículo 206° de la Carta Política, cuando dice *toda reforma debe ser aprobada por el Congreso*, dicha frase debe entenderse en el contexto de su último párrafo, esto es, que donde dice *toda reforma debe ser aprobada por el Congreso*, debe entenderse que éste tiene la competencia monopólica y exclusiva para *reformas constitucionales parciales que provengan de iniciativa del Presidente de la República con acuerdo de su gabinete ministerial, de los congresistas o del 0.3% ciudadanos que han ejercido su derecho subjetivo constitucional a la iniciativa legislativa de reforma constitucional*.

40. La interpretación constitucional anterior armoniza la Constitución como un *todo orgánico* salvando el desliz de la Constitución de 1993 que emplea la redacción del artículo 306° de la Constitución de 1979 donde sí tenía total sentido lógico la frase *toda reforma constitucional*.
41. En nuestro medio, WIELAND sostiene una interpretación —con la que obviamente discrepo— que no se condice con la posibilidad de que los ciudadanos, al amparo de los artículos 2° (inciso 17°), 31° y 32.1° de la Constitución, podamos activar un referéndum de reformas parciales de la Constitución de manera directa. Él considera que toda reforma debe pasar por el Parlamento, más aún con lo que señala el inciso a) del artículo 39° de la Ley N° 26300.^{140 141}

¹⁴⁰ WIELAND CONROY, Hubert: “El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú”; En: *Derecho*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 61; Lima: 2008; pp. 289-291.

¹⁴¹ El inciso a) del artículo 39° de la Ley N° 26300 dice: “*Procede el referéndum en los siguientes casos: a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al artículo 206 de la misma*”. En ese sentido, señala WIELAND: “[R]esulta de mayor importancia notar que el inciso a) de su artículo 39 dispone expresamente que el referéndum procede para «la reforma total o parcial de la Constitución, *de acuerdo al Artículo 206 de la misma*» (énfasis agregado). Esto significa que la ciudadanía solo puede solicitar que se someta a referéndum un proyecto de reforma de la Constitución que hubiera sido previamente aprobado por el Congreso de la República. La pregunta que sigue es en qué etapa de un proceso de reforma constitucional pueden los ciudadanos ejercer el derecho a solicitar un referéndum, de conformidad con el derecho previsto en el inciso 1 del artículo constitucional 32 y regulado por los artículos 38 y 39 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Habida cuenta que el referéndum es obligatorio en el primer procedimiento del

42. Al respecto, considero que la posición de este autor yerra al no practicar una interpretación acorde a los principios de *unidad* y de *concordancia práctica* de la Constitución¹⁴², como la que he referido en las líneas precedentes. Y es que, además, si la lectura del inciso a) del artículo 39° de la Ley N° 26300 da como resultado —siguiendo la tesis de WIELAND— que el ejercicio del derecho de referéndum de la ciudadanía está circunscrito a solicitar, únicamente, que se consulte a la población un proyecto de reforma de la Constitución que hubiera sido previamente aprobado por el Congreso de la República; en mi opinión, tal interpretación resulta *antinómica*, contradictoria con el reconocimiento del *derecho de referéndum* como un auténtico y autónomo *derecho subjetivo constitucional* cuyas reglas legales deben viabilizar su puesta en práctica y no restringir su actuación por medios irrazonables como el que resulta de la interpretación de este autor. Dicho de otro modo, si esa es la lectura del inciso a) del artículo 39° de la Ley N° 26300, entonces, donde se lee: “*Procede el referéndum en los siguientes casos: a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al artículo 206 de la misma*”, ésta última frase que supedita la reforma total o parcial de la Constitución a la observancia del artículo 206° de la

artículo 206, es decir luego de una aprobación por el Congreso por una mayoría absoluta, la única circunstancia en la que dicho derecho podría ser ejercido por la ciudadanía es en la etapa posterior a la aprobación de una reforma constitucional mediante el procedimiento de dicho artículo que permite, curiosamente, la omisión del referéndum”. *Cfr.* op.cit., pp. 289-290.

¹⁴² Ambos son principios o criterios de interpretación constitucional que el Supremo Intérprete de la Constitución Nacional refiere en el fundamento 12° de la STC N° 05854-2005-PA/TC (caso Pedro Lizana Puelles) en estos términos:

“a) **El principio de unidad de la Constitución:** Conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.

b) **El principio de concordancia práctica 1:** En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica” se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución)”.

Carta Política, vacía de contenido al derecho al referéndum y, por ende, es manifiestamente *inconstitucional*, puesto que ya he analizado que el referéndum a que se refiere esta disposición constitucional es al *referéndum institucional* que califica así la doctrina (*supra* 40, primera parte), mas no al referéndum como *derecho subjetivo*. Tal interpretación que practica WIELAND es *contraria* al principio *in favor libertatis* porque en lugar de preferir la promoción y ejercicio de la libertad, la restringe de manera irrazonable.

43. Afortunadamente, en el fundamento 13° de la STC N° 0046-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional se inclina por una tesis interpretativa favorable al derecho ciudadano de activar una reforma constitucional vía referéndum. Transcribo:

[E]l modo de producción de una Constitución obedece a las pautas o reglas que el propio poder constituyente se fije según las circunstancias, lo que no sucede con la reforma de la Constitución, puesto que, en el caso del Perú, los artículos 32.º, inciso 1.º, y 206.º de la Constitución establecen las reglas básicas para ello. Otorgando tal facultad al Congreso de la República y al pueblo directamente a través del referéndum. [subrayado agregado]

154

44. Esta visión ha sido también acentuada en la STC N° 0014-2002-PI/TC que circunscribe el poder de reforma del Congreso de la República solo a enmiendas *parciales*. Dice al respecto el Tribunal Constitucional en el fundamento 108° de esta sentencia:

108. El Congreso de la República, como se ha expuesto, 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).

45. Sin embargo, en este mismo fallo, el Tribunal Constitucional, además de dejar claro que el poder de reforma del Parlamento, según el artículo 206° de la Constitución, es solo para modificaciones *parciales* (sujeto a límites formales y materiales); esta-

bleció otras dos alternativas para la *reforma total* de la Constitución:

- (i) Al declarar *constitucional* la Ley N° 27600 (que otorgó poderes a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República para que prepare y someta a votación un *proyecto de reforma total* de la Constitución), dijo que de aprobarse dicho *proyecto* (puesto que el Parlamento no tiene ese poder de *reforma total* con la Constitución de 1993¹⁴³), podía modificarse *totalmente* la Carta Política si el pueblo aprobara dicho proyecto en referéndum¹⁴⁴; y,
- (ii) Recogiendo las propuestas de la Comisión de Estudio de Bases de la Reforma Constitucional, el Congreso podía, *mediante ley*, aprobar cualquiera de tres vías para lograr una modificación *total* de la Constitución de 1993¹⁴⁵.

46. De acuerdo a estos lineamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, en el Gráfico 10 se muestran las vías para reformar, *total* o *parcialmente*, la Constitución de 1993:

155

¹⁴³ Así lo dijo en los fundamentos 107° y 108° de la STC N° 0014-2002-AI/TC:

“107. Por ello, el Tribunal Constitucional considera, como lo ha expuesto el demandante, que el Congreso de la República, en cuanto poder constituido, *per se*, no puede aprobar una Constitución distinta, pues sólo el Poder Constituyente está autorizado para llevar a cabo el ejercicio de una función semejante.

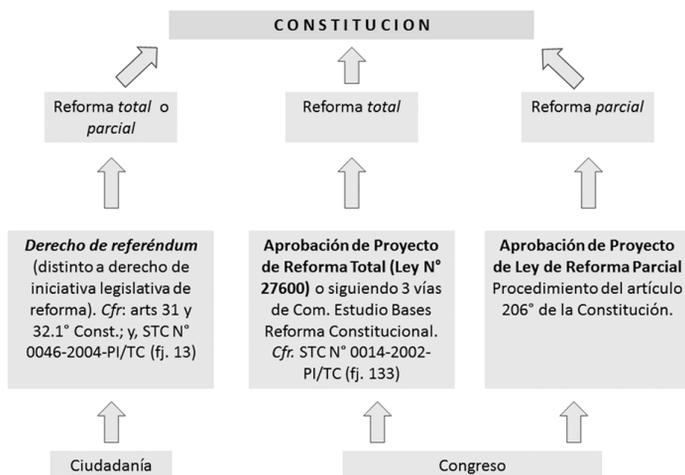
108. El Congreso de la República, como se ha expuesto, es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta. Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la 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)”.

¹⁴⁴ Véase el fundamento 109° de la STC N° 0014-2002-AI/TC:

“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”.

¹⁴⁵ En el fundamento 133° de esta sentencia, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

Gráfico 10
Vías de reforma constitucional, según art. 206° de la
Constitución y STC N° 0046-2004-PI/TC y 0014-2002-PI/TC



156

Fuente: Elaboración propia

III. Reformas constitucionales fuera del Parlamento: *la convención Nacional en la Constitución peruana de 1828 y la Convención Nacional Constituyente de la República Oriental del Uruguay*

III.1. La Constitución peruana de 1828 y el diseño de un modelo de reforma constitucional, total o parcial, por un órgano distinto al Parlamento

47. En palabras de Luis Felipe VILLARÁN¹⁴⁶, la Constitución de 1823

133. Efectivamente, según la referida Comisión, el procedimiento para la reforma constitucional, consistente en dar una nueva Constitución, incluyó la posibilidad de usar cualquiera de las tres alternativas siguientes:

1. PRIMERA ALTERNATIVA

a) Lo primero que debe aceptar el Congreso de la República, de ser posible en el mismo mes de agosto del año en curso, es declarar la nulidad de la Constitución de 1993, y declarar la vigencia de la Carta de 1979. Los argumentos que sustentan

esta medida son los siguientes:

- El artículo 307° de la Constitución de 1979, en cuanto estipula que dicha Carta no perderá vigencia en ningún caso y que todos están obligados a restablecerla, tan pronto sea posible.

- El que la Constitución de 1993 fue aprobada por un Congreso Constituyente Democrático, fruto de un golpe de Estado y en dependencia de un gobierno autoritario y corrupto, como los hechos posteriores lo han confirmado.

- Adicionalmente, la Constitución de 1993 fue aprobada en un debate controlado y no libre, y ratificada por un referéndum que se realizó sin ninguna seguridad ni garantía en sus resultados, y con un propósito fraudulento.

- La Constitución de 1993 sólo ha servido como un instrumento de la dictadura, pues ha sido vaciada de contenido, incumplida en los pocos preceptos novedosos y democráticos que fueron incorporados y, adicionalmente, ha servido para proteger actos de corrupción y de violación de derechos humanos, perdiendo así cualquier legitimidad que pudiera haber tenido o que hubiera aspirado a tener. Si bien no tuvo legitimidad de origen, bien pudo tener legitimidad de ejercicio de la que también careció.

b) Sin embargo, en el mismo acto deben declararse convalidadas todas las acciones, nombramientos, compromisos, etc., que hayan sido hechas bajo su imperio, incluyendo aspectos tributarios, financieros, administrativos, judiciales, etc., con independencia de su revisión futura, en los casos que el tiempo transcurrido y las leyes correspondientes, así lo configuren y posibiliten. Expresamente debe señalarse entre otros puntos que:

- Se reconoce los efectos de las elecciones del año 2001.
- Se reconocen los derechos humanos aprobados por los tratados internacionales de la materia y ratificados por el Perú.

- Se deja en suspenso la parte relativa a los aspectos laborales, de la seguridad social, salud y bienestar, y régimen agrario.

- La institución de la Defensoría del Pueblo debe mantenerse como tal, con sus atribuciones.

- El actual Congreso de la República pasa a llamarse Cámara de Diputados.

- Se deja a salvo el proceso de ratificaciones judiciales que viene realizando el Consejo Nacional de la Magistratura.

- Debe mantenerse el nombre de Tribunal Constitucional, con sus miembros y competencias actuales, hasta que sea renovado totalmente.

- Se convoca a elecciones para una Asamblea Constituyente de 80 miembros, para que en el plazo de seis meses introduzca en la Constitución de 1979, los cambios que corresponda. Al término de su mandato, de los 80 constituyentes, los 50 más votados —y que cumplan los requisitos— pasarán a formar el Senado, y los 30 restantes se incorporarán a la Cámara de Diputados, que de esta manera tendrá un total de 150 miembros.

- Se establece que la ONPE es parte integrante del Jurado Nacional de Elecciones. En igual sentido es el RENIEC. Ambos dependerán del Jurado, en tanto se

“fue un simple ensayo teórico que hizo el Perú del régimen constitucional, pues ella no estuvo vigente ni un solo día”. Es más, agrega Villarán que “no debió ser expedida” porque cinco de los once departamentos en los que se dividía el Perú estaban ocupados por los españoles¹⁴⁷. El mismo día en que se juraba su obediencia, el propio congreso declaraba en suspenso sus disposiciones y ratificaba el poder absoluto de Bolívar¹⁴⁸.

hagan las reformas correspondientes.

- Los cambios efectuados son sancionados por un referéndum posterior.

2. SEGUNDA ALTERNATIVA

Utilizar los mecanismos que la actual Constitución de 1993 prevé para la reforma constitucional, teniendo en cuenta lo siguiente:

a) Introducir una reforma total incorporando la Constitución de 1979, aprobando esta decisión en dos legislaturas ordinarias sucesivas o en una y ulterior ratificación en referéndum.

b) Simultáneamente, introducir las reformas de actualización de la Carta de 1979, con las correspondientes disposiciones transitorias, estableciendo los plazos correspondientes.

158

3. TERCERA ALTERNATIVA

a) Aprobar una ley de referéndum, para consultar al pueblo si quiere retornar a la Constitución de 1979 y, si es así, convocar a una Asamblea Constituyente para que reforme, actualice y ponga en práctica dicha Constitución.

b) Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si quiere que se apruebe una nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición histórica del Perú. De ser el caso, sería convocada una Asamblea Constituyente expresamente para ello.”

(*Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*, Ministerio de Justicia, Lima 2001, pág. 101-103).

En conclusión, y conforme a los fundamentos precedentes, el Tribunal Constitucional considera que no está prohibido a las Comisiones del Congreso presentar proyectos de ley; que el retiro de la firma de Alberto Fujimori en el documento de promulgación es legítimo, pues no despromulga la Constitución de 1993; que el texto resultante, una vez aprobado por el Congreso y aceptado mediante referéndum, será una Constitución nueva, conforme al sentido estipulado en el fundamento N°. 125, la que debe recoger la Constitución histórica de la República y los principios y valores establecidos en la Constitución de 1979; por lo que la pretensión debe desestimarse”.

¹⁴⁶ VILLARÁN, Luis Felipe: “La Constitución Comentada”; Colección “Biblioteca Constitucional del Bicentenario”; Lima: 2016; Tribunal Constitucional del Perú - Centro de Estudios Constitucionales; p. 54.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 68.

¹⁴⁸ *Loc. cit.*, p. 69.

48. Luego de consolidada la independencia con la victoria de Ayacucho, los últimos actos violentos del gobierno dictatorial de Simón Bolívar motivaron que poco tiempo después de jurada la Constitución Vitalicia de 1826, se levantó un acta por los vecinos de Lima negando facultades legales a los denominados Colegios Electorales para examinar y aprobar el Proyecto de Constitución redactado por el dictador¹⁴⁹. Con base a la solicitud del pueblo de Lima, el Presidente del Gobierno, Don Andrés de Santa Cruz, convocó a un Congreso Constituyente extraordinario —conforme lo disponía la Constitución de 1823¹⁵⁰— para que analizara la Constitución a elegir y declarase *nula* la que decidiera desestimar. Es así que el 4 de junio de 1827 se instaló el Congreso Constituyente bajo la presidencia de Javier de Luna Pizarro, siendo uno de sus primeros actos declarar *nula* la Constitución de 1826 y disponiendo que algunos capítulos de la Constitución de 1823 entraran en vigencia provisoriamente¹⁵¹, mientras aprobaran la nueva Constitución que luego fue promulgada el 18 de marzo de 1828¹⁵².

159

49. Como bien anota el profesor Carlos RAMOS NÚÑEZ:

La Carta de 1828 es una de las más importantes en la historia nacional. Si en el Perú se creyera en el concepto de Constitución como sinónimo de tradición histórica esta sería nuestra carta fundadora. No en vano Manuel Vicente Villarán, quien la consideraba «el primer experimento de una distribución equitativa de los poderes públicos» y «un ensayo adecuado y bastante feliz de la organización del Estado peruano», la llamó sin ambages, la «madre de nuestras constituciones», habida cuenta que las posteriores eran de un modo u otro similares al texto del año 1828, como una suerte de molde original.¹⁵³

¹⁴⁹ UGARTE DEL PINO, Juan Vicente: *Historia de las Constituciones del Perú*; Lima: 1978; Editorial Andina S.A.; p. 221.

¹⁵⁰ El artículo 191° de la Constitución de 1823 decía que esa Carta Política quedaba “sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso General compuesto de los Diputados de todas las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo, concluida que sea la guerra”.

¹⁵¹ UGARTE DEL PINO, Juan Vicente: op.cit., p. 222.

¹⁵² Loc. cit., p. 224.

¹⁵³ RAMOS NÚÑEZ, Carlos: *La letra de la ley. Historia de las constituciones del*

50. Fue una Constitución de origen popular, no impuesta por ningún gobierno¹⁵⁴. Además:

“A diferencia de las Cartas de 1823, 1826, 1834, 1856 y 1867 que, en la práctica, tuvieron escasa vigencia, la de 1828 echó las bases de nuestro sistema político. Sólo con ella el Perú pudo comenzar a cotejar los textos con la realidad. Bajo su imperio se eligió el primer Congreso constitucional en 1829. Con ella se convocó a los colegios electorales que elegirían a Agustín Gamarra que, así fue el primer Presidente designado en conformidad con las normas de una Constitución. Rigió, por cierto, con sobresaltos. No sólo antes de la destitución de La Mar por Gamarra y Gutiérrez de la Fuente sino, de modo particular, después. Bajo su imperio y en aplicación de sus normas, el Congreso intentó la primera y tal vez la más famosa acusación contra un Presidente de la República. Con ella, se hizo asimismo, la primera experiencia descentralizadora y también se celebraron las primeras elecciones municipales durante la república, aunque sólo en algunas pocas circunscripciones del país. En otras palabras, echó las bases de un orden constitucional que resultó precario y, lamentablemente, efímero. La razón y la realidad tenían que encontrar pues un punto de equilibrio en un régimen de razonables balances y contrapesos. Esa fue precisamente la obra de los constituyentes de 1827”¹⁵⁵.

