



Strasbourg, 18 October 2019

CDL-AD(2019)022*

Opinión No. 964 / 2019

Spanish

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL
DERECHO**
(COMISIÓN DE VENECIA)

PERÚ

**OPINIÓN SOBRE LA VINCULACIÓN DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA**

**Aprobada por la Comisión de Venecia
en su 120ª Sesión Plenaria
(Venecia, 11-12 de octubre de 2019)**

en base a los comentarios de

Sr. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Miembro, España)
Sr. Domingo HERNÁNDEZ EMPARANZA (Miembro, Chile)
Sr. Warren NEWMAN (Miembro, Canadá)
Sr. Kaarlo TUORI (Miembro, Finlandia)
Sr. José Luis VARGAS VALDEZ (Miembro suplente, México)

Opinion co-funded
by the European Union



Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Estructura constitucional y procedimiento para la reforma constitucional.....	4
III.	Antecedentes.....	4
IV.	Consideraciones relacionadas con la vinculación de la cuestión de confianza con las reformas constitucionales en la Constitución peruana debida a la posibilidad de disolver entonces el Congreso.....	7
V.	Elementos de la doctrina de la Comisión de Venecia sobre esta cuestión.....	11
VI.	Conclusiones.....	13

I. Introducción

1. Mediante carta de fecha 16 de agosto de 2019, el Sr. Pedro Olaechea Álvarez-Calderón, Presidente del Congreso de la República del Perú, solicitó a la Comisión de Venecia emitir una opinión sobre la cuestión de vincular la reforma constitucional a una cuestión de confianza. Las autoridades expresaron su deseo de recibir la opinión de la Comisión en octubre de 2019.

2. La solicitud del Presidente del Congreso hacía referencia a una carta enviada el 24 de junio de 2019 por la Sra. Rosa María Bartra Barriga, Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, en la que informaba a la comisión de Venecia sobre el conflicto entre el Presidente y su Gobierno, de una parte, y la mayoría en el Congreso, por la otra.

3. El 31 de julio de 2019, el Presidente de la República¹ y el Presidente del Consejo de Ministros enviaron al Congreso una propuesta “urgente” de reforma constitucional para adelantar las próximas elecciones generales parlamentarias y presidenciales del 2021 al 2020, así como para prohibir la postulación a una reelección inmediata a cualquiera que ejerza la presidencia. La propuesta fue enviada al Congreso y, de ser aprobada, sería sometida a un referéndum nacional.

4. La presente opinión se ha elaborado sobre la base de los comentarios de los Sres. Castellà Andreu, Hernández Emparanza, Newman, Tuori y Vargas Valdez. Los relatores trabajaron en los textos en español proporcionados por las autoridades del Perú. A fin de facilitar la interacción con la Comisión de Venecia, el Congreso puso a disposición la traducción al inglés del proyecto de reforma (véase CDL-REF (2019)025). La traducción al inglés de la Constitución del Perú está disponible en la página web del Congreso (ver también CDL-REF (2019) 026). Es posible que estas traducciones no siempre reflejen con exactitud los textos originales de las enmiendas y de la Constitución.

5. Los días 23 y 24 de septiembre de 2019, una delegación de la Comisión de Venecia compuesta por los señores Josep Maria Castellà Andreu, Domingo Hernández Emparanza, José-Luis Vargas Valdez, Thomas Markert, Serguei Kouznetsov y Alberto Guevara Castro viajó a Lima para reunirse con el Presidente del Congreso, la Mesa Directiva del Congreso, la Presidenta de la Comisión de Constitución, así como con diferentes grupos políticos del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros, la Vicepresidenta del Perú, el Ministro de Justicia, el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y un grupo de expertos nacionales en materia de derecho constitucional. La delegación también asistió a una sesión especial de la Comisión de Constitución. La Comisión de Venecia desea hacer explícito su agradecimiento por las reuniones constructivas y por la organización de la visita.

6. La presente opinión final se debatió en la reunión conjunta de las Subcomisiones sobre Instituciones Democráticas y sobre América Latina (Venecia, 10 de octubre de 2019) y fue aprobada posteriormente por la Comisión de Venecia en su 120ª sesión plenaria (Venecia, 11-12 de octubre de 2019).

¹ Martín Alberto Vizcarra Cornejo, ex Vicepresidente, asumió el cargo de Presidente de la República del Perú el 23 de marzo de 2018, tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, quien fue elegido originalmente para el período 2016-2021.

II. Estructura constitucional y procedimiento para la reforma constitucional

7. El Perú es una república presidencial con importantes elementos de control parlamentario del Gobierno. La Constitución establece un sistema bastante complejo de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Poder Ejecutivo incluye un Consejo de Ministros con su propio presidente. El Presidente de la República nombra y destituye al Presidente del Consejo de Ministros, así como como a los otros ministros (Art. 122 de la Constitución). Sin embargo, el Consejo de Ministros y los ministros individualmente considerados también deben contar con la confianza del Congreso. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de cada ministro mediante una moción de censura y el rechazo de una cuestión de confianza (Art. 132 de la Constitución). De otro lado, el Presidente de la República puede disolver el Congreso cuando este censure o niegue la confianza dos veces al Consejo de Ministros (párrafo 1 del Art. 134 de la Constitución). Estas últimas características son propias de un sistema parlamentario.