160

51. PAREJA PAZ-SOLDÁN la considera también una Carta Política “liberal por esencia [...] y es una de las más sagaces y equilibradas”¹⁵⁶. En su opinión, tuvo el mérito de fijar una línea política

Perú; Lima: 2018; Tribunal Constitucional del Perú – Centro de Estudios Constitucionales; p. 35.

¹⁵⁴ UGARTE DEL PINO, Juan Vicente: *ibidem*, p. 223.

¹⁵⁵ PANIAGUA CORAZAO, Valentín: “La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano”; En: *Historia Constitucional*. Revista electrónica de Historia Constitucional; N° 4; España: 2003; Universidad de Oviedo, área de Derecho Constitucional – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; p. 147. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/640053.pdf> Consulta: 15 de septiembre de 2019.

¹⁵⁶ PAREJA PAZ SOLDÁN, José: “Evolución de la historia constitucional del Perú”; pp. 164-165. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53514/evolucion%20constitucional%20del%20peru.pdf;jsessionid=D756888590ED2D1CA72395F12512DF96;sequence=1> (Consulta: 12 de septiembre de 2019).

que sería mantenida por todas las posteriores: régimen presidencial con poderes suficientes y con la compartida responsabilidad ministerial por la indispensable refrendación de los decretos y órdenes de gobierno; elección popular del Presidente; organización bicameral del Parlamento; Poder Judicial inamovible, unión de la Iglesia y el Estado y “encarnó además, uno de los más sinceros e interesantes experimentos de descentralización”¹⁵⁷.

52. La Constitución de 1828 diseñó un modelo de reforma constitucional que, como lo destaca el Tribunal Constitucional en el fundamento 44° de la citada STC N° 0014-2002-PI/TC:

[E]stableci[ó] su inmutabilidad por un lapso de 5 años, al cabo de los cuales debía reunirse una Convención Nacional para revisarla y eventualmente reformarla en todo o en parte. En cumplimiento a lo establecido por el artículo 177° de dicha Carta, la Convención se reunió en julio de 1833, pero no pudo abocarse de inmediato al debate de la reforma constitucional, por las difíciles circunstancias políticas que se vivían, especialmente la relacionada con la sucesión presidencial.

53. En efecto, una lectura de los artículos 176° a 182° de esta Carta Política permite apreciar que el modelo de reforma constitucional tenía las siguientes características:

- a) *Rigidez*: La Constitución no podía ser modificada, por lo menos, en cinco años desde su entrada en rigor (artículo 176°¹⁵⁸). Sólo por circunstancias muy graves, declaradas así por el Congreso, podía sufrir modificaciones antes del plazo (artículo 178°¹⁵⁹);
- b) *Competencia de reforma*: El Congreso de la República *no era* el órgano constitucional encargado de modificar la Consti-

161

¹⁵⁷ PAREJA PAZ SOLDÁN, José: *ibídem*.

¹⁵⁸ **Constitución de 1828**

“**Artículo 176°**.- Esta Constitución se conservará sin alteración ni reforma por cinco años, desde la fecha de su publicación”.

¹⁵⁹ **Constitución de 1828**

“**Artículo 178°**.- Si antes del período prefijado, circunstancias muy graves exigieren el examen y reforma de que habla el artículo anterior, el Congreso podrá anticipar el tiempo en que debe reunirse la Convención Nacional”.

tución. La Carta Política diseñó un órgano constitucional *distinto* al Parlamento, denominado *Convención Nacional* (artículo 177^{o160});

- c) *Ámbito de la reforma*: La Convención Nacional tenía competencia para modificar, **total o parcialmente**, la Constitución (artículo 177^o). Nótese que, por la naturaleza del ámbito de sus poderes de reforma, en el primer caso sus funciones serían *constituyentes originarias*, mientras que en el segundo operaría como un órgano de *poder constituido* con funciones constituyentes *instituidas* o *derivadas*¹⁶¹. La decisión sobre sus poderes venía atada, sin duda, al procedimiento para convocar a la Convención;
- d) *Procedimiento de convocatoria*: La Constitución de 1828 dispone un procedimiento formal que combina una mínima -pero no por ello menos importante- intervención del Ejecutivo con una sustancial participación del Congreso, dado que este:

¹⁶⁰ **Constitución de 1828**

“**Artículo 177^o**.- En julio del año de mil ochocientos treinta y tres se reunirá una Convención Nacional, autorizada para examinar y reformar en todo o en parte esta Constitución”.

¹⁶¹ NOGUEIRA ALCALÁ lo define así: “[E]l poder instituido de reforma que posibilita adecuaciones de la Constitución, manteniendo la continuidad e identidad de la misma y de sus principios fundamentales, poder de reforma que radica en órganos constituidos representativos de la voluntad popular, de referéndum o plebiscito, o bien de procedimientos combinados de democracia representativa y democracia directa”. Cfr. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: “Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad”; México: 2017; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; pp. 332-333. Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1405919318300258?token=332D0271FDEA4C3F6255CE-723BFB0C23312DB8F7FEECDC2FD929F781FE6CDB839A96362AE-D15607394EF26487C9032D6> (Consultado: 15 de septiembre de 2019).

- (i) *Decide si se convoca o no a la Convención Nacional mediante resolución*, a través de un sistema de votación reforzada escalonada (artículos 179° y 180°¹⁶²). El Ejecutivo se encargaba de realizar la *convocatoria* (artículo 181°¹⁶³). Lógico es deducir, de los citados textos constitucionales, que era competencia del Parlamento *decidir* el ámbito de los poderes de reforma que debía ejercer la *Convención Nacional*, de tal manera que ésta tenga límites en su actuación, en caso se decida que su competencia sea para reformas *parciales*.
 - (ii) *Reconsideraba su votación*, en caso el Ejecutivo ejerciera su derecho de *veto*, formulando observaciones, si fuera el caso, generando nuevos pesos en la votación en el Legislativo (*vid.* artículo 181°); y,
 - (iii) *Establecía el número de los representantes en la Convención Nacional*, así como las reglas para proceder a las elecciones con tal propósito (artículo 182°¹⁶⁴).
54. En mi opinión, las virtudes de diseñar un modelo constitucional lo suficientemente equilibrado en esta Carta Política está en este procedimiento de reforma que *deposita* esa función en un órgano ajeno al Parlamento, así sea para reformas *parciales*, pero

¹⁶² **Constitución de 1828**

“**Artículo 179°.-** En este caso, la proposición, que podrá tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, deberá ser apoyada por la cuarta parte de sus miembros, y leída por tres veces con intervalo de seis días de una a otra lectura.

Artículo 180°.- Después de la tercera lectura se discutirá en forma ordinaria, debiendo concurrir dos terceras partes de votos en las dos Cámaras para sancionar si ha o no lugar a la convocatoria de la Convención Nacional: en el caso de votarse la afirmativa, se comunicará la resolución al Poder Ejecutivo, quien, si la suscribe procederá inmediatamente a hacer la convocatoria”.

¹⁶³ **Constitución de 1828**

“**Artículo 181°.-** Si el Poder Ejecutivo la devolviese con observaciones, reconsiderada la materia en las dos Cámaras, será necesaria la concurrencia de tres cuartas partes de votos en cada una para sancionar la convocatoria, procediéndose inmediatamente a verificarla”.

¹⁶⁴ **Constitución de 1828**

“**Artículo 182°.-** El Congreso designará el número de Representantes a la Convención Nacional, y reglas a que deben sujetarse sus elecciones”.

estableciendo un procedimiento parlamentario (con derecho de *veto* del Ejecutivo) para convocarla, con lo cual controla, equilibradamente, que sea llamada de modo innecesario. PANIAGUA dice lo siguiente con relación al espíritu y contexto político de este diseño del procedimiento de reforma:

[E]ra el punto de partida de un proceso mucho mayor. Por ello mismo, era obvio que debían prever su posterior modificación, luego de que los peligros internos y externos que amenazaban al régimen hubieran sido sorteados. En ese sentido, la hicieron temporalmente rígida. Debía regir, sin modificaciones cinco años. Transcurrido ese plazo, la Constitución podía ser reformada, en todo o en parte. La experiencia lo diría. Tal vez así se intentaba frenar también el afán constituyente de la primera hora. No obstante, previendo dificultades en la marcha del plan, establecieron una cláusula por la cual la Carta podía ser reformada antes del plazo de los 5 años, si “circunstancias muy graves” así lo exigieran. De producirse tales eventos, la cuarta parte del Congreso podía aprobar la reforma, en caso de presentarse la proposición en cualquiera de las dos cámaras. En virtud de aquellos objetivos, era evidente la intencionalidad política que perseguía.¹⁶⁵

164

III.2. Un modelo de reforma constitucional, total o parcial, por un órgano distinto al Parlamento en Latinoamérica: La Constitución uruguaya

55. En el informe sobre *enmiendas constitucionales* del año 2010, expedido por la Comisión de Venecia que antes he citado, se dice que, en opinión de la Comisión, “*el escenario principal para los procedimientos de enmiendas constitucionales debería ser el parlamento nacional, dado que es la institución mejor posicionada para considerar y debatir tales materias*”¹⁶⁶; sin dejar de reconocer que “*varias constituciones también requieren la convocación de un órgano*

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 146.

¹⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia): “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission (Aprobado por la Comisión de Venecia) at its 81st Plenary Session (en su 81^a sesión plenaria) (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”;

op. cit., p. 47. Traducción libre del autor.

especial con el fin de enmendar disposiciones específicas o adoptar una nueva Constitución”, como son los casos de Bulgaria y Rusia¹⁶⁷.

56. Como se aprecia, un modelo de reforma constitucional, total o parcial, cuyo procedimiento contemple la decisión del propio Parlamento de que las enmiendas sean debatidas por un órgano ajeno a él, no solo existe en el Derecho Comparado sino que es viable. En el caso peruano, la “madre de todas las Constituciones”, como lo es el caso de la Constitución de 1828, contemplaba un procedimiento de dicha naturaleza.
57. En los modelos de enmiendas constitucionales que *convocan a un órgano especial*, citados por el informe de la Comisión de Venecia al cual me referí en líneas precedentes, está el caso de la Constitución de Bulgaria. La profesora italiana Alessia DI NUCCI¹⁶⁸, de la Universidad La Sapienza, describe el modelo en estos términos:

La Constitución búlgara contempla un procedimiento peculiar y complejo de reforma, que atribuye a la misma un carácter de rigidez bien definido.

165

El capítulo IX introduce un doble régimen para la función de reforma. Junto al típico procedimiento otorgado a la Cámara representativa (en este caso, el órgano parlamentario monocrático de la Asamblea Nacional), la Constitución prevé algunos supuestos en los que el proceso tiene que ser llevado a cabo por una Asamblea elegida para ello, la Gran Asamblea Nacional. Según el art. 158 Const., este caso se produce cuando se debaten temas fundamentales para el Estado y la sociedad, como la adopción de una nueva Constitución o las modificaciones del territorio, de la forma de gobierno, o se va a modificar el art. 5 (que establece la directa aplicabilidad de las disposiciones constitucionales) o los párrafos 1 y 3 del art. 57, sobre la irrevocabilidad de los derechos fundamentales y la limitación por parte del poder estatal de los derechos civiles, con algunas excepciones. De ello se puede inferir que las hipótesis previstas expresamente

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹⁶⁸ DI NUCCI, Alessia: “Los Sistemas Constitucionales de Bulgaria y Rumanía”; En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*; Año 8; N° 15; enero-junio 2011; pp. 378-379. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE15pdf/09_Alessia.pdf
Consulta: 16 de septiembre de 2019.

forman parte de una serie de situaciones y enmiendas constitucionales extremadamente delicadas: la necesidad de esta disposición se entiende si se considera que, por ejemplo, acerca de la posibilidad de un cambio en la estructura o forma de gobierno, diferentemente de la Constitución italiana o francesa, la Carta búlgara no impone ningún límite. De hecho, se puede decir que en la Constitución búlgara no hay disposiciones intangibles; esta ausencia, que podría parecer anómala, resulta compensada por el sistema súper-agravado que refuerza el clásico instrumento de la reforma constitucional mediante un procedimiento muy complejo.

En este caso, la iniciativa le pertenece, según el art. 159.1, al Presidente de la República o a dos tercios de la Asamblea Nacional.

58. En Latinoamérica, además de nuestro constitucionalismo histórico (Constitución de 1828) que adoptaba un modelo de esta naturaleza, se encuentra la Constitución de Uruguay que contempla entre sus modalidades de reforma constitucional, la recurrencia a un órgano especial distinto al Parlamento. El profesor de la Universidad de Chile, Francisco SOTO, comenta las características del modelo uruguayo:

166

[R]egula la figura de la AC (Convención Nacional Constituyente) frente a reformas totales o parciales de la Constitución, aunque en la práctica nunca la ha utilizado. Estas fórmulas tienen su origen en reformas que se vienen sucediendo desde 1912 y cuyo referente directo es la experiencia suiza antes aludida. Así, el artículo 331 de la Constitución de Uruguay establece cuatro alternativas para realizar una reforma parcial o total: (a) por iniciativa popular que supone el respaldo del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional; (b) por iniciativa parlamentaria que cuente con 2/5 del total de componentes de la Asamblea General; (c) por proyectos de ley presentados por senadores, los representantes (diputados) o por el Poder Ejecutivo aprobados por mayoría absoluta de la Asamblea General; y (d) mediante leyes constitucionales que requieren para su sanción del voto conforme de los 2/3 de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma legislatura.

Sólo en el caso de la letra c) del artículo 331, vale decir, cuando la iniciativa legislativa provenga de senadores, representantes (diputados) o Poder Ejecutivo (presidente de la República) se establece como exigencia

adicional el llamado a una Convención Nacional Constituyente¹⁶⁹. Este mecanismo de reforma, como ya hemos advertido, nunca se ha utilizado. De los 23 proyectos de reforma constitucional, 9 fueron promovidos mediante iniciativa popular (art. 331 letra a), 10 fueron surgieron por iniciativa parlamentario (art. 331 letra b), y cuatro mediante leyes constitucionales (art. 331 letra d)¹⁷⁰ [subrayado agregado].

¹⁶⁹ El inciso c) del artículo 331° de la Constitución Uruguay dice:

“**Artículo 331°.**- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

[...]

c) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente”.

¹⁷⁰ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO: “Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile”; En: Estudios Constitucionales, Año 12, N° 1, Talca-Chile: 2014, Centro de Estudios Constitucionales de Chile – Universidad de Talca; p. 407. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v12n1/art10.pdf> Consultado: 16 de septiembre de 2019.

59. Cabría agregar a lo dicho por el profesor SOTO BARRIENTOS que las cuatro modalidades de reforma constitucional son, siempre, ratificadas mediante referéndum por la población.

IV. La Convención Nacional de Reforma Constitucional, como propuesta de enmienda del artículo 206° de la Constitución vigente

IV.1. ¿Por qué es más conveniente realizar reformas *parciales* de la Constitución en el contexto político actual: qué reformar y qué no reformar?

60. Una de las recomendaciones de la Comisión de Venecia, contenida en las conclusiones del informe sobre *enmiendas constitucionales* citado anteriormente, es la siguiente:

247. Las constituciones que fueron originalmente adoptadas por regímenes antidemocráticos deberían estar abiertas a debate democrático, reevaluación y enmienda relativamente flexible.¹⁷¹

168

61. ¿Por qué cito esta recomendación de la Comisión de Venecia? Pues por lo que señaló el Tribunal Constitucional (fundamento 40° de la STC N° 0014-2002-PI/TC) al referirse al proceso constituyente de 1993 que precedió a la Carta Política que hoy nos rige:

40. La situación precedente a la dación de la Constitución de 1993 no dejó de observar cierta similitud con el pasado. Así, la Constitución de 1993 se dictó con el objeto de legitimar un golpe de Estado y “revestir” de legalidad al gobernante de facto, a través de un referéndum de muy dudosa legitimidad. Ella se expidió no tanto por deseos del dictador, sino como consecuencia de la presión de la opinión pública y de los organismos internacionales.

Cancelado el régimen autoritario en noviembre del año 2000, en una muestra evidente de madurez cívica y constitucional del pueblo y sus autoridades, no se ha seguido la opción de buscar una salida informal, sino de utilizar los mecanismos que la Constitución de 1993 prevé para seguir regulando la vida institucional del país.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 48. Traducción libre del autor.

Como corolario de todo lo expuesto, es que se declaró la vacancia del cargo del Presidente de la República, que precaria e infielmente venía ocupando el Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, nombrándose como Presidente Constitucional a don Valentín Paniagua Corazao, quien se encargó de iniciar la transición democrática.

62. Contando con ese reconocimiento de la jurisprudencia del Máximo Intérprete de la Constitución Nacional, en mi opinión, es necesario que recojamos, sigamos y pongamos en práctica la recomendación de la Comisión de Venecia contenida en el numeral 247 del informe sobre *enmiendas constitucionales* que he citado líneas arriba (*supra* 60); más aún si las circunstancias de la crisis política actual ponen en evidencia que es necesario retomar la tarea pendiente de las reformas constitucionales desde que la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional emitió su informe final en el año 2001.
63. Sin embargo, en mi opinión, el Perú requiere medida en medio de un escenario de desconfianza en las instituciones. Y es que según el estudio anual de Latinobarómetro 2018¹⁷² que mide diversas variables en 19 países de América Latina, 16% de la población peruana no tiene confianza en el Poder Judicial (no llega al tercio de la población)¹⁷³, 8% en el Congreso (registrando el índice más bajo de la región¹⁷⁴), 7% en los partidos políticos¹⁷⁵ y 13% en el Gobierno¹⁷⁶. Y a todo esto se agrega que ocupamos

169

¹⁷² Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2018. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINO-BAROMETRO.pdf Consulta: 16 de septiembre de 2019.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 51.

¹⁷⁴ Perú es el más bajo de la región, compartiendo el sexteto de países cuyas poblaciones son las que menos confían en el Parlamento en América Latina. Le sigue El Salvador con 10%; Brasil con 12%; Nicaragua con 15%, Chile y Guatemala con 17%. *Cfr.* *ibidem*, p. 51.

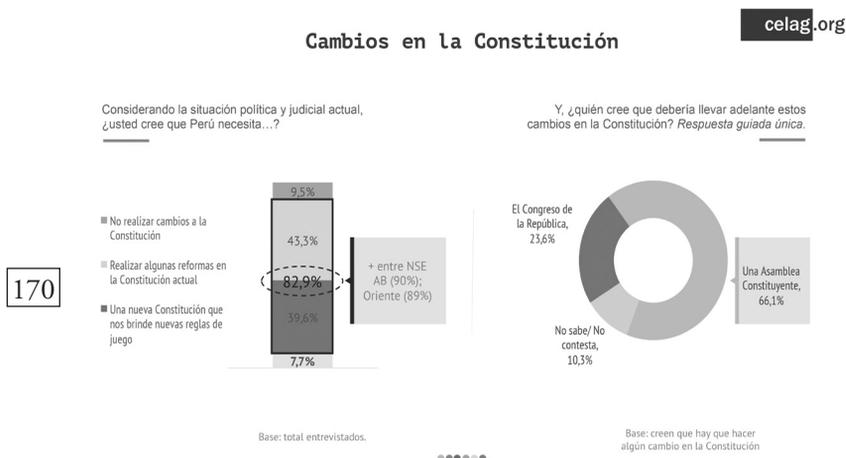
¹⁷⁵ Nuevamente Perú está en el fondo de la tabla: se ubica en el antepenúltimo lugar de países cuyas poblaciones menos confía en los partidos políticos. El último lugar le corresponde a El Salvador con 5%, le sigue Brasil con 6% y Perú con 7%. *Cfr.* *ibidem*, p. 52.

¹⁷⁶ Otra vez, Perú ocupa el antepenúltimo lugar de la tabla. Le siguen, en orden decreciente, El Salvador, con 10%; y, Brasil, que ocupa el último lugar con sólo 7%. *Cfr.* *loc.cit.*, p. 54.

el cuarto lugar de países cuya población considera que tenemos una *democracia con grandes problemas* (51%) y que, por ende, 11% no se encuentra satisfecho con ella (ocupando el antepenúltimo lugar de 19 países consultados)¹⁷⁷.

64. Un estudio de opinión realizado en septiembre de 2018 por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) recogió estos resultados:

Gráfico 11



Fuente: CELAG¹⁷⁸

65. Los resultados de la indagación contenida en el Gráfico 11 muestra que un 82.9% de la población quiere un cambio constitucional, de los cuales un respetable 43.3% **no quiere** que se trate de reformas totales, sino parciales.

¹⁷⁷ Op.cit., pp. 34-35.

¹⁷⁸ CENTRO ESTRATÉGICO LATINOAMERICANO DE GEOPOLÍTICA (CELAG): “Estudio cuantitativo de opinión: situación política del Perú”; septiembre 2018; p. 14. Disponible en: <https://www.celag.org/estudio-cuantitativo-de-opinion-situacion-politica-peru/#> Consulta: 16 de septiembre de 2019.

66. Sin embargo, nótese que este porcentaje contrasta con el 66.1% de la población que desea que las reformas se hagan en una Asamblea Constituyente, lo cual resulta contradictorio con el 43.3% que no quiere reforma *total* de la Constitución, sino solamente *parcial*. Y es que, recuérdese, una Asamblea Constituyente es un órgano *ad hoc*, que cuenta con un poder originario constituyente con facultades para hacer una *nueva Constitución* (reforma *total*) y no *reformas parciales*.
67. La hipótesis que manejo sobre esta aparente contradicción es que cabe interpretar que ese 66.1% de la población, que en septiembre de 2018 quería una Asamblea Constituyente, ante la gran desconfianza en el Parlamento, en realidad deseaba que la tarea de la reforma constitucional esté en manos de un órgano distinto del Congreso. Recuérdese que, en septiembre de 2018, época a la cual se refiere este estudio, el expresidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, había planteado *cuestión de confianza* al Legislativo para que apruebe los proyectos de reforma constitucional que, luego, fueron votados en un referéndum el 9 de diciembre de 2018.
68. Efectivamente, hoy en día, en un reciente estudio de opinión del Instituto de Estudios Peruano (IEP), el Congreso llega a su peor evaluación en el 2019: 8% de aceptación¹⁷⁹, lo cual gatilla la alta aceptación de la propuesta presidencial de aprobar una modificación constitucional para adelantar las elecciones presidenciales y congresales. Veamos:

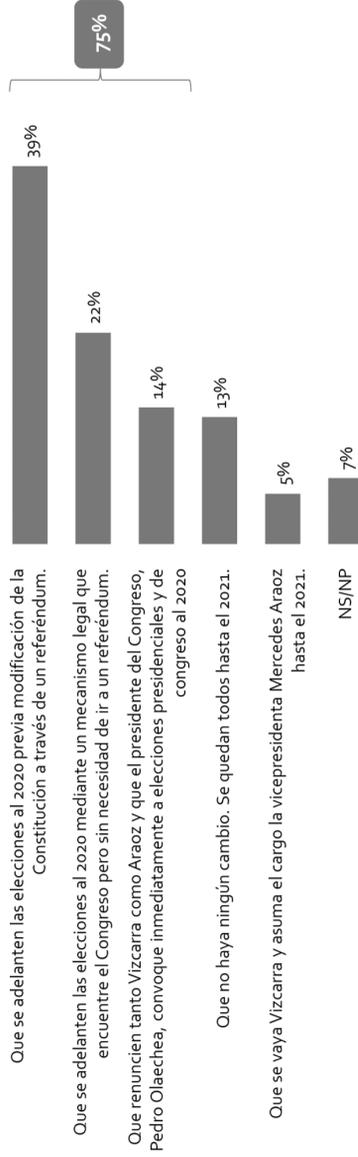
¹⁷⁹ INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP): “Informe de Opinión –Agosto 2019. Encuesta Nacional Urbano Rural”; Lima: 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/08/Informe-OP-Agosto-2019-5.pdf> Consulta: 17 de septiembre de 2019.

Gráfico 11

Posibles escenarios frente a la actual crisis política: 75% apoya algún tipo de salida que lleve a un cambio tanto en el Congreso como en la presidencia.



Se ha estado discutiendo varias alternativas frente a la actual crisis política, donde la gente opina de diferentes maneras. Para usted, ¿cuál sería la mejor opción? - **RESPUESTA ASISTIDA**



Base agosto 2019. Total de entrevistados - Nacional urbano rural (1224)

Fuente: IEP

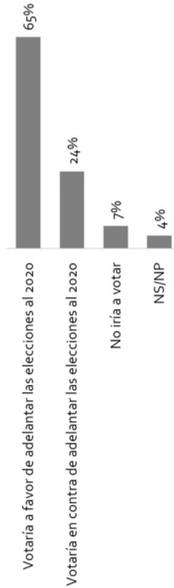
69. Por otro lado, en este mismo estudio de opinión del Instituto de Estudios Peruano (IEP), la proyección de cómo se darían los resultados de la votación para que se apruebe, en comicios, un referéndum para adelantar las elecciones presidenciales y congresales, el apoyo es contundente. Veamos:

Gráfico 12

De haber un referéndum, ¿cómo votarían los encuestados? Mayoría a favor de adelantar las elecciones. Las personas en Lima y en el centro del país se muestran más entusiastas con esta propuesta.



Si mañana fuera el referéndum, donde se preguntaría si se está de acuerdo o en desacuerdo con adelantar elecciones al 2020, ¿cómo votaría usted? - RESPUESTA ASISTIDA



Agosto 2019	Macro zona					Nivel socioeconómico				Nivel de información del tema		
	Total	Lima	Interior	Norte	Centro Sur	Oriente	NSE A/B	NSEC	NSE D/E	Poco informado	Muy informado	
Votaría a favor	65%	69%	63%	59%	85%	64%	54%	72%	74%	58%	55%	76%
Votaría en contra	24%	22%	25%	27%	10%	27%	29%	23%	20%	26%	29%	19%
No iría a votar	7%	5%	8%	10%	5%	9%	5%	2%	4%	10%	10%	3%
NS/NP	4%	4%	4%	4%	-	12%	3%	2%	6%	6%	6%	2%

Base agosto 2019; Total de entrevistados - Nacional urbano rural (1224)

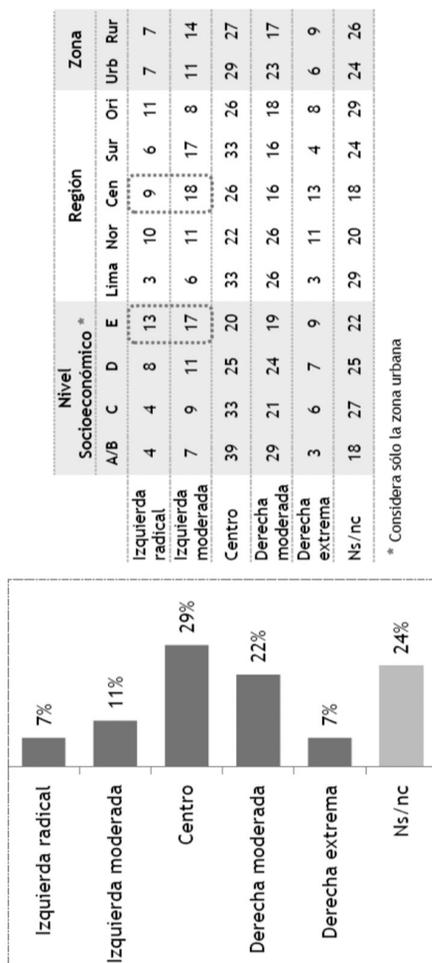
Fuente: IEP

70. Ahora bien, todos estos estudios de indagación de la opinión pública que he venido citando revelan que la población se muestra proclive a cambiar el escenario de la representación nacional. Por ello es que me parece interesante el estudio reciente (julio 2019) elaborado por Datum, relacionada al tipo de *ideología política* que la población prefiere para el Perú. Veamos:

174

Gráfico 13

Tipo de gobierno que se prefiere para el Perú
 Digame, ¿qué tipo de gobierno preferiría Ud. para el Perú?



Fuente: Datum¹⁸⁰

¹⁸⁰ DATUM INTERNACIONAL: “Encuesta de opinión pública a nivel nacional – julio 2019”; p. 18. Disponible en: <http://admin.datum.com.pe/datum/descarga/20190718181347.pdf> Consulta: 17 de septiembre de 2019.

71. En mi opinión y preferencia, una posición mesurada sería no realizar un cambio *total* de Constitución. La razón esencial radica en que de los seis títulos que tiene la Constitución, los tres primeros no requieren cambios. Se trata del Título I referido a los Derechos Fundamentales; el Título II que concierne al Estado y la Nación (*concepto de Estado, Nación y territorio*, así como de los tratados); y, el Título III relativo al régimen económico.
72. Creo que, en una Asamblea Constituyente, el sector radical que representa las ideologías conservadoras de derecha¹⁸¹, que son contrarias al enfoque de género, por ejemplo, podrían lograr un espacio en la Asamblea e intentarían (o lograrían) modificar algunas libertades relacionadas a la igualdad que representa el aludido enfoque de género, tan necesario hoy en día en las políticas públicas. Lo propio con el sector radical de izquierda, que se declara *anti-minero* y contrario al régimen económico de la Constitución de 1993. De allí que acotar la reforma, con un encargo que delimite la competencia de un órgano fuera del Parlamento como la *Convención Nacional de Reforma Constitucional* que propongo, podría *conectar* con ese sector de la población que está ávida de cambios estructurales pero que no desea -debido a que desconfía sobremanera- que tal encargo esté en manos del Parlamento. Los Títulos I, II y III, por consiguiente, *no* debieran ser tocados, a excepción del Capítulo IV “De la función pública” del Título I.
73. Entonces, ¿qué reformar y por qué?
- Cae de maduro, en función a lo dicho en el numeral anterior, que cabe reformar: el Título IV (Estructura del Estado: Poderes legislativo, ejecutivo, judicial, descentralización -regiones, municipalidades-, sistema electoral, sistema de defensa); y, el Título V (Garantías Constitucionales).
74. ¿Por qué modificar *todo* el Título IV? Porque en el aparato estatal es donde deben concentrarse las reformas. Hoy en día, la crisis política tiene algo positivo: ha puesto a prueba, con rigor, los mecanismos previstos en las reglas constitucionales de relacionamiento entre Ejecutivo y Legislativo. El modelo requiere ser repensado. Hay mu-

¹⁸¹ Que representan movimientos como “Con mis hijos no te metas”, por ejemplo.

chos aspectos en el funcionamiento del Congreso que merecen un profundo análisis y debate: ¿retornar a la bicameralidad? ¿cómo? ¿renunciabilidad del cargo congresal?, ¿renovación parlamentaria por tercios o mitades a mitad de mandato?, ¿sancionar, en serio, el transfuguismo?, ¿debe el Congreso nombrar algunos Ministros y co-participar en el gobierno para forzar consensos y entendimientos entre ambos poderes, quizás introduciendo la *censura constructiva*?, ¿abolición o atenuación de la inmunidad parlamentaria?, ¿requiere ajustes el modelo de juicio y antejuicio político?, ¿debe seguir eligiendo el Congreso a los Magistrados del Tribunal Constitucional?, ¿qué reformas requiere el Ejecutivo? ¿requiere ajustes la institución de la sucesión presidencial por vacancia o impedimento temporal del Presidente?, ¿qué ajustes hacer para que el Consejo de Ministros sea un cuerpo mejor articulado en la gestión?, ¿debe repensarse la inmunidad del Presidente?, ¿abolir la vacancia por incapacidad moral o regularla?, ¿debe repensarse el rol de la Corte Suprema?, ¿Y el Ministerio Público? ¿Y la Defensoría del Pueblo? ¿Debe, SERVIR, convertirse en un órgano constitucional autónomo, haciendo lo propio con INDECOPI? ¿Requiere ajustes el sistema electoral? ¿La Defensoría del Pueblo? ¿La Contraloría debe formar parte, con la Fiscalía, de un sistema del Ministerio Público, como en Colombia? ¿Deben los Procuradores Anticorrupción ser parte de la Contraloría para defender adecuadamente el patrimonio del Estado? ¿Qué ajustes requiere el modelo de descentralización en el Perú?

Como se aprecia, estas y muchas otras preguntas que se quedan en el tintero deben trasladarse a un debate de reforma constitucional. El Título V es clave porque se articula a una preocupación actual de la ciudadanía: 68% considera a la *corrupción* como el principal problema en el Perú¹⁸². Y la corrupción campea y socava el aparato estatal en todos sus estamentos, contribuyendo al enorme descrédito y desconfianza ciudadana en la gestión de las instituciones públicas.

¹⁸² DIARIO LA REPÚBLICA: “Encuesta IEP: Para 68%, la corrupción es el principal problema del país”; Lima: 21 de julio de 2019. Disponible en: <https://larpublica.pe/politica/2019/07/21/para-68-la-corrupcion-es-el-principal-problema-del-pais/> (Consulta: 17 de septiembre de 2019).

75. ¿Por qué modificar el Título V referido a las Garantías Constitucionales? Porque los estudios recientes demuestran que los instrumentos procesales creados por la Constitución para proteger los derechos fundamentales, no están siendo efectivos como lo exige el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos. En algunos trabajos de mi autoría he dado cuenta de ello¹⁸³, además del Informe Defensorial N° 172 de la Defensoría del Pueblo que da cuenta de la ineficacia del proceso de amparo en la Corte Superior de Lima. Mi trabajo de investigación doctoral sobre cinco años (2018-2014) de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (aún en preparación), arroja un promedio de 4 a 5 años de duración del proceso de amparo, versus 1 año y medio a 2 años de duración del proceso de habeas corpus. Se requiere repensar, desde la Constitución, cómo reestructurar los procesos constitucionales que sirven para tutelar los derechos fundamentales. Y en esa tarea, también está repensar la configuración y las competencias del Tribunal Constitucional que es un órgano importantísimo en el delicado trabajo de control de la constitucionalidad.

Como se ve, la tarea es ardua y sumamente delicada. Los Parlamentos desde el retorno a la democracia en 1980 y, más aún, durante el fujimorato (1990-2000) y los del post-fujimorato (2001-2019), nos han dado a los ciudadanos muchísimas razones para no confiarles la tarea de reformar, parcialmente, la Constitución. Sus intereses de grupo político y personales que se guían en torno a la coyuntura, al día a día, fuerza a que se requiera pensar en una Cámara Política, autónoma, que tenga esta especial tarea. ¿Cómo diseñarla? Veámoslo a continuación.

177

¹⁸³ Véase: LÓPEZ FLORES, Luciano: “Las limitaciones probatorias en el Proceso de Amparo. Una mirada desde el artículo 25° de la CADH para un nuevo modelo de proceso de tutela de los derechos fundamentales”. En: Priori Posada, Giovanni (Coordinador): “Proceso y Constitución. La Prueba en el Proceso. Libro de Ponencias del VIII Seminario Internacional de Derecho Procesal: Proceso y Constitución”; Lima: 2018; Palestra Editores; pp. 243-283. También: LÓPEZ FLORES, Luciano: “*El hábeas corpus en el Perú: Los riesgos de una tutela (in)efectiva de la libertad*”; En: Priori Posada, Giovanni (Coordinador): “Proceso y Constitución. Derecho Material y Proceso. El modo cómo el proceso se adecúa a la tutela del derecho material. Ponencias del Séptimo Seminario Internacional de Derecho Procesal: Proceso y Constitución”; Lima: 2017; Palestra Editores; pp. 261-286.

IV.2. ¿Qué características debiera tener la “Convención Nacional de Reforma Constitucional”?