8. El Congreso del Perú es unicameral, compuesto por una sola cámara conformada por 130 miembros. Estos miembros son representantes nacionales que no responden ante ningún otro órgano o autoridad por los votos que emiten ni por las opiniones que expresan. El mandato imperativo está explícitamente prohibido (Art. 93).

9. El Congreso tiene la función legislativa y deliberativa de aprobar leyes (proyectos legislativos) y resoluciones, incluyendo la reforma o derogación de leyes vigentes; y en general, de velar por el respecto de la Constitución y de las leyes (Art. 102). Cabe resaltar que la Constitución establece que los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo y señalados como urgentes tendrán prioridad en el Congreso (Art. 105).

10. En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el Presidente de la República desempeña la función de Jefe de Estado y es elegido por sufragio directo, por un período de cinco años, sin derecho a la reelección inmediata (Arts. 110 y 112). Entre las obligaciones del Presidente está la de cumplir y hacer cumplir la Constitución (Art. 118).

11. El artículo 206 de la Constitución del Perú establece el procedimiento para la reforma constitucional. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. El referéndum no es necesario cuando más de dos tercios del número legal de miembros del Congreso aprueban la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas. La iniciativa de reforma constitucional corresponde, *inter alia*, al Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros. Por tanto, la iniciativa de reforma constitucional es competencia del Consejo de Ministros – aunque solo en forma de consentimiento a la iniciativa del Presidente – y la aprobación de tales reformas es competencia del Congreso, aunque, por regla general, sigue siendo necesaria la ratificación mediante referéndum. El Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso.

III. Antecedentes

12. El 28 de julio de 2018, el Presidente Martín Vizcarra propuso una serie de reformas constitucionales referidas, en particular, al Poder Judicial y al Poder Legislativo. El Congreso intentó bloquear estas reformas retrasando tanto su aprobación, así como la organización del referéndum constitucional. Debido a estas acciones adoptadas por la mayoría del Congreso, el Presidente de la República presentó una cuestión de confianza

amenazando con disolver el Congreso.² Como resultado de ello, el Congreso aprobó las reformas constitucionales el 18 de septiembre de 2018. La primera reforma transformó el Consejo Nacional de la Magistratura en la Junta Nacional de Justicia. El nombramiento de sus miembros cambió: los nuevos miembros serían elegidos por una comisión especial presidida por el Defensor del Pueblo, y formada por el Contralor General, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Presidente del Poder Judicial y el Fiscal de la Nación, a través de un concurso público. La segunda reforma aprobada por el Congreso fue una enmienda al artículo 35 de la Constitución que regulaba el financiamiento de los partidos políticos, introduciendo auditorías y sanciones por recibir donaciones ilegales. La tercera propuesta aprobada introdujo el impedimento de reelección inmediata de los congresistas para un nuevo mandato parlamentario consecutivo. Por último, la cuarta propuesta buscaba hacer del Congreso un parlamento bicameral con 130 diputados y 50 senadores. Estas cuatro cuestiones se sometieron a referéndum constitucional el 9 de diciembre de 2018. Los votantes aprobaron las tres primeras propuestas y rechazaron la última.

13. En la primavera de 2019, el Presidente Vizcarra solicitó al Congreso la aprobación de un nuevo conjunto de reformas políticas que incluían dos reformas constitucionales: la limitación del derecho a presentarse como candidato a un cargo público para aquellas personas que hayan sido condenadas con pena de prisión mayor a cuatro años por un delito doloso; elecciones primarias dentro de los partidos políticos abiertas al público en general, obligatorias y supervisadas por los órganos electorales; tipificación del delito de financiamiento indebido de partidos políticos y de falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de partidos políticos; nuevos requisitos para la inscripción de partidos políticos; eliminación del voto preferencial y establecimiento de manera obligatoria la alternancia entre géneros al momento de elaborar las listas parlamentarias; así como conferir la potestad de levantar la inmunidad parlamentaria al Poder Judicial. Debido a que el Congreso no habría tratado estas propuestas con carácter prioritario, el Presidente del Consejo de Ministros, Sr. S. del Solar Labarthe, informó al Congreso que de no aprobarse dichas propuestas, su Gobierno plantearía una cuestión de confianza. Tal y como se ha indicado anteriormente, en vista a que esta habría sido la segunda vez en que el Congreso rechazaba otorgar la confianza a un Consejo de Ministros durante la presente legislatura, según la Constitución esto habría dado al jefe de Estado la posibilidad de disolver el Congreso. En julio, la reforma propuesta por el Presidente fue aprobada por el Congreso.