IV.2.1. Planteamiento

76. De acuerdo a lo tratado en esta tercera parte, el modelo de *Convención Nacional de Reforma Constitucional* rescata una figura existente en nuestro constitucionalismo histórico, nada más y nada menos, que de la “madre de todas las Constituciones” del Perú, como lo decía Manuel Vicente Villarán. Además, éste modelo está contemplado en el Derecho Comparado, como así da cuenta la Comisión de Venecia en su *informe sobre enmiendas constitucionales* al cual ya me he referido *in extenso* anteriormente, así como en la región, para lo cual he citado el caso del literal c) del artículo 331° de la Constitución uruguaya en actual vigencia.

No se trata, pues, de un modelo inexistente.

77. Pues bien, sin perjuicio que más adelante mostraré un anteproyecto de articulado legislativo (*infra* IV.3.), considero que lo más adecuado es clarificar los procedimientos de reforma constitucional en la Constitución de 1993.

178

IV.2.2. Procedimientos de reforma parcial

78. En efecto, mi propuesta consiste en *distinguir* dos grandes tipos de procedimientos de reforma constitucional: *parcial* y *total*. Y, en el caso de los primeros, a su vez, planteo también distinguir *tres sub tipos*: (i) que la reforma sea de competencia del Parlamento; (ii) que sea aprobada en *referéndum* promovido por los ciudadanos; y, (iii) que sea competencia de la *Convención Nacional de Reforma Constitucional*.

79. La variedad de los dos grandes tipos y de prever sub tipos de procedimientos de reforma constitucional, tiene por propósito cumplir la recomendación de *equilibrar* las características de *rigidez* y *flexibilidad* de las enmiendas constitucionales a que se refiere la Comisión de Venecia¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Señala al respecto la Comisión de Venecia:

“239. Hay buenas razones por las cuales las constituciones deben ser tanto rígi-

80. En efecto, propongo modificar el artículo 206° de la Constitución que, hoy en día, y a la luz de lo que ya he tratado anteriormente en este trabajo, contempla procedimientos de reforma parcial que exclusivamente están en manos del Parlamento. En ese sentido, planteo que dicha disposición constitucional contemple tres procedimientos de reforma constitucional *parcial*, que pueden funcionar de manera *alternativa*, de acuerdo a estos lineamientos:

- a) ***Un procedimiento de reforma constitucional parlamentario***, tal cual existe hoy en el artículo 206° de la Constitución. Es decir, la iniciativa legislativa de reforma constitucional le corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; los congresistas; o un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. De igual forma, el trámite y debate de la iniciativa es prioritario.

La reforma debe ser aprobada: (i) Con mayoría absoluta del número legal de congresistas y ratificada mediante referéndum; y, (ii) Omitiendo el referéndum cuando el Congreso así lo decida expresamente, aprobándola en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La novedad que introduzco en el citado artículo 206° radica en que *“No es procedente la omisión si la iniciativa versa sobre materias normativas de los Títulos I, II y III de esta Constitu-*

179

das como suficientemente flexibles para ser enmendadas, si es necesario. El desafío es equilibrar estos requisitos de una manera que permita aprobar las reformas necesarias sin menoscabar la estabilidad constitucional, previsibilidad y protección. El saldo final solo se puede encontrar dentro de cada sistema constitucional, dependiendo de sus características específicas. Pero el acto de equilibrio puede ser más o menos exitoso, dependiendo de una comprensión general de los mecanismos y principios involucrados”. *Cf.* COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia): “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission (Aprobado por la Comisión de Venecia) at its 81 st Plenary Session (en su 81ª sesión plenaria) (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”; *ibídem*, p. 47. Traducción libre del autor.

ción”. Dicho de otro modo, si las enmiendas parciales versan sobre materias normativas relacionadas a los *derechos fundamentales* (Título I), al Estado, la Nación y el territorio (Título II) o al Régimen Económico (Título III), el referéndum *no puede ser omitido*. Con la convocatoria a referéndum busco asegurar un amplio debate público son tres aspectos delicados en la Constitución. Y es que como bien recomienda la Comisión de Venecia:

“248. Debería ser posible debatir y modificar no solo las disposiciones constitucionales sobre gobierno, sino también disposiciones sobre derechos fundamentales y todas las demás partes de la Constitución”¹⁸⁵. [subrayado agregado]

Se mantiene la prohibición de veto presidencial a la ley de reforma constitucional.

- b) ***Un procedimiento de reforma constitucional vía referéndum.*** Como ya lo he indicado en este trabajo, los ciudadanos, conforme a lo prescrito por el artículo 2º, inciso 17º, artículo 31º y el inciso 1º del artículo 32º, tienen *derecho de referéndum*, es decir, a promover una consulta popular para reformas totales o parciales de la Constitución, siguiendo el trámite y cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley N° 26300. Se trata de un derecho *distinto* al de *iniciativa legislativa* ciudadana, aspecto que ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N° 0046-2004-PI/TC).

Contemplar, en el texto del artículo 206º, este procedimiento contribuye a clarificar aquel que ya existe, hoy en día, de una lectura sistemática de los artículos 2º (inciso 17º), 31º y 32.1º de la Constitución.

¹⁸⁵ COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia): “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission Aprobado por la Comisión de Venecia at its 81 st Plenary Session en su 81ª sesión plenaria (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”; *ibidem*, p. 48. Traducción libre del autor.

- c) ***Un procedimiento de reforma constitucional vía un órgano ad-hoc, de poder constituyente-constituido, distinto al Parlamento.*** Esta es la gran novedad de mi propuesta. Como ya lo he comentado en esta tercera parte del presente trabajo, rescato de nuestro constitucionalismo histórico la figura de un órgano ad hoc, con poder *constituyente-constituido* o *derivado*, existente en la Constitución de 1828 que tenía competencia para hacer reformas *totales* o *parciales*. He tomado el nombre de *Convención Nacional* contenida en la Carta Política de 1828, agregándole: *de Reforma Constitucional*

IV.2.3. ¿Cuáles son las vías para convocar a la *Convención Nacional de Reforma Constitucional*?

81. La *Convención Nacional de Reforma Constitucional* tendría competencia para reformar las materias normativas que se determinen en el decreto de convocatoria de elecciones para elegir convencionales. Es decir, es un órgano que trabaja en base a unos límites formales: reforma solo aquello para lo que se le ha llamado y autorizado a legislar.
82. Esto es importante porque, como lógico es deducir, se trata no de un órgano de *poder constituyente originario*, porque no tiene competencia para realizar una modificación *total* de la Constitución, sino que opera como un órgano de *poder constituyente constituido* o *derivado*. De allí que tenga límites formales determinados por el Decreto Supremo de convocatoria a elecciones para elegir, en sufragio directo, a los *convencionales*: insisto, sólo reforma aquello para lo que se le ha autorizado a reformar. Y, naturalmente, como un órgano de *poder constituyente derivado*, debe cumplir con los límites materiales implícitos y explícitos.
83. De esta manera, el Decreto Supremo de convocatoria es clave. Lo emite el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, y refleja, a su vez, una serie de procedimientos que conducen a dicha *convocatoria*. Cabe indicar que la convocatoria a elección de convencionales se hace con una anticipación no menor de 120 (ciento veinte) días naturales y no mayor de 150 (ciento cincuenta), a fin de guardar coherencia con el mismo rango de tiempos que se observa para la convocatoria a elecciones congresales.

84. El *primer procedimiento* para convocar a la *Convención Nacional* es mediante ***iniciativa del Congreso***. Es decir, es el Parlamento el que, mediante Resolución Legislativa aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas, puede generar un procedimiento parlamentario especial destinado a convocar a la *Convención Nacional*. Como es lógico, en la Resolución Legislativa deberá figurar las materias normativas sobre las que se habilita la competencia reformadora de la Convención.
85. El *segundo procedimiento de convocatoria* es por ***iniciativa del Poder Ejecutivo***. En este caso, el Presidente, con acuerdo de su Consejo de Ministros, puede aprobar vía Decreto Supremo que se convoque a la Convención Nacional en tres situaciones muy concretas:

- a) El primer caso, está referido a que el presidente del Consejo de Ministros hubiera hecho cuestión de confianza sobre una iniciativa legislativa de reforma constitucional y el Congreso la hubiere rehusado o hubiere sido censurado por dicha iniciativa o habiéndose otorgado la confianza, luego fuera desaprobada la propuesta de ley de reforma constitucional. Nótese que en estos casos, la iniciativa de reforma constitucional es, en puridad, una *iniciativa ministerial* como *in extenso* lo he explicado en la segunda parte de este libro (*supra* 119 y ss). Al presentarse, activa el procedimiento legislativo en el Congreso. Dicho procedimiento culmina con la aprobación, desaprobación o aprobación del proyecto con modificaciones. Y como ya lo he explicado con detalle, la *cuestión de confianza* opera para respaldar el proyecto de ley en esa etapa incipiente, inicial, del procedimiento legislativo, a efectos que sea aprobado. Si la cuestión de confianza se rehusa (no se aprueba) o se censura al gabinete o, en su defecto, habiéndose otorgado la confianza, luego el Parlamento archiva la propuesta, en estos casos se genera una crisis de gabinete que he detallado en los gráficos 6 y 7 *supra*, conforme lo establece el artículo 133° de la Constitución.

Más allá que la crisis ministerial se desahoga, en estos casos, mediante la renuncia del Premier y la renovación del gabinete o, en el primer caso, si se trata de doble negación de confianza

en un mismo periodo presidencial, adicionando la disolución del Parlamento, la fórmula que aquí contemplo permitiría encontrarle una solución más efectiva a la crisis de tal modo que no sacrifique la reforma constitucional promovida e impulsada por el Ejecutivo. En este caso, la controversia con el Parlamento sobre este punto se dirime convocando a la Convención Nacional para que la estudie, analice y apruebe una fórmula de modificación constitucional.

- b) El segundo caso está referido a que el proyecto de ley de reforma constitucional presentado por el Ejecutivo o aquel presentado por ciudadanos (0.3% de la población electoral), no hubiera sido dictaminado o el dictamen no hubiera sido sometido a debate, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados desde que se presentó la iniciativa. De esta manera, la *inacción* del Parlamento genera que el Ejecutivo pueda analizar si usa esta facultad de llamar a la Convención Nacional. De esta manera, el Congreso tiene el incentivo de analizar el proyecto y ponerlo a debate en un plazo razonable de una legislatura, dado que es un plazo de seis meses.
- c) El tercer caso consiste en que la decisión de que sea la Convención Nacional la que ejerza competencia para reformar determinadas materias normativas, sea adoptada en una consulta popular vía *referéndum*.

183

La propuesta contempla, en este supuesto, dos escenarios:

- (i) Que el referéndum haya sido promovido por los ciudadanos, en ejercicio de su derecho de referéndum previsto en el inciso 17° del artículo 2° y el artículo 31° de la Constitución, siguiendo las reglas de procedimiento de la Ley N° 26300; ó,
- (ii) Que la consulta popular sea de carácter ratificatorio de la decisión del Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, de convocar a la Convención Nacional.

En este caso, nótese que el referéndum funciona de manera *institucional*, no como en el supuesto anterior donde es fruto del ejercicio del *derecho subjetivo constitucional de referéndum*.

Asimismo, la propuesta contempla que en este caso de referéndum institucional, aprobado por el Presidente con acuerdo de su Consejo de Ministros, se da en este caso: si el Congreso, a

juicio del Presidente, ha modificado *sustancialmente* el proyecto que él hubiere presentado o si la iniciativa legislativa fue ciudadana (0.3% de la población electoral).

Sin embargo, la propuesta contempla que no basta con que la aprobación contenga, en consideración del Ejecutivo, *modificaciones sustanciales*, sino que el Ejecutivo, en tal supuesto, debe agotar un recurso previo: plantear reconsideración ante el Parlamento de la iniciativa aprobada, por escrito, debidamente fundamentada, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas contadas desde que fuera aprobada. Si dicha articulación es rechazada, entonces el Presidente queda habilitado para activar este mecanismo de referéndum institucional para llamar a la Convención Nacional.

IV.2.4. ¿Cómo operaría la *Convención Nacional de Reforma Constitucional*?

184

86. Veamos ahora cómo funcionaría la *Convención Nacional*. En principio, concibo una cámara compuesta por 80 *convencionales*. Es una cámara pequeña que permita un trabajo más articulado y prolijo.
87. La elección de los *convencionales* es por sufragio directo. Le son aplicables, en lo que no contraríe lo dispuesto por la Constitución, las leyes sobre elección de parlamentarios.
88. Es medular tener muy claro que es una cámara política de carácter temporal. Realiza sus funciones en un plazo no mayor de doce (12) meses, contados desde la fecha de su instalación. Considero un modelo cuyas normas establezcan, específicamente, que es nulo todo acto que extienda su mandato, lo convierta en permanente o lo incorpore como otra cámara del Congreso de la República.
89. Es importante considerar que la Convención Nacional tiene competencia:
 - a) Para deliberar y aprobar su propio reglamento o aplicar el del Congreso de la República en lo que resultare pertinente;
 - b) Para deliberar y aprobar las leyes ordinarias u orgánicas que se requieran para implementar las reformas constitucionales que hubiere aprobado; y,

- c) Para deliberar y aprobar las iniciativas legislativas relativas a las materias normativas objeto de reforma que presenten el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, los congresistas y los convencionales.
90. Como quiera que la Convención Nacional estaría abordando tareas puntuales de reforma constitucional y, por ende, no afecta las funciones del Parlamento, mi propuesta establece que, durante el periodo de funcionamiento de la Convención, el Congreso de la República queda limitado de debatir iniciativas legislativas referidas a las mismas materias normativas cuya competencia se le ha asignado a la Convención Nacional. De esta manera se evita la duplicidad de funciones legislativas.
91. Por ello, publicada la convocatoria, el procedimiento legislativo no culminado de aquellas iniciativas en trámite, deberá suspenderse, debiendo el Congreso de la República remitir todo lo actuado a conocimiento de la Convención.
92. En cuanto al perfil de los convencionales y los derechos y obligaciones de sus cargos, la propuesta plantea lo siguiente:
- a) Para postular se requieren los mismos requisitos exigidos para ser congresista de la República, además de ejercer una profesión o docencia universitaria en Universidad Pública o Privada que cuente con licenciamiento por la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU), en un periodo no menor a cinco (5) años anteriores a la postulación. Son elegidos respetando el sistema de representación proporcional con lista abierta o voto preferencial.
- Lo que se busca es que si bien el encargo es político, la tarea reformadora tiene una fuerte labor técnica. De allí que la propuesta coloque una valla de acceso restringiendo el acceso al cargo de solo profesionales universitarios provenientes de Universidades licenciadas al momento de la postulación.
- b) El cargo es renunciable, sin necesidad de expresión de causa ni de aprobación para hacerse efectiva. Presentada la renuncia ante la presidencia de la Convención, se oficia de inmediato al Jurado Nacional de Elecciones para la proclamación del accesitario;

- c) Los convencionales no gozan de inmunidad de arresto y proceso, ni tienen el beneficio del antejuicio y juicio político a que se refieren los artículos 99° y 100° de esta Constitución, durante el periodo de su mandato, ni con posterioridad;
 - d) El cargo de convencional es a dedicación exclusiva. Pueden ejercer la docencia o alguna profesión u oficio que no sea incompatible con su función durante las horas de no funcionamiento de la Convención. Le son aplicables los mismos derechos, atribuciones, impedimentos, incompatibilidades y obligaciones de un congresista de la República, conforme a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia;
 - e) Sin perjuicio de la participación de los partidos políticos, podrán participar en la elección de convencionales, movimientos políticos independientes creados para este propósito, de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto dicte el Jurado Nacional de Elecciones. El financiamiento de estas elecciones es exclusivamente con fondos públicos. Está terminantemente prohibido el financiamiento privado, aún cuando provenga de aportes de los partidos y movimientos políticos participantes en las elecciones.
93. Finalmente, en cuanto a los productos que arroje la Convención, la propuesta contempla:
- a) La potestad de la Convención de agrupar las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos, de tal modo que ello pueda facilitar la toma de decisiones;
 - b) La aprobación de las leyes de reforma y de las leyes ordinarias u orgánicas de implementación de las primeras, se adoptan por mayoría absoluta del número legal de convencionales. Es decir, la Convención Nacional puede decidir que además de las reformas constitucionales, apruebe también las leyes orgánicas y ordinarias que sirvan para implementar tales reformas. De esa manera, se busca una mayor eficiencia en la labor legislativa y, a su vez, tratar de inclinar a la neutralidad la aprobación de tales leyes, dado que, por su propia naturaleza, un Congreso es un espacio de intereses políticos

partidarios que, muchas veces, afectan tal neutralidad en la labor legislativa;

- c) Las leyes aprobadas por la Convención serán promulgadas por su Presidente y no podrán ser observadas por el Presidente de la República. De esta manera, se busca guardar coherencia con el mismo principio que se tiene en el caso de la reforma constitucional por vía parlamentaria.
- d) Las leyes aprobadas por la Convención deberán ser ratificadas mediante referéndum, si así lo aprueban dos tercios del número legal de convencionales.

IV.2.5. Sobre el procedimiento de reforma total de la Constitución

- 94. Como se aprecia en el gráfico 10 *supra*, el artículo 32.1° de la Constitución ha establecido que vía referéndum puede modificarse, totalmente, la Constitución que actualmente nos rige. Y ello ha sido desarrollado en dos sentencias del Tribunal Constitucional: STC N° 0046-2004-PI/TC y 0014-2002-PI/TC.
- 95. A pesar que la jurisprudencia constitucional establece que la Constitución de 1993 *sí* puede ser modificada totalmente, sin embargo, los mecanismos no son lo suficientemente claros, por lo que la propuesta pretende canalizarlos.
- 96. En principio, mi propuesta plantea que la Constitución podrá ser totalmente reformada si conforme a lo dispuesto por el inciso 1° del artículo 32° de la Constitución, *se aprueba en referéndum la convocatoria a una Asamblea Constituyente con tal propósito*. Ese es el punto de partida para efectos de guardar coherencia con los postulados de la jurisprudencia constitucional.
- 97. Para tal efecto, se propone que el referéndum podrá ser promovido:
 - a) Por un número de ciudadanos equivalente al diez por ciento (10%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral, de tal manera que se le da un mejor tratamiento a la iniciativa de referéndum ciudadano directo que contempla el artículo 31° de la Constitución;
 - b) Por una ley aprobada con tal propósito por el Congreso de la República en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una

votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. Es decir, se prevé el dictado de una *ley de referéndum* para convocar a una Asamblea Constituyente. La iniciativa legislativa le corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; los congresistas; o un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. Igualmente se prevé que esa ley no podrá ser observada por el Presidente de la República; y,

- c) Por el Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, en los mismos supuestos del *procedimiento de convocatoria por **iniciativa del Poder Ejecutivo*** que he tratado antes en el caso de la Convención Nacional de Reforma Constitucional (*supra* 85).
98. En cuanto a su conformación, mi propuesta plantea que de aprobarse en referéndum la convocatoria a Asamblea Constituyente, el número de sus miembros no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Es decir, no más de 130. Rigen para los asambleístas los mismos requisitos de los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional, así como las mismas reglas de funcionamiento de dicho órgano de reforma constitucional, incluyendo su tiempo máximo de duración.
99. En la misma tónica que la Convención Nacional, la Asamblea Constituyente, además de aprobar una nueva Constitución, podrá también aprobar las principales leyes orgánicas que considere necesarias para viabilizar sus reformas. Su funcionamiento no interrumpe ni suspende las funciones de los órganos constitucionales y poderes públicos que rigen conforme a la Constitución vigente. Tampoco interrumpe ni recorta el mandato de los poderes públicos provenientes de elección popular, salvo que tales disposiciones sean aprobadas mediante referéndum.
100. Finalmente, se establece que sancionada la nueva Constitución por la Asamblea Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho. Sólo será ratificada mediante referéndum si así lo deciden y aprueban dos tercios del número legal de asambleístas.

IV.2.6. Sobre la convocatoria de la Convención Nacional de Reforma Constitucional como una herramienta que complemente y/o sea una alternativa al proyecto de adelanto de elecciones

101. Comenté al finalizar la segunda parte de este libro, que la propuesta de adelanto de elecciones debía fortalecerse con otra propuesta que sirva para no dejar sin piso a las reformas que han venido recibiendo el respaldo ciudadano. Y, en ese sentido, la Convención Nacional, tomada de la génesis de nuestro constitucionalismo histórico (Constitución de 1828) y de la experiencia comparada, sirve para construir una propuesta como la que aquí he descrito con la modificación del artículo 206° de la Constitución y la incorporación de los artículos 207° y 208° en la Constitución, además de introducir disposiciones transitorias especiales en la Carta Política que permitan, hoy en día, llamar a la Convención Nacional.
102. Naturalmente que, siendo un proyecto de ley de reforma constitucional, esta propuesta que planteo debiera seguir el mismo camino que recorre el proyecto de adelanto de elecciones, dado que debe respetarse el procedimiento formal del artículo 206° de la Constitución, según su texto actual.
103. En ese sentido, la propuesta que aquí sustento plantea incorporar la *Cuarta Disposición Transitoria Especial* de la Constitución Política vigente con el propósito de:
 - a) Autorizar al Presidente de la República para que con acuerdo del Consejo de Ministros convoque a elecciones para elegir a los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional, siguiendo los mecanismos que se describen en la propuesta cuyo articulado, para una mejor precisión, presentaré seguidamente (*infra* IV.3.). De esta manera, descomprimos la controversia entre Ejecutivo y Legislativo sobre la necesidad de debatir las reformas que el país necesita deponiendo intereses de grupos.
 - b) Las materias normativas que estaría llamado a analizar la Convención sería el Capítulo IV del Título I (“Función Pública”), así como los Títulos IV y V de la Constitución Política vigente, así como aprobar las Disposiciones Finales, Transitorias y Complementarias en dicha Carta Política que resultaren necesarias

- c) Considero también que sin perjuicio del derecho de iniciativa legislativa de reforma de los convencionales, la Convención Nacional de Reforma Constitucional debiera tener como punto de partida de su trabajo: (i) las iniciativas de reforma constitucional y legal presentadas al Congreso de la República por el Poder Ejecutivo en base al informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, aprobada por Resolución Suprema N° 228-2018-PCM (Comisión Tuesta); (ii) las iniciativas de reforma constitucional y legal presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, en base al informe final de la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, aprobada por Resolución Suprema N° 142-2018-PCM (Comisión Wagner); y, (iii) así como las iniciativas de reforma constitucional y legal sobre reforma política tramitados o aprobados en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República a la fecha de entrada en vigencia de esta Disposición Transitoria Especial.
- d) Planteo que los congresistas en actual ejercicio puedan postular al cargo de convencionales. La idea es generar un incentivo para abrir espacio a la negociación que conduzca a un acuerdo político para llevar adelante, bien el proyecto de adelanto de elecciones, o bien una propuesta como la que aquí planteo. Recuérdese que en la actualidad los congresistas actuales no pueden postular a la reelección. Y, respetando el principio democrático, cabría dejar al arbitrio popular si es que merecen o no un espacio en la Convención Nacional.
- e) Para lograr lo anterior, la propuesta contempla que los congresistas en actual ejercicio deberán pedir la licencia a que se refiere el artículo 114° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, dentro del plazo de sesenta (60) días naturales anteriores a la elección. En caso de resultar elegidos, vacan de pleno derecho en el cargo de congresista, debiéndose llamar de inmediato a sus accesitarios, si fuera el caso, sorteando, así, la restricción de renuncia al cargo que establece el artículo 93° de la Constitución.

104. Una cuestión de especial importancia consiste en que la aprobación de esta propuesta facultará al Presidente de la República a la inmediata convocatoria a referéndum para su ratificación.

Una reforma tan trascendente como llamar a elecciones para convocar a la Convención Nacional de Reforma Constitucional merece el pronunciamiento del pueblo.

105. Para lograr lo anterior, propongo que el referéndum deba realizarse en el mes de noviembre del año 2019. Así, en caso la ley sea ratificada en la consulta popular, el proceso de elección de los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional podría realizarse en el mes de marzo del año 2020. Su instalación deberá producirse, a más tardar, en el mes de mayo del mismo año.
106. ¿Por qué tal planteamiento? La propuesta tiene por finalidad desprender la elección de los convencionales de las elecciones generales para congresistas y para presidente de la República. De esta manera se pretendería lograr mayor neutralidad con una participación plural de representantes en la Convención Nacional, de tal manera que los partidos protagónicos de la actual crisis no tengan la presencia lograda en el actual Parlamento.

V. Propuesta de *fórmula legal*, a modo de Anteproyecto

191

107. Finalizando esta tercera parte de este trabajo, a continuación presento una propuesta de *fórmula legal* que pueda aterrizar los planteamientos esbozados en las líneas anteriores. Espero que esta propuesta sirva para el debate y encontrar vías que abran espacio para arribar a un acuerdo político en bienestar del país. El Perú no puede descuidar las reformas tan necesarias, como me he encargado de sustentar en este trabajo. El proyecto de adelanto de elecciones debe ir acompañado de una propuesta *constructiva*. Esa ha sido la motivación de este libro. Espero aportar en esa línea, de cara al Bicentenario.

Fórmula legal:

El Congreso de la República
ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente

**Ley que regula los Procedimientos de Reforma
Constitucional y que crea la Convención
Nacional de Reforma Constitucional**

Artículo 1°.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer los procedimientos de reforma total y parcial de la Constitución, para lo cual modifica el artículo 206° e incorpora los artículos 207° y 208°, así como Disposiciones Transitorias Especiales de la Carta Política vigente, a fin de posibilitar la reforma constitucional del Capítulo IV del Título I y los Títulos V y VI de la Constitución Política, a través de la convocatoria de la Convención Nacional de Reforma Constitucional.

192

Artículo 2°.- Procedimientos de Reforma Parcial de la Constitución

Modifícase el artículo 206° de la Constitución conforme al texto sustitutorio siguiente:

“**Artículo 206°.-** Esta Constitución podrá ser parcialmente reformada:

1. Por el Congreso de la República. La iniciativa legislativa de reforma constitucional le corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; los congresistas; o un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

El trámite y debate de la iniciativa es prioritario. Debe ser aprobada:

- a) Con mayoría absoluta del número legal de congresistas y ratificada mediante referéndum

- b) Omitiendo el referéndum cuando el Congreso así lo decida expresamente, aprobándola en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. No es procedente la omisión si la iniciativa versa sobre materias normativas de los Títulos I, II y III de esta Constitución.

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

- 2. Por aprobación de una consulta popular de reformas parciales de esta Constitución. Los ciudadanos, conforme a lo prescrito por el artículo 2°, inciso 17°, artículo 31° y el inciso 1° del artículo 32°, pueden promoverla mediante el ejercicio de su derecho de referéndum.
- 3. Por la Convención Nacional de Reforma Constitucional con el propósito de reformar las materias normativas que se determinen en el decreto de convocatoria de elecciones para elegir convencionales.

El Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, dicta el decreto supremo de convocatoria:

193

- 3.1. A iniciativa del Congreso, si éste así lo decide, mediante Resolución Legislativa aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de parlamentarios.
- 3.2. A su propia iniciativa, con aprobación del Consejo de Ministros:
 - 3.2.1. En caso que el presidente del Consejo de Ministros hubiera hecho cuestión de confianza sobre una iniciativa legislativa de reforma constitucional y el Congreso la hubiere rehusado o censurado por su planteamiento o habiéndose otorgado la confianza, luego fuera desaprobada la iniciativa;
 - 3.2.2. En caso su iniciativa o aquella presentada por ciudadanos, no hubiera sido dictaminada o el dictamen no hubiera sido sometido a debate, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados desde que se presentó la iniciativa.

3.2.3. Si la decisión de convocarla hubiere sido aprobada en referéndum:

- a) Promovido por los ciudadanos, conforme a la ley de la materia, en ejercicio de su derecho de referéndum previsto en el inciso 17° del artículo 2° y el artículo 31° de la Constitución; ó,
- b) Por aprobación de una consulta popular que ratifique la decisión del Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, de convocar a la Convención Nacional de Reforma Constitucional para conocer de la iniciativa legislativa de reforma constitucional presentada por el Poder Ejecutivo o del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral, que, a su juicio, hubiere sido aprobada por el Congreso con modificaciones sustanciales a las contenidas en la propuesta y, además, hubiera rechazado la reconsideración que hubiere formulado el presidente del Consejo de Ministros, por escrito, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas contadas desde que fuera aprobada.

194

3.3. La convocatoria a elección de convencionales se hace con una anticipación no menor de 120 (ciento veinte) días naturales y no mayor de 150 (ciento cincuenta).

“**Artículo 207°.**- La Convención Nacional de Reforma Constitucional a que se refiere el inciso 3° del artículo 206° se sujeta a las reglas siguientes:

1. Se compone de ochenta (80) miembros, elegidos por sufragio directo. Le son aplicables, en lo que no contraríe lo dispuesto en esta Constitución, las leyes sobre elección de parlamentarios.
2. Es de carácter temporal. Realiza sus funciones en un plazo no mayor de doce (12) meses, contados desde la fecha de su instalación. Es nulo todo acto que extienda su mandato, lo convierta en permanente o lo incorpore como otra cámara del Congreso de la República

3. Ejerce poder constituyente derivado sobre las materias normativas objeto de su convocatoria. Además, tiene competencia:
 - a) Para deliberar y aprobar su propio reglamento o aplicar el del Congreso de la República en lo que resultare pertinente;
 - b) Para deliberar y aprobar las leyes ordinarias u orgánicas que se requieran para implementar las reformas constitucionales que hubiere aprobado; y,
 - c) Para deliberar y aprobar las iniciativas legislativas relativas a las materias normativas objeto de reforma que presenten el Presidente de la República, con acuerdo de su Consejo de Ministros, los congresistas y los convencionales.
4. Durante el periodo de funcionamiento de la Convención, el Congreso de la República queda limitado de debatir iniciativas legislativas referidas a las materias normativas de competencia de la primera. Publicada la convocatoria, el procedimiento legislativo no culminado de aquellas iniciativas en trámite, deberá suspenderse, debiendo el Congreso de la República remitir todo lo actuado a conocimiento de la Convención.
5. El ejercicio de la competencia de reforma de la Convención no afecta, interrumpe o suspende las funciones del Congreso de la República.
6. Los miembros de la Convención se denominan “convencionales”. Su cargo se sujeta a los siguientes requisitos, derechos y obligaciones:
 - a) Para postular se requieren los mismos requisitos exigidos para ser congresista de la República, además de ejercer una profesión o docencia universitaria en Universidad Pública o Privada que cuente con licenciamiento por la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU), en un periodo no menor a cinco (5) años anteriores a la postulación. Son elegidos respetando el sistema de representación proporcional con lista abierta o voto preferencial.
 - b) El cargo es renunciable, sin necesidad de expresión de causa ni de aprobación para hacerse efectiva. Presentada la renuncia ante la presidencia de la Convención, se oficia de inmediato

al Jurado Nacional de Elecciones para la proclamación del accesitario;

- c) Los convencionales no gozan de inmunidad de arresto y proceso, ni tienen el beneficio del antejuicio y juicio político a que se refieren los artículos 99° y 100° de esta Constitución, durante el periodo de su mandato, ni con posterioridad;
- d) El cargo de convencional es a dedicación exclusiva. Pueden ejercer la docencia o alguna profesión u oficio que no sea incompatible con su función durante las horas de no funcionamiento de la Convención. Le son aplicables los mismos derechos, atribuciones, impedimentos, incompatibilidades y obligaciones de un congresista de la República, conforme a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia;
- e) Sin perjuicio de la participación de los partidos políticos, podrán participar en la elección de convencionales, movimientos políticos independientes creados para este propósito, de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto dicte el Jurado Nacional de Elecciones. El financiamiento de estas elecciones es exclusivamente con fondos públicos. Está terminantemente prohibido el financiamiento privado, aún cuando provenga de aportes de los partidos y movimientos políticos participantes en las elecciones.

196

7. La Convención Nacional de Reforma Constitucional:

- a) Agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos;
- b) La aprobación de las leyes de reforma y de las leyes ordinarias u orgánicas de implementación de las primeras, se adoptan por mayoría absoluta del número legal de convencionales;
- c) Las leyes aprobadas por la Convención serán promulgadas por su Presidente y no podrán ser observadas por el Presidente de la República; y,
- d) Las leyes aprobadas por la Convención deberán ser ratificadas mediante referéndum, si así lo aprueban dos tercios del número legal de convencionales”.

Artículo 3°.- Procedimiento de Reforma Total de la Constitución

Incorpórase el artículo 208° de la Constitución conforme al texto siguiente:

“**Artículo 208°.**- Esta Constitución podrá ser totalmente reformada si conforme a lo dispuesto por el inciso 1° del artículo 32° de la Constitución, se aprueba en referéndum la convocatoria a una Asamblea Constituyente con tal propósito.

El referéndum podrá ser promovido:

- a) Por un número de ciudadanos equivalente al diez por ciento (10%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral;
- b) Por una ley aprobada con tal propósito por el Congreso de la República en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La iniciativa legislativa les corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; los congresistas; o un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

197

Esta ley no podrá ser observada por el Presidente de la República; y,

- c) Por el Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, en los mismos supuestos del numeral 3.2. del inciso 3° del artículo 206°.

La convocatoria, procedimiento y realización del referéndum se sujeta a las leyes de la materia

De aprobarse en referéndum la convocatoria a Asamblea Constituyente, el número de sus miembros no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Rigen para los asambleístas los mismos requisitos de los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional a que se refiere el artículo 207°, así como las mismas reglas de funcionamiento de dicho órgano de reforma constitucional, incluyendo su tiempo máximo de duración.

La Asamblea Constituyente, además de aprobar una nueva Constitución, podrá también aprobar las principales leyes orgánicas que considere necesarias para viabilizar sus reformas. Su funcionamiento no interrumpe ni suspende las funciones de los órganos constitucionales y poderes públicos que rigen conforme a la Constitución vigente. Tampoco interrumpe ni recorta el mandato de los poderes públicos provenientes de elección popular, salvo que tales disposiciones sean aprobadas mediante referéndum.

Sancionada la nueva Constitución por la Asamblea Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho. Sólo será ratificada mediante referéndum si así lo deciden y aprueban dos tercios del número legal de asambleístas”.

Artículo 4°.- Convocatoria a la Convención Nacional de Reforma Constitucional

Incorpórase la Cuarta Disposición Transitoria Especial de la Constitución Política vigente con el siguiente texto:

198

“**Cuarta.-** Autorícese al Presidente de la República para que con acuerdo del Consejo de Ministros convoque a elecciones para elegir a los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional a que se refiere el inciso 3° del artículo 206° y el artículo 207° de la Constitución, siguiendo el procedimiento establecido en dichas disposiciones constitucionales.

La Convención Nacional de Reforma Constitucional:

1. Queda autorizada a reformar el Capítulo IV del Título I, así como los Títulos IV y V de la Constitución Política vigente, así como aprobar las Disposiciones Finales, Transitorias y Complementarias en dicha Carta Política que resultaren necesarias.
2. Sin perjuicio del derecho de iniciativa legislativa de reforma de los convencionales, la Convención Nacional de Reforma Constitucional tomará en cuenta las iniciativas de reforma constitucional y legal presentadas al Congreso de la República por el Poder Ejecutivo en base al informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, aprobada por Resolución Suprema N° 228-2018-PCM; las iniciativas de reforma constitucional

y legal presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, en base al informe final de la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, aprobada por Resolución Suprema N° 142-2018-PCM; así como las iniciativas de reforma constitucional y legal sobre reforma política tramitados o aprobados en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República a la fecha de entrada en vigencia de esta Disposición Transitoria Especial.

3. Los congresistas en actual ejercicio podrán postular al cargo de convencionales. Para tal efecto, deberán pedir la licencia a que se refiere el artículo 114° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, dentro del plazo de sesenta (60) días naturales anteriores a la elección. En caso de resultar elegidos, vacan de pleno derecho en el cargo de congresista, debiéndose llamar de inmediato a sus accesorios, si fuera el caso.
4. Para los funcionarios a que se refiere el artículo 91° de la Constitución no resulta aplicable el plazo previsto en dicha disposición. Para postular al cargo de convencionales, el plazo de renuncia será de sesenta (60) días naturales anteriores a la elección”.

199

Artículo 5°.- Referéndum

La aprobación de esta ley facultará al Presidente de la República a la inmediata convocatoria a referéndum para su ratificación, conforme lo establecen el inciso 3° del artículo 206° y el artículo 207° de la Constitución, sin que proceda la omisión de dicha consulta popular.