14. En su mensaje a la nación del 28 de julio de 2019, el Presidente de la República anunció nuevas reformas constitucionales a fin de celebrar elecciones presidenciales y parlamentarias en el 2020 en lugar de en el 2021³ y de prohibir a cualquiera que haya ocupado el cargo presidencial presentarse a la reelección inmediata, aun cuando dicha persona haya asumido el cargo presidencial no inmediatamente después de las elecciones sino que lo haya hecho posteriormente durante el mandato. El 31 de julio se envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional a tal efecto. En su solicitud de opinión a la Comisión de Venecia, el Presidente del Congreso expresó su preocupación por “la posibilidad de que el Ejecutivo utilice, una vez más, una cuestión de confianza para forzar un voto a favor de esta reforma”. Muchos miembros del Congreso comparten

² Según el Art. 134(1), el Presidente de la República tiene el poder de disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. La actual legislatura ya ha rechazado la confianza al Consejo de Ministros en el año 2017 sobre un asunto relativo a la reforma de la educación.

³ Está previsto que el actual Presidente y Vicepresidente terminen su mandato el 28 de julio de 2021, mientras que los miembros del Congreso lo harán el 26 de julio de 2021. De acuerdo con la propuesta de reforma constitucional, las elecciones generales anticipadas deberían llevarse a cabo el 19 de abril de 2020.

estas preocupaciones y se oponen a esta nueva reforma. Algunos de los partidos minoritarios del Congreso apoyan las propuestas del Ejecutivo. Así, los presidentes de cinco de las doce bancadas o grupos parlamentarios del Congreso enviaron una carta al Presidente de la Comisión de Venecia, defendiendo la constitucionalidad de la acción del Poder Ejecutivo. Por otra parte, cuando la delegación de la Comisión de Venecia asistió a la sesión de la Comisión de Constitución y del Reglamento del Congreso, fue evidente que una clara mayoría de sus miembros se oponía a las enmiendas.

15. En su reunión con la delegación de la Comisión de Venecia el 23 de septiembre, el Presidente del Consejo de Ministros informó a la delegación que el Ejecutivo no tenía intención de plantear una cuestión de confianza respecto a las reformas constitucionales. Sin embargo, también afirmó que el Presidente de la República tendría que decidir cómo reaccionar en caso que el Congreso no aprobase las reformas.

16. El 26 de septiembre de 2019, la Comisión de Constitución del Congreso archivó la propuesta de reforma constitucional. El Presidente del Consejo de Ministros presentó una propuesta de reforma a la Ley del Tribunal Constitucional en relación con el procedimiento de selección de sus magistrados mientras los miembros del Congreso estaban eligiendo nuevos miembros del Tribunal. Dicha propuesta de reforma iba conectada a una cuestión de confianza. El 30 de septiembre, el Sr. Vizcarra disolvió el Congreso alegando que la elección de magistrados conforme a las normas inalteradas equivalía a una denegación de confianza al Consejo de Ministros. Así, la decisión de disolver el Congreso no se debió a la negativa a aprobar la reforma constitucional, sino a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional por el Congreso.

17. En la presente opinión se dejan de lado las consideraciones relativas al contexto político en el Perú. Sin embargo, es importante recordar que la actual propuesta de reforma constitucional ha sido parte de un paquete más amplio de reformas políticas (constitucionales y legales) promovidas por el Presidente de la República Martín Alberto Vizcarra Cornejo como una herramienta para la renovación política del país en un momento en el que las instituciones públicas, incluyendo el Congreso, son objeto de fuertes críticas y son cuestionadas por la opinión pública en el Perú. El Ejecutivo insiste en que la reforma constitucional objeto de análisis establece una regla excepcional para las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, y no representa un nuevo poder general de disolución del Congreso por parte del Presidente. Algunos de los representantes de la mayoría del Congreso afirmaron que el Presidente podría usar el referéndum para introducir dos preguntas por separado (es el Ejecutivo el que puede redactar las preguntas) sobre la disolución del Congreso y el mandato del Presidente, pudiendo este último ser presumiblemente legitimado por el electorado.

18. El objetivo del proyecto de opinión no consiste en proporcionar un análisis completo y evaluar la constitucionalidad de las reformas y procedimientos propuestos. Esta tarea le corresponde al Tribunal Constitucional del Perú. Siguiendo su práctica habitual, la Comisión de Venecia examinará el asunto planteado por autoridades nacionales, en el presente caso la vinculación de las reformas constitucionales con la cuestión de confianza, sobre la base de su experiencia en derecho constitucional comparado, teoría constitucional así como a la luz de sus opiniones e informes anteriores emitidos sobre casos similares.

19. También es importante señalar que el proyecto de reforma constitucional sostiene que las elecciones generales adelantadas son un “mecanismo óptimo para superar la actual crisis política”, en la que existe una “notable dificultad para lograr el consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo, en detrimento de la ciudadanía”. Si la reforma fuera aprobada tanto por el Congreso como en referéndum, las elecciones generales tendrían lugar el 19 de abril de 2020 y abarcarían a la Presidencia, al Congreso y a los

representantes del Parlamento Andino.⁴ Esto pondría presión adicional sobre las diferentes instituciones del Estado, que necesitarían adaptar el marco legal existente (incluyendo algunas reglas modificadas recientemente, como ha sido señalado, las cuales son difíciles de aplicar en las elecciones adelantadas del 2020) y organizar la votación