El referéndum deberá realizarse en el mes de noviembre del año 2019. En caso esta ley sea ratificada en la consulta popular, el proceso de elección de los miembros de la Convención Nacional de Reforma Constitucional deberá realizarse en el mes de marzo del año 2020. Su instalación deberá producirse, a más tardar, en el mes de mayo del mismo año.

El Poder Ejecutivo queda autorizado para agenciar los recursos necesarios para los procesos electorales respectivos, así como para el funcionamiento de la Convención Nacional de Reforma Constitucional.

ARTÍCULO 6°.- VIGENCIA

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

CUARTA PARTE
CONCLUSIONES
(RESUMEN EJECUTIVO)



PRIMERA PARTE

Respuestas a ocho consultas parlamentarias sobre cuestión de confianza y adelanto de elecciones

Primera pregunta: ¿Cómo afectaría el modelo constitucional peruano de sentarse el precedente de adelanto de elecciones generales?

1. Esta pregunta tiene dos concretos elementos a considerar para responderla. En primer lugar, qué características tiene el “modelo constitucional peruano”, puesto que a partir de aquellas es que puede analizarse, objetivamente, desde el punto de vista jurídico, de qué manera “afecta” (positiva o negativamente), la propuesta del Ejecutivo de *adelanto de elecciones*. En segundo lugar, la pregunta refiere a *sentar un precedente*. Es decir, dicha interrogante se coloca en la hipótesis de que en caso el Parlamento apruebe la propuesta de adelanto de elecciones, ésta se constituye en un *antecedente* para el futuro.
2. Las características del *modelo constitucional peruano*, siguiendo los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, se relacionan a cómo la Constitución delinea la *organización del poder*, así como su *limitación, delimitación, control y vinculación*. Las principales son:
 - Una forma republicana de gobierno;
 - Un Estado unitario, representativo y descentralizado;
 - Observancia del principio democrático que articula la separación de poderes;
 - Principio de *soberanía popular* (“El poder del Estado emana del pueblo”);
 - Responsabilidades de quienes detentan el poder;
 - Control jurisdiccional de la Constitución; y,
 - Mecanismos de reforma constitucional, por un lado, *total o parcial* en manos del pueblo (vía referéndum, según artículos 31° y 32.1° de la Constitución); y, por otro, solo *parcial* por

parte de un específico órgano del poder constituido (el Parlamento), siguiendo el procedimiento previsto por la Constitución en el artículo 206° de la Carta Política y respetando sus límites materiales.

3. El proyecto de ley 04637/2019-CR no vulnera ninguna de las características del *modelo constitucional peruano*, puesto que:
 - (i) No pretende alterar la *forma republicana de gobierno* (no plantea cambiar a un régimen monárquico, por ejemplo);
 - (ii) No vulnera el *principio democrático*, puesto que se trata de una iniciativa del Ejecutivo que permite el segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución, por lo que el Parlamento, de acuerdo a dicha disposición, es el encargado de aprobarla o desaprobala;
 - (iii) No impacta en el modelo de *Estado unitario, representativo y descentralizado*, porque ni siquiera trata tales tópicos;
 - (iv) No afecta el principio de *soberanía popular*, puesto que la iniciativa del Ejecutivo propone que si el Parlamento la aprueba, será consultada al pueblo, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución;
 - (v) Menos aún afecta las *responsabilidades* de quienes detentan el poder o el modelo de *control jurisdiccional* de la Constitución, por la simple razón que su planteamiento no aborda ni impacta en tales características; y,
 - (vi) Finalmente, cumple, estrictamente, el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 206° de la Constitución, más aún si sigue el antecedente constitucional establecido por la Ley N° 27365 que incorporó la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución de 1993.
4. Por otro lado, en caso el Congreso aprobara la iniciativa legislativa del Ejecutivo, ésta *no* sentaría un *precedente*, por la simplísima razón de que éste ya existe: la Ley N° 27365. Dicho proyecto de ley usa la misma fórmula jurídica ideada y avalada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que consistió en introducir *Disposiciones Transitorias Especiales* (Primera y Segun-

da) en la Constitución para posibilitar el recorte del mandato congresal y presidencial.

5. La conclusión anterior permite distinguir, por un lado, si son similares o no —incluso en magnitud— las situaciones factuales de crisis política de hoy en día con aquella del año 2000; y, por otro, si es constitucional o no la fórmula jurídica empleada en la Ley N° 27365, independientemente del examen de identidad o similitud de las referidas situaciones fácticas. Esta distinción separa los elementos de una clara cuestión en controversia: si la medida propuesta por el Presidente de la República es *conveniente o no* de si es *constitucional o no*. Lo primero, en mi opinión, no es, en estricto, un problema *jurídico*, sino uno de índole *político*. Un problema de constitucionalidad es fruto de un análisis objetivo que recurre, en principio, a herramientas jurídicas por parte del operador de Derecho, aunque parte de su decisión, qué duda cabe, tome en cuenta (de modo *complementario*) también variables políticas de *conveniencia o inconveniencia* en la adopción de la decisión.

Segunda pregunta: El Congreso de la República, ¿tiene entre sus facultades aprobar o no la iniciativa legislativa planteada por el Ejecutivo?

205

6. Sí, por supuesto. La iniciativa legislativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo no impide que el Congreso de la República la apruebe (en todo o en parte) o desapruebe, como así se desprende de lo que expresamente señala el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución.

Tercera pregunta: En cualquiera de las dos opciones o una aprobación con modificaciones, ¿puede ser observada por el Presidente?

7. No, no las tiene. Y en la medida que el segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución señala la imposibilidad de que el Presidente de la República pueda *observar* una ley de reforma constitucional *aprobada* por el Parlamento, cabe precisar que esa *imposibilidad* también se extiende a los casos en que *no se aprobara*, como ley, una iniciativa legislativa de reforma constitucional.

Cuarta pregunta: ¿Puede el presidente del Consejo de Ministros hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma constitucional?

8. En mi opinión, sí, puede hacerlo. Cuatro razones sustentan esta respuesta:

- (i) La *cuestión de confianza* fue diseñada por el constituyente de 1993 para que pueda ser formulada por el Poder Ejecutivo en *amplia forma*, sin mayores limitaciones. Así lo reconocen: *a)* la doctrina nacional y comparada; *b)* el contenido del debate al interior del Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Carta Política en actual vigencia (por ello es que no existe regla constitucional que impida, expresa y puntualmente, su planteamiento sobre proyectos de ley de reforma constitucional); y, *c)* dos precedentes legislativos en los que el Parlamento admitió a trámite, debatió y votó las cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional formulados por los Presidentes del Consejo de Ministros, César Villanueva y Salvador Del Solar;
- (ii) El diseño *amplio* para su formulación fue destacado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC;
- (iii) Sí existe una disposición constitucional (artículo 132°, último párrafo) que permite hacer cuestión de confianza sobre *iniciativas ministeriales*, siendo que un proyecto de ley del Ejecutivo calza en esa noción; y,
- (iv) Quienes sostienen lo tesis contraria a la que aquí planteo, emplean un argumento propio de la *analogía* (“*ab minoris ad maius*”) cuyo esquema lógico demuestra la invalidez de varias de sus premisas.

206

9. Considero importante precisar que, con base a la conclusión anterior, el Ejecutivo sí puede plantear cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley de reforma constitucional. No es que en vista que el Presidente de la República no tiene derecho a *observar* la ley de reforma constitucional (que supone haber culminado la etapa parlamentaria de aprobación del proyecto de ley), entonces el Premier no puede plantear cuestión de confianza si hubiera formulado él dicha iniciativa legislativa.

Tal argumento lo considero sin fundamento constitucional alguno porque usa como términos de comparación dos situaciones radicalmente distintas: la prohibición de veto presidencial

sobre las leyes (que opera en el *estado procesal* de culminación del proceso legislativo; por algo el proyecto es, ya, una *ley*); mientras que la cuestión de confianza opera en el estado procesal de *presentación* o de *inicio del estudio y/o debate* de la iniciativa legislativa. Allí, el proyecto de ley de reforma constitucional no tiene una jerarquía mayor o menor que cualquier otra iniciativa legislativa. No hay jerarquías o rangos entre las propuestas legislativas. Por tanto, puede plantearse cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley de reforma constitucional como de cualquier otro referida a una ley orgánica, ordinaria o especial.

10. Del contenido del último párrafo del artículo 132° de la Constitución se desprende que la *iniciativa ministerial*, sometida a la aprobación del Congreso, puede ir respaldada del planteamiento de la cuestión de confianza para presionar políticamente y lograr su aprobación. Y puede darse que el Parlamento, efectivamente, ceda a la presión otorgando la confianza, independientemente de que, luego, decida *no aprobar* la iniciativa ministerial. Esto es perfectamente posible si advertimos que la *aprobación de la iniciativa* y la *aprobación de la confianza*, no solo corren por cuerdas separadas (aunque vinculadas) sino que *no se dan* simultáneamente. ¿Por qué? Porque primero se vota la confianza, conforme así lo establece el inciso c) del artículo 88° del Reglamento del Congreso.
11. En el escenario de la conclusión anterior, *si el Congreso aprueba la cuestión de confianza*, habría aceptado la presión política ejercida sobre él por parte del Ejecutivo y, por tanto, debiera aprobar la iniciativa ministerial en virtud de la cual se planteó la confianza. Ello no vulnera la autonomía del Congreso porque acepta la presión en aras de resolver la crisis política haciendo que la cuestión de confianza cumpla su finalidad constitucional. No abdica de sus funciones y atribuciones, sino que asume el compromiso de aprobar la iniciativa, a pesar de que no existe ninguna consecuencia en la Constitución en contra de la Cámara Política si es que, al final, decide no aprobarla. Sin embargo, paradójicamente, el último párrafo del artículo 132° de la Carta Política prevé una consecuencia frente al desaguisado de que el Parlamento no apruebe la iniciativa ministerial sobre la cual el Ejecutivo planteó confianza a través de uno de sus Ministros o

del Premier, pero que **no** se cierne sobre el Congreso, sino sobre el Ejecutivo: el Ministro o el Premier que hizo confianza sobre la iniciativa ministerial, está obligado a renunciar.

12. Para decirlo en términos más sencillos: si el Congreso otorga la confianza al Ministro que planteó la cuestión para que apruebe determinada iniciativa ministerial pero, luego, el Parlamento se desanima de aprobarla, la Constitución no prevé ninguna consecuencia sobre el Legislativo por su falta de lealtad política, sino que sanciona al Ministro por confiado, obligándolo a renunciar. Pareciera decirle: *“en política no cabe ser ingenuo”*. Y si se trata del Premier, con su renuncia se genera la crisis total del gabinete ministerial. Recuérdese que sólo la censura o negación de confianza a dos gabinetes ministeriales es lo que activa la facultad presidencial de disolver el Congreso, conforme lo señala el artículo 134° de la Constitución, por lo que el Parlamento no se disuelve ante dos crisis de gabinetes ministeriales generadas por renuncia o remoción del Premier. Se trata, sin duda, de un terrible defecto técnico congénito en la Constitución de 1993 que no permite solucionar, de manera eficaz, la crisis política porque le permite al Parlamento hacer caer en una trampa al Ejecutivo, puesto que, para evitar la disolución, puede otorgar la confianza y luego, infringiendo la lealtad política, decidir lo que mejor le parezca, desaprobando la iniciativa sobre la cual se aparejó dicho mecanismo de presión, haciendo caer gabinetes ministeriales sin que el Ejecutivo pueda salir del entrampamiento, agudizando la crisis política. Este es un punto que, indudablemente, merece ser revisado en una reforma constitucional que aborde este aspecto.
13. Cuando el último párrafo del artículo 132° de la Constitución señala que *la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación*, esa *iniciativa ministerial* debe ser alguna que requiera, constitucionalmente, la aprobación del Parlamento en ejercicio de sus atribuciones. Desde luego, las propuestas legislativas (sean de ley ordinaria, orgánica, especial o de reforma constitucional) del Ejecutivo, que son fruto de las competencias compartidas del Presidente de la República y su gabinete ministerial, son *propuestas ministeriales* o, dicho de otro modo, *iniciativas ministeriales*. Y al tener esa naturaleza, un ministro o

el premier, al buscar la aprobación de tal iniciativa en el Parlamento, puede pedir *cuestión de confianza* para respaldarla, a fin de hacer legítima y constitucional la presión política sobre el Parlamento, con las consecuencias que señala el último párrafo del artículo 132° de la Constitución que ya he analizado en líneas precedentes. Así también lo ha reconocido el destacado jurista mexicano Diego VALADÉS, al examinar el contenido de la aludida disposición constitucional.

14. La cuestión de confianza no tiene una racionalidad sustancialmente igual a la prohibición de veto de las leyes de reforma constitucional, puesto que las atribuciones de aprobación, desaprobación o aprobación con modificaciones del Legislativo, siempre están incólumes y sin consecuencia alguna. Esto permite desvirtuar el argumento por el cual se considera que existe un *menoscabo de atribuciones* sobre el Legislativo cuando, en realidad, a todas luces no existe el menor menoscabo posible, en caso se plantee la *cuestión de confianza* sobre un proyecto de ley de reforma constitucional.
15. La recurrencia al argumento: “*Si el Presidente está prohibido de observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Parlamento, entonces **menos aún** puede plantear cuestión de confianza sobre los proyectos de ley de reforma constitucional*”, es rotundamente erróneo porque adolece de defectos lógicos en sus premisas. En principio, el presidente de la República no es el funcionario autorizado para tener la *iniciativa* de formular la cuestión de confianza, dado que ésta es una *iniciativa ministerial* que, sin duda, representa al gobierno, pero no la realiza el presidente, con lo cual se invalida la recurrencia a este argumento analógico. Es más, no es cierto que no exista disposición constitucional que no le autorice a un ministro o al premier a plantear confianza sobre un proyecto de ley de reforma constitucional para que éste sea aprobado, entendiendo a dicho proyecto como una *iniciativa ministerial* (último párrafo del artículo 132°).
16. Asumiendo el supuesto de que el argumento original se refiere a “proyectos de leyes”, el acto de *no observar las leyes de reforma constitucional* no es uno de *menor poder* que el acto de *pedir confianza al Parlamento para que los proyectos de leyes de reforma constitucional sean aprobados*, puesto que, como ya lo he tratado

antes, un proyecto de ley es solo una *iniciativa legislativa* que pone en marcha, que activa o gatilla el procedimiento legislativo parlamentario destinado a aprobar —o no— su contenido. La aprobación o desaprobación del proyecto de ley es una atribución exclusiva y excluyente del Parlamento. Por tanto, que el Ejecutivo, a través de un Ministro (o del Premier), *pida confianza* al Legislativo para que éste apruebe su proyecto de ley de reforma constitucional no importa *mayor poder* que el acto de *no observar la ley*, porque solo si el Legislativo quiere le otorga la confianza y, a pesar de ello, puede desaprobar la iniciativa (último párrafo del artículo 132° de la Constitución). Y a la inversa: si quiere otorga la confianza y, a su vez, aprueba el proyecto de ley tal como lo planteó el Ejecutivo o con modificaciones. En consecuencia, el poder de aprobación, tanto de la cuestión de confianza como de la iniciativa legislativa de reforma constitucional, está, siempre, y en forma exclusiva, en las manos del Parlamento.

Quinta y sexta preguntas: 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? ¿Cuál sería el escenario y cómo dilucidaría tal situación?

210

17. Desde el punto de vista constitucional, el Máximo Intérprete de la Constitución, en la citada STC N° 0006-2018-PI/TC (*caso de la cuestión de confianza y crisis del gabinete*), señaló que el Congreso no está facultado a normar (como así lo hizo en la modificación del literal “e” del artículo 86° del Reglamento del Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR) causales de *improcedencia* de la cuestión de confianza que impidan su tramitación y debate.

En ese sentido, si el Parlamento no está facultado a *normar, regular*, causales de improcedencia que impidan la tramitación de la cuestión de confianza, entonces es también lógico arribar a la conclusión de que cualquier articulación parlamentaria (una “cuestión previa”, por ejemplo) que tenga por objeto cuestionar su procedencia (v.gr. que “*no pueden formularse cuestiones de confianza inconstitucionales*”), es también un exceso de las competencias del Parlamento. En otras palabras, el Congreso no tiene competencia constitucional para archivar de plano la cuestión de confianza o congelar su debate, por ejemplo, consultando a la

Comisión de Constitución y Reglamento para que opine sobre su viabilidad.

18. El Congreso de la República debiera cumplir estrictamente con lo que dispone el literal c) del artículo 86° del Reglamento del Congreso, y con lo establecido en los fundamentos 40° y 41° de la STC N° 0006-2018-PI/TC, dando trámite, sin limitación alguna, a la cuestión de confianza que se plantee sobre un proyecto de reforma constitucional. Y así dejar que los congresistas se expresen en el debate por cualquier cuestionamiento de índole constitucional que consideren que incurre el aludido proyecto de ley o la propia cuestión de confianza. En esa lógica, el Parlamento es libre y autónomo para decidir, de manera consecuente, si considera que la cuestión de confianza es inconstitucional. Y si fuera así, debiera expresar su parecer *desaprobándola*; y, si considera lo contrario, debiera *aprobarla*.

Séptima pregunta: En caso de aprobación y promulgación, ¿puede aplicarse a la actual representación nacional?

19. Sí, es perfectamente aplicable, puesto que si se aprobara el proyecto de ley de reforma constitucional, aquel está basado en una fórmula que introduce *disposiciones transitorias especiales* en la Constitución. Y usando esa fórmula no se incurre en problema alguno de *retroactividad*. El principio de prohibición de retroactividad es un límite material *explícito* concebido, por la propia Constitución, *solo* para las *reformas legales*. No existe un límite *explícito*, de aplicación de dicho principio, para las *reformas constitucionales*. En otras palabras, no hay una regla en la Constitución que *prohiba* la *aplicación retroactiva* de reformas constitucionales y, más aún, de las *transitorias*. Autorizada doctrina comparada, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, a título de referencia, la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación Mexicana, considera que las reformas constitucionales y, sobre todo, las disposiciones transitorias, no se guían por la regla de prohibición de retroactividad.

Octava pregunta: ¿Es pertinente la modificación del art. 112° de la Constitución para prohibir la postulación inmediata de quien en dicho periodo haya también jurado al cargo de Presidente de la República?

20. El vicepresidente que ocupa el cargo de Presidente por vacancia de este último, conforme a la línea de sucesión del artículo 115° de la Constitución, asume *in toto* las funciones del Presidente de la República, ejerciendo el cargo a plenitud y no a título de *sustituto*, como se daría en los casos de encargo del despacho presidencial por ausencia del gobernante del país, o de que quien sustituya al primer mandatario sea el Presidente del Congreso, el cual no vaca en su cargo mientras cumpla esa labor, como así se estableció en la Ley N° 27375, Ley de interpretación auténtica del artículo 115° de la Constitución. En ese sentido, al ejercer el Vicepresidente a plenitud —y no a título de *sustituto*— el cargo de Presidente de la República, le es perfectamente aplicable el impedimento de postular a la reelección, como lo establece el primer párrafo del artículo 112° de la Carta Política. Es por ello que la propuesta contiene una fórmula que no sería necesario colocar, desde el punto de vista jurídico, en vista del argumento interpretativo que acabo de esbozar.

212

Sin embargo, entiendo que, para no dejar a la libre interpretación del texto constitucional, la propuesta de reforma constitucional deja muy claro que quien haya jurado al cargo de Presidente de la República se encuentra dentro del impedimento de postular a las elecciones generales inmediatas para dicho cargo. Por ello, el texto propuesto incluye a quien ejerce el cargo de Vicepresidente y se ve en la necesidad de *asumir*, completamente, el cargo de Presidente de la República, así como a quien debe hacerlo a título de sustituto sin vacancia de su cargo congresal, cual es el caso del Presidente del Congreso, siguiendo la línea sucesoria del artículo 115° de la Constitución.

SEGUNDA PARTE

Escenarios para llegar a un acuerdo político

21. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (“Comisión de Venecia”), tiene por principal función es *prestar asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales y legislación para-constitucional*, el cual se materializa a través de *opiniones o estudios jurídicos*, enfatizando

en “un método de trabajo basado en el diálogo”, puesto que afirma que no pretende imponer las soluciones expuestas en sus dictámenes, sino que adopta un enfoque no directivo basado en el diálogo y en el que comparte la experiencia y las prácticas de los Estados miembros de la Comisión. De allí que sus opiniones no sean vinculantes. Por tanto, esta metodología conlleva a que un grupo de trabajo de la Comisión visite el país en cuestión para reunirse con los diversos interesados a fin de evaluar la situación de la manera más objetiva posible. En esta dinámica, está permitido que las autoridades puedan presentar comentarios sobre los proyectos de opinión a la Comisión.

22. En la medida que el Presidente del Congreso decidió pedir opinión a la Comisión de Venecia sobre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, y teniendo en cuenta que una de las funciones de la Comisión es la de prestar asesoramiento “*para la preparación de las enmiendas constitucionales*”, me parece que la visita de sus miembros al Perú puede servir para encausar el proyecto del Ejecutivo en el marco del asesoramiento de la Comisión a fin de que dicha propuesta legislativa se encuentre dentro de los *estándares y mejores prácticas adoptadas dentro de los países del Consejo de Europa*.
23. En ese sentido, considero saludable, para la democracia peruana, que los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo manifiesten, en conjunto o por separado, su intención y voluntad de que la Comisión de Venecia, a través de la opinión jurídica solicitada, asesore el proceso de hacer uso de una buena práctica de solución de la crisis política que enfrenta a ambos poderes del Estado desde el inicio del quinquenio 2016-2021 mediante el *adelanto de elecciones*. Por ello, en mi opinión, la intervención de la Comisión de Venecia es una oportunidad para encontrar soluciones a esa crisis que fomente un espacio de diálogo y consenso político.
24. En ese escenario, considero que el antecedente de colaboración de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el Perú en el año 2000, tendría singular importancia porque constituye un *precedente de buena práctica democrática* de solución de una crisis política en un Estado latinoamericano dentro de los

causes constitucionales y democráticos mediante el *adelanto de elecciones* y en el marco de un amplio consenso y de respeto a los procedimientos de reforma constitucional. La OEA es un organismo *consultante* de la Comisión de Venecia.

25. Una de las ventajas del proyecto de ley del Ejecutivo radica en que su contenido no tiene por motivación “*aumentar el poder y los intereses del titular*” de la propuesta. Dicho de otro modo, el actual Presidente del Perú no busca que la reforma constitucional *aumente su poder* o su *posición de dominio* en el sistema constitucional peruano, ni en el corto ni largo plazo, puesto que el recorte del mandato propuesto es presidencial y congresal, además que plantea insertar un párrafo en el artículo 112° de la Constitución que deja muy claro que no podrá postular a la reelección inmediata. Es importante esta precisión porque en el informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia CDL-AD(2010)001, la Comisión establece esta pauta de análisis.
26. Un aspecto medular que, en mi opinión, los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo debieran manifestar a la Comisión de Venecia -en conjunto o por separado- consiste en que en el desarrollo del conflicto suscitado entre ambos poderes públicos, la tensión se ha intensificado por el debate en torno a la necesidad de viabilizar una serie de reformas en el sistema judicial y político que conducen a realizar *enmiendas* al orden constitucional que se han visto dificultadas por dicho conflicto.
27. El amplio respaldo de la ciudadanía tanto a la propuesta de adelanto de elecciones como a la necesidad de reformas en el Estado, debiera canalizarse, en mi opinión, como una poderosa herramienta que impulse y presione el consenso al que debieran arribar las fuerzas políticas para encontrarle un propósito más sano al adelanto de elecciones que consiste, no sólo en un mecanismo que ponga fin al conflicto y entrapamiento político, sino que procure cristalizar un fin democrático mayor, de gran relevancia: abrir un espacio, en serio, de debate y aprobación de reformas políticas, constitucionales, que el Perú necesita y de las que se tiene amplio respaldo popular.
28. Planteo una fórmula inspirada en nuestro *constitucionalismo histórico* y en el Derecho Comparado para reducir los riesgos de que las reformas estén guiadas por esos intereses de coyuntura

o de grupos políticos en el Parlamento. Me refiero a convocar a una *Convención Nacional de Reforma Constitucional* para ese propósito con un perfil de candidatos y de reglas especiales diseñadas para su elección. Significa elegir representantes para ese cuerpo político que se encarguen de esa tarea específica. **No** es un órgano de poder constituyente, puesto que **no es** una Asamblea Constituyente. Se trata de un órgano constitucional con *poder constituyente-constituido* encargado de realizar reformas constitucionales **parciales**. Realiza, culmina su trabajo y se desactiva, *sin interrumpir las tareas constitucionales del Parlamento*. Y las reformas aprobadas tendrían que ratificarse por referéndum.

TERCERA PARTE

Para lograr un mejor sistema democrático en el Bicentenario: la Convención Nacional de Reforma Constitucional

29. Hace 18 que, en el Perú, hemos venido hablando de la necesidad de reformar la Constitución. Se han producido informes de Comisiones; un proyecto de reforma total de la Constitución (Comisión Pease); fallos del Tribunal Constitucional que han tratado el tema; debates y propuestas en diversas campañas electorales, hasta llegar a los tiempos actuales en donde la crisis política nos vuelve a colocar en este debate inacabado.
30. A excepción de la Constitución de 1828, el constitucionalismo histórico en nuestro país estuvo marcado por la previsión de mecanismos de reforma *parcial* de la Constitución a través del Parlamento. Así fluye de lo previsto en las otras once Cartas Políticas de nuestra vida republicana. Pero, la Constitución de 1828 contempló un procedimiento claro y puntual de reforma *total y parcial* a través de un órgano fuera del Parlamento, a diferencia de la Constitución que hoy nos rige que alude a su reforma *total* vía referéndum (artículo 32.1), lo cual ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0014-2002-PI/TC, y, además, *parcial*, vía un procedimiento al interior del Parlamento.
31. La Constitución de 1828 ha sido reconocida por diversos autores en nuestro país como una Carta Política equilibrada, la “ma-

dre de todas las constituciones”, como lo dijera Manuel Vicente Villarán

32. El modelo de reforma constitucional de la Constitución de 1828 tenía las siguientes características:

- a) *Rigidez*: La Constitución no podía ser modificada, por lo menos, en cinco años desde su entrada en rigor (artículo 176°). Sólo por circunstancias muy graves, declaradas así por el Congreso, podía sufrir modificaciones antes del plazo (artículo 178°);
- b) *Competencia de reforma*: El Congreso de la República **no era** el órgano constitucional encargado de modificar la Constitución. La Carta Política diseñó un órgano constitucional *distinto* al Parlamento, denominado *Convención Nacional* (artículo 177°);
- c) *Ámbito de la reforma*: La Convención Nacional tenía competencia para modificar, **total o parcialmente**, la Constitución (artículo 177°). Nótese que, por la naturaleza del ámbito de sus poderes de reforma, en el primer caso sus funciones serían *constituyentes originarias*, mientras que en el segundo operaría como un órgano de *poder constituido* con funciones constituyentes *instituidas* o *derivadas*. La decisión sobre sus poderes venía atada, sin duda, al procedimiento para convocar a la Convención;
- d) *Procedimiento de convocatoria*: La Constitución de 1828 dispone un procedimiento formal que combina una mínima —pero no por ello menos importante— intervención del Ejecutivo con una sustancial participación del Congreso, dado que éste:
 - (i) *Decide si se convoca o no a la Convención Nacional* mediante *resolución*, a través de un sistema de votación reforzada escalonada (artículos 179° y 180°). El Ejecutivo se encargaba de realizar la *convocatoria* (artículo 181°). Lógico es deducir, de los citados textos constitucionales, que era competencia del Parlamento *decidir* el ámbito de los poderes de reforma que debía ejercer la *Convención Nacional*, de tal manera que ésta tenga límites en su actuación, en caso se decida que su competencia sea para reformas *parciales*.

- (ii) *Reconsideraba su votación*, en caso el Ejecutivo ejerciera su derecho de *veto*, formulando observaciones, si fuera el caso, generando nuevos pesos en la votación en el Legislativo (*vid.* artículo 181°); y,
 - (iii) *Establecía el número de los representantes en la Convención Nacional*, así como las reglas para proceder a las elecciones con tal propósito (artículo 182°).
33. En el informe sobre *enmiendas constitucionales* del año 2010, expedido por la Comisión de Venecia, se dice que, en opinión de la Comisión, “*el escenario principal para los procedimientos de enmiendas constitucionales debería ser el parlamento nacional, dado que es la institución mejor posicionada para considerar y debatir tales materias*”; sin dejar de reconocer que “*varias constituciones también requieren la convocación de un órgano especial con el fin de enmendar disposiciones específicas o adoptar una nueva Constitución*”, como son los casos de Bulgaria y Rusia.
34. Un modelo de reforma constitucional, total o parcial, cuyo procedimiento contemple la decisión del propio Parlamento de que las enmiendas sean debatidas por un órgano ajeno a él, no solo existe en el Derecho Comparado, sino que es viable. En el caso peruano, la “madre de todas las Constituciones”, como lo es el caso de la Constitución de 1828, contemplaba un procedimiento de dicha naturaleza.
35. En Latinoamérica, además de nuestro constitucionalismo histórico (Constitución de 1828) que adoptaba un modelo de esta naturaleza, se encuentra la Constitución de Uruguay que contempla entre sus modalidades de reforma constitucional, la recurrencia a un órgano especial distinto al Parlamento.
36. Una de las recomendaciones de la Comisión de Venecia, contenida en las conclusiones del informe sobre *enmiendas constitucionales*, consiste en que “*las constituciones que fueron originalmente adoptadas por regímenes antidemocráticos deberían estar abiertas a debate democrático, reevaluación y enmienda relativamente flexible*”. En mi opinión, es necesario que recojamos, sigamos y pongamos en práctica esta recomendación de la Comisión de Venecia, más aún si las circunstancias de la crisis política actual ponen en evidencia que es necesario retomar la tarea pendiente

te de las reformas constitucionales desde que la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional emitió su informe final en el año 2001.

37. No obstante, en mi opinión, el Perú requiere medida en medio de un escenario de desconfianza en las instituciones. Y es que según el estudio anual de Latinobarómetro 2018 que mide diversas variables en 19 países de América Latina, 16% de la población peruana no tiene confianza en el Poder Judicial (no llega al tercio de la población), 8% en el Congreso (registrando el índice más bajo de la región), 7% en los partidos políticos y 13% en el Gobierno. Y a todo esto se agrega que ocupamos el cuarto lugar de países cuya población considera que tenemos una *democracia con grandes problemas* (51%) y que, por ende, 11% no se encuentra satisfecho con ella (ocupando el antepenúltimo lugar de 19 países consultados).
38. En mi opinión y preferencia, una posición medida sería no realizar un cambio *total* de Constitución. La razón esencial radica en que de los seis títulos que tiene la Constitución, los tres primeros no requieren cambios. Se trata del Título I referido a los Derechos Fundamentales; el Título II que concierne al Estado y la Nación (*concepto de Estado, Nación y territorio*, así como de los tratados); y, el Título III relativo al régimen económico.
39. Creo que, en una Asamblea Constituyente, el sector radical que representa las ideologías conservadoras de derecha, que son contrarias al enfoque de género, por ejemplo, podrían lograr un espacio en la Asamblea e intentarían (o lograrían) modificar algunas libertades relacionadas a la igualdad que representa el aludido enfoque de género, tan necesario hoy en día en las políticas públicas. Lo propio con el sector radical de izquierda, que se declara *anti-minero* y contrario al régimen económico de la Constitución de 1993. De allí que acotar la reforma, con un encargo que delimite la competencia de un órgano fuera del Parlamento como la *Convención Nacional de Reforma Constitucional* que propongo, podría *conectar* con ese sector de la población que está ávida de cambios estructurales pero que no desea -debido a que desconfía sobremanera- que tal encargo esté en manos del

Parlamento. Los Títulos I, II y III, por consiguiente, *no* debieran ser tocados, a excepción del Capítulo IV “De la función pública” del Título I.

40. ¿Qué reformar y por qué? A mi juicio, cabe reformar: el Título IV (Estructura del Estado: Poderes legislativo, ejecutivo, judicial, descentralización —regiones, municipalidades—, sistema electoral, sistema de defensa); y, el Título V (Garantías Constitucionales). ¿Por qué modificar *todo* el Título IV? Porque en el aparato estatal es donde deben concentrarse las reformas. Hoy en día, la crisis política tiene algo positivo: ha puesto a prueba, con rigor, los mecanismos previstos en las reglas constitucionales de relacionamiento entre Ejecutivo y Legislativo. El modelo requiere ser repensado. Hay muchos aspectos en el funcionamiento del Congreso que merecen un profundo análisis y debate: ¿retornar a la bicameralidad? ¿cómo? ¿renunciabilidad del cargo congresal?, ¿renovación parlamentaria por tercios o mitades a mitad de mandato?, ¿sancionar, en serio, el transfuguismo?, ¿debe el Congreso nombrar algunos Ministros y co-participar en el gobierno para forzar consensos y entendimientos entre ambos poderes, quizás introduciendo la *censura constructiva*?, ¿abolición o atenuación de la inmunidad parlamentaria?, ¿requiere ajustes el modelo de juicio y antejuicio político?, ¿debe seguir eligiendo el Congreso a los Magistrados del Tribunal Constitucional?, ¿qué reformas requiere el Ejecutivo? ¿requiere ajustes la institución de la sucesión presidencial por vacancia o impedimento temporal del Presidente?, ¿qué ajustes hacer para que el Consejo de Ministros sea un cuerpo mejor articulado en la gestión?, ¿debe repensarse la inmunidad del Presidente?, ¿abolir la vacancia por incapacidad moral o regularla?, ¿debe repensarse el rol de la Corte Suprema?, ¿Y el Ministerio Público? ¿Y la Defensoría del Pueblo?, ¿Debe, SERVIR, convertirse en un órgano constitucional autónomo, haciendo lo propio con INDECOPI? ¿Requiere ajustes el sistema electoral?, ¿La Defensoría del Pueblo? ¿La Contraloría debe formar parte, con la Fiscalía, de un sistema del Ministerio Público, como en Colombia?, ¿Deben los Procuradores Anticorrupción ser parte de la Contraloría para defender adecuadamente el patrimonio del Estado? ¿Qué ajustes requiere el modelo de descentralización en el Perú?

41. Como se aprecia, estas y muchas otras preguntas que se quedan en el tintero deben trasladarse a un debate de reforma constitucional. El Título V es clave porque se articula a una preocupación actual de la ciudadanía: 68% considera a la *corrupción* como el principal problema en el Perú. Y la corrupción campea y socava el aparato estatal en todos sus estamentos, contribuyendo al enorme descrédito y desconfianza ciudadana en la gestión de las instituciones públicas.
42. ¿Por qué modificar el Título V referido a las Garantías Constitucionales? Porque los estudios recientes demuestran que los instrumentos procesales creados por la Constitución para proteger los derechos fundamentales, no están siendo efectivos como lo exige el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos. En algunos trabajos de mi autoría he dado cuenta de ello, además del Informe Defensorial N° 172 de la Defensoría del Pueblo que da cuenta de la ineficacia del proceso de amparo en la Corte Superior de Lima. Mi trabajo de investigación doctoral sobre cinco años (2018-2014) de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (aún en preparación), arroja un promedio de 4 a 5 años de duración del proceso de amparo, versus 1 año y medio a 2 años de duración del proceso de habeas corpus. Se requiere repensar, desde la Constitución, cómo reestructurar los procesos constitucionales que sirven para tutelar los derechos fundamentales. Y en esa tarea, también está repensar la configuración y las competencias del Tribunal Constitucional que es un órgano importantísimo en el delicado trabajo de control de la constitucionalidad.
43. Como se ve, la tarea es ardua y sumamente delicada. Los Parlamentos desde el retorno a la democracia en 1980 y, más aún, durante el fujimorato (1990-2000) y los del post-fujimorato (2001-2019), nos han dado a los ciudadanos muchísimas razones para no confiarles la tarea de reformar, parcialmente, la Constitución. Sus intereses de grupo político y personales que se guían en torno a la coyuntura, al día a día, fuerza a que se requiera pensar en una Cámara Política, autónoma, que tenga esta especial tarea
44. De acuerdo a lo tratado en esta tercera parte, el modelo de *Convención Nacional de Reforma Constitucional* rescata una figura

existente en nuestro constitucionalismo histórico, nada más y nada menos, que de la “madre de todas las Constituciones” del Perú, como lo decía Manuel Vicente Villarán. Además, éste modelo está contemplado en el Derecho Comparado, como así da cuenta la Comisión de Venecia en su *informe sobre enmiendas constitucionales* al cual ya me he referido *in extenso* anteriormente, así como en la región, para lo cual he citado el caso del literal c) del artículo 331° de la Constitución uruguaya en actual vigencia. No se trata, pues, de un modelo inexistente.

45. Considero que lo más adecuado es clarificar los procedimientos de reforma constitucional en la Constitución de 1993, ajustándolos a los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en las STC N° 0046-2004-PI/TC y 0014-2002-PI/TC. Y, en ese sentido, para comprender e implementar el modelo de *Convención Nacional de Reforma Constitucional*, no sólo he explicado su contenido en el numeral IV.2., sino que en el numeral V he preparado un *anteproyecto* de modificación del artículo 206° de la Constitución y propongo incorporar los artículos 207° y 208° a la Carta Política.
46. Y, finalmente, para implementar el modelo de la Convención Nacional de Reforma Constitucional como una alternativa que sirva para solucionar la crisis actual, el *anteproyecto* que he elaborado contempla la posibilidad de introducir *disposiciones transitorias especiales* para hacerla viable.



BIBLIOGRAFÍA

AGENDA MAGNA

- 2019 “Perú fue admitido como miembro pleno de la Comisión de Venecia”; Nota del 17 de febrero de 2019. <https://agendamagna.wordpress.com/2009/02/17/peru-fue-admitido-como-miembro-pleno-de-la-comision-de-venecia/> Consulta: 13 de septiembre de 2019.

ANDINA, AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

- 2017 “Congreso rechazó cuestión de confianza solicitada por Fernando Zavala. Ministros deberán dejar sus cargos”. Lima: 15 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-rechazo-cuestion-confianza-solicitada-fernando-zavala-683081.aspx> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

223

BERBELL, CARLOS

- 2017 “¿Qué es la Comisión de Venecia del Consejo de Europa?, la que ha negado el aval al referéndum independentista catalán”; Nota del 4 de junio de 2017. Disponible en: <https://confilegal.com/20170604-la-comision-venecia-del-consejo-europa-la-nego-aval-al-referendum-independentista-catalan/> Consulta: 12 de septiembre de 2019.

BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE

- 2012 *La Constitución de 1993. Veinte años después*; 6ta edición; Lima: 2012; Idemsa.

BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS

- 2004 “El referéndum en la Constitución Peruana”; En: *Elecciones*; Lima: 2004; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

CAIRO ROLDÁN, OMAR

- 2019 “Cuestión de confianza y reforma constitucional de adelanto de elecciones”; Lima: diario “La República”; edición del 2 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2019/09/02/cuestion-de-confianza-y-reforma-constitucional>

nal-de-adelanto-de-elecciones-congreso-ejecutivo-martin-vizcarra/
Consultado: 8 de septiembre de 2019.

CASTILLO CÓRDOVA, LUIS

2019 “Sobre la validez del proyecto de reforma constitucional para adelantar elecciones”; Lima: 9 de septiembre de 2019; En: “La Ley. El ángulo legal de la noticia”. Disponible en: <https://laley.pe/art/8511/sobre-la-validez-del-proyecto-de-reforma-constitucional-para-adelantar-elecciones> Consulta: 9 de septiembre de 2019.

CENTRO ESTRATÉGICO LATINOAMERICANO DE GEOPOLÍTICA (CELAG)

2018 “Estudio cuantitativo de opinión: situación política del Perú”; septiembre 2018; p. 14. Disponible en: <https://www.celag.org/estudio-cuantitativo-de-opinion-situacion-politica-peru/#> Consulta: 16 de septiembre de 2019.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA (CANRP)

2019 *Hacia la Democracia del Bicentenario*; Lima: 2019; Konrad Adenauer.

224

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, REGLAMENTO Y ACUSACIONES CONSTITUCIONALES

2002 “Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución”; Lima: 2002; Congreso de la República.

COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

2002 “Informe Final”. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 8, Núm. 8; Lima: Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2002.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO

(Comisión de Venecia)

2006 “Servicios proporcionados por la Comisión de Venecia a los Tribunales Constitucionales y a los órganos equivalentes”; Estrasburgo: 5 de septiembre de 2006; Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2006\)027rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2006)027rev-spa) Consulta: 12 de septiembre de 2019.

2010 “Informe sobre enmiendas constitucionales. Adopted by the Venice Commission Aprobado por la Comisión de Venecia at its 81 st Plenary Session en su 81ª sesión plenaria (Venice, 11-12 December 2009)(Venecia, 11-12 de diciembre de 2009)”; Estudio N° 469/2018; CDL-AD(2010)001CDL-AD (2010) 001;

Estrasburgo: 19 de enero de 2010; p. 29. Traducción libre del autor. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e) Consulta: 13 de septiembre de 2019.

- 2019 “Informe sobre los límites a la reelección. Parte I - Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114va Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018)”; Estudio N° 908/2017 CDL-AD(2018)010; Estrasburgo: 20 de marzo de 2019; p.3. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) Consulta: 13 de septiembre de 2019.

COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979

- 1979 “Diario de los Debates”; Tomo VII; Lima, Perú, publicación oficial.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

- 2001 “Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo II; Lima: Congreso de la República (publicación oficial); p. 912
- 2001 “Debate Constitucional - 1993”. Comisión de Constitución y Reglamento”; Tomo IV (21-04-93 al 25-05-93); Lima: Congreso de la República (publicación oficial).

225

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2000 Diario de los Debates correspondiente a la Ley N° 27365. 13va Sesión (Matinal) del jueves 5 de octubre de 2000. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE1052569700051E21F/\\$FILE/PLO-2000-13.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE1052569700051E21F/$FILE/PLO-2000-13.pdf) Consultado: 4 de septiembre de 2019.
- 2000 Diario de los Debates correspondiente a la Ley N° 27365. Sesión del jueves 2 de noviembre del año 2000. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE105256992005312D8/\\$FILE/SLO-2000-1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE105256992005312D8/$FILE/SLO-2000-1.pdf) Consultado: 4 de septiembre de 2019.
- 2013 “Manual de Técnica Legislativa - Manual de Redacción Parlamentaria”; 2ª. ed.; Lima: 2013; Congreso de la República del Perú.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

- 2018 Informe 2018; Santiago de Chile. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf Consulta: 16 de septiembre de 2019.

COTLER, JULIO

- 1994 “Perú. El referéndum y la disputa por el Estado”; En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 130, Lima: Marzo-Abril de 1994, p. 6. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2313_1.pdf (Consultado: 12 de septiembre de 2019).

DATUM INTERNACIONAL

- 2019 “Encuesta de opinión pública a nivel nacional - julio 2019”; p. 18. Disponible en: <http://admin.datum.com.pe/datum/download/20190718181347.pdf> Consulta: 17 de septiembre de 2019.

DELGADO-GUEMBES, CÉSAR

- 2012 *Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso*; Lima: 2012; Congreso de la República – Oficialía Mayor.

DIARIO CORREO

- 2019 “Intenso debate jurídico por cuestión de confianza”. Lima: 2 de junio de 2019. Disponible en: <https://diariocorreo.pe/politica/intenso-debate-juridico-por-cuestion-de-confianza-juristas-lo-consideran-inconstitucional-890439/> Consulta: 8 de septiembre de 2019

226

DIARIO EL COMERCIO

- 2016 “Congreso no tiene mayoría absoluta desde Fujimori”. Lima: 14 de abril de 2016. En: <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/congreso-no-tiene-mayoria-absoluta-desde-gobierno-alberto-fujimori-noticia-1893857>. Consulta: 5 de septiembre de 2019.
- 2018 “Congreso aprobó cuestión de confianza solicitada por gabinete ministerial”; Lima: 20 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/vivo-cesar-villanueva-sustenta-hoy-cuestion-confianza-congreso-noticia-559266> Consultado: 7 de septiembre de 2019.
- 2018 “Congreso cambia reglas para censura y cuestión de confianza. Propuesta del congresista aprista Mauricio Mulder se aprobó con 81 votos a favor, 18 en contra y 8 abstenciones”; Lima: 9 de marzo de 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/congreso-cambia-reglas-censura-cuestion-confianza-noticia-503103> Consultado: 7 de septiembre de 2019.
- 2019 “Adelanto de elecciones: Pedro Olaechea envió cuestionario a constitucionalistas”; Lima: 29 de agosto de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/adelanto-elecciones-pe>

dro-olaechea-envio-cuestionario-constitucionalistas-noticia-ecpm-670247 Consultado: 6 de septiembre de 2019.

- 2019 “Martín Vizcarra: adelanto de elecciones y otros hitos del mensaje a la Nación”; Lima: 28 de julio de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-adelanto-elecciones-otros-hitos-mensaje-nacion-noticia-ecpm-659797> Consulta: 7 de septiembre de 2019.
- 2019 “¿El adelanto de elecciones y la eventual cuestión de confianza son constitucionales?”; Lima: 1 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/constitucionalistas-favor-adelanto-elecciones-cuestion-confianza-noticia-ecpm-670436> Consultado: 8 de septiembre de 2019
- 2019 “Proyectos de reforma política cuentan con 70% de aceptación”; Lima: 24 de junio de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/proyectos-reforma-politica-cuentan-70-aceptacion-ecpm-noticia-646263> Consulta: 13 de septiembre de 2019.

DIARIO EL PAÍS

- 2019 “Perú: repaso a una crisis política que no cesa. El país andino sigue lastrado por el desgobierno y la corrupción, con oposiciones cainitas que utilizan la desestabilización para erosionar los aparatos gubernamentales y satisfacer las ambiciones de poder”; Nota del 18 de junio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/06/18/alternativas/1560849046_838006.html Consultado: 5 de septiembre de 2019.

227

DIARIO LA REPÚBLICA

- 2016 “Conformación del Nuevo Congreso”. Lima: 26 de abril de 2016. En: <http://larepublica.pe/politica/762996-conformacion-del-nuevo-congreso>. Consulta: 5 de septiembre de 2019.
- 2019 “Encuesta IEP: Para 68%, la corrupción es el principal problema del país”; Lima: 21 de julio de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2019/07/21/para-68-la-corrupcion-es-el-principal-problema-del-pais/> Consulta: 17 de septiembre de 2019.

DI NUCCI, ALESSIA

- 2011 “Los Sistemas Constitucionales de Bulgaria y Rumanía”; En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*; Año 8; N° 15; enero-junio 2011; pp. 378-379. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE15pdf/09_Alessia.pdf Consulta: 16 de septiembre de 2019.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO

2002 *Estudios de Derecho Constitucional Latinoamericano*; Arequipa: 2002; Editorial Adrus.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

2003 *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*; Lima: 2003; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

HUERTA OCHOA, CARLA

2009 *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*; México: 2009; Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas; pp. 207-208

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP)

2019 “Informe de Opinión - Agosto 2019. Encuesta Nacional Urbano Rural”; Lima: 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/08/Informe-OP-Agosto-2019-5.pdf> Consulta: 17 de septiembre de 2019.

228

LÓPEZ FLORES, LUCIANO

2016 “Nueva composición del Parlamento Nacional 2016-2021: ¿Hacia una dictadura de la mayoría?”; En: *Gaceta Constitucional*; Tomo N° 103; Lima: 2016; Gaceta Jurídica; pp. 219-231.

2017 “El hábeas corpus en el Perú: Los riesgos de una tutela (in)efectiva de la libertad”; En: Priori Posada, Giovanni (coordinador): *Proceso y Constitución. Derecho Material y Proceso. El modo cómo el proceso se adecúa a la tutela del derecho material. Ponencias del Séptimo Seminario Internacional de Derecho Procesal: Proceso y Constitución*; Lima: 2017; Palestra Editores; pp. 261-286.

2018 Las limitaciones probatorias en el proceso de amparo. Una mirada desde el artículo 25° de la CADH para un nuevo modelo de proceso de tutela de los derechos fundamentales”. En: Priori Posada, Giovanni (coordinador): *Proceso y Constitución. La Prueba en el Proceso. Libro de Ponencias del VIII Seminario Internacional de Derecho Procesal: Proceso y Constitución*; Lima: 2018; Palestra Editores; pp. 243 – 283

MANIFIESTO

2019 “Constitucionalista afirma que Vizcarra no podrá disolver el congreso”; Lima: 2 de junio de 2019. Disponible en: <https://manifiestoperu.com/2019/06/02/constitucionalista-afirma-que-vizcarra>

rra-no-podra-disolver-el-congreso/ Consulta: 7 de septiembre de 2019.

MIRÓ QUESADA RADA, FRANCISCO

- 2002 “La Democracia Directa en el Perú: Aspectos Constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori”; En: Revista *Derecho & Sociedad*; N° 18; Lima: 2002.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO

- 2017 “Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad”; México: 2017; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; pp. 332-333. Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1405919318300258?token=332D0271FDEA4C3F6255CE723BFB0C23312D-B8F7FEEDC2FD929F781FE6CDB839A96362AE-D15607394EF26487C9032D6> Consultado: 15 de septiembre de 2019.

PANIAGUA CORAZAO, VALENTÍN

- 2003 “La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano”; En: *Historia Constitucional*. Revista electrónica de Historia Constitucional; N° 4; España: 2003; Universidad de Oviedo, área de Derecho Constitucional – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; p. 147. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/640053.pdf> Consulta: 15 de septiembre de 2019.

229

PAREJA PAZ SOLDÁN, JOSÉ

- 1981 “El régimen presidencial en la Constitución de 1979”; En: *Derecho*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 35, Lima: diciembre de 1981.
- s/f “Evolución de la historia constitucional del Perú”; pp. 164-165. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53514/evolucion%20constitucional%20del%20peru.pdf;jsessionid=D756888590ED2D1CA72395F-12512DF96?sequence=1> Consulta: 12 de septiembre de 2019.

PODER EJECUTIVO

- 2019 Proyecto de Ley N° 04637/2019-PE sobre adelanto de elecciones. Disponible en: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0463720190731..pdf Consultado: 31 de agosto de 2019.

RAMOS NÚÑEZ, CARLOS

- 2018 *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*; Lima: 2018; Tribunal Constitucional del Perú - Centro de Estudios Constitucionales; p. 35.

ROBINSON URTECHO, PATRICIA

- 2012 *Manual del proceso legislativo*; 2da edición; Lima: 2012; Congreso de la República - Oficialía Mayor.

RPP NOTICIAS

- 2019 “¿Qué es la Comisión de Venecia y por qué Pedro Olaechea les pidió una opinión sobre la cuestión de confianza?”; Lima: 3 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/actualidad/adelanto-de-elecciones-que-es-la-comision-de-venecia-y-por-que-pedro-olaechea-les-pidio-una-opinion-sobre-la-cuestion-de-confianza-noticia-1216672> Consulta: 6 de septiembre de 2019.
- 2019 “Del Solar sustentó cuestión de confianza: “La reforma es necesaria, vale la pena arriesgar por ella””; Lima: 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/cuestion-de-confianza-salvador-del-solar-sustenta-ante-el-congreso-el-pedido-del-ejecutivo-noticia-1200801> Consultado: 7 de septiembre de 2019.

230

RUBIO CORREA, MARCIAL

- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*; Tomo II; Lima: 1999; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*; Tomo IV; Lima: 1999; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2009 *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*; Lima: 2009; 10ma edición; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

SORIA LUJÁN, DANIEL

- 2014 “La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000”; En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), Lima: 2014, p. 65.

SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO

- 2014 “Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile”; En: *Estudios Constitucionales*, Año 12,

N° 1, Talca-Chile: 2014, Centro de Estudios Constitucionales de Chile – Universidad de Talca; p. 407. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v12n1/art10.pdf> Consultado: 16 de septiembre de 2019.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN MEXICANA

2015 “Retroactividad de las normas constitucionales, no atenta contra el principio de supremacía constitucional”. En: 2009818. P. VIII/2015 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Pág. 357. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Te-sis/2009/2009818.pdf> Consulta: 12 de septiembre de 2019.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2001 STC N° 0007-2001-PI/TC

2002 STC N° 0014-2002-AI/TC

2004 STC N° 0047-2004-PI/TC

2005 STC N° 05854-2005-PA/TC (caso Pedro Lizana Puelles)

2005 STC N° 0030-2005-PI/TC, caso de la “Ley de la Barrera Electoral”.

231

2006 STC N° 0004-2006-PI/TC

2017 STC N° 0002-2017-PI/TC y acumulados (caso de la *fiscalización del tránsito en vías nacionales*)

2018 STC N° 0006-2018-PI/TC (caso de la *cuestión de confianza*)

TVPe Noticias

2018 “Premier Villanueva afirma que Gobierno solicita cuestión de confianza por reformas que son integrales”; Lima: 19 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/premier-villanueva-afirma-que-gobierno-solicita-cuestion-de-confianza-por-reformas-que-son-integrales> Consulta: 14 de septiembre de 2019.

UGARTE DEL PINO, JUAN VICENTE

1978 “Historia de las Constituciones del Perú”; Lima: 1978; Editorial Andina S.A.; p. 221.

VALADÉS, DIEGO

2009 “La parlamentarización de los sistemas presidenciales”; Arequipa-Perú: 2009; Editorial Adrus.

VILLARÁN, LUIS FELIPE

2016 “La Constitución Comentada”; Colección “Biblioteca Constitucional del Bicentenario”; Lima: 2016; Tribunal Constitucional del Perú – Centro de Estudios Constitucionales; p. 54.

WIELAND CONROY, HUBERT

2008 “El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú”; En: *Derecho*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 61; Lima: 2008.



Este libro se terminó de imprimir en setiembre de 2019,
en los talleres gráficos de la imprenta Servicios Gráficos JMD S.R.L.,
por encargo de Legis.pe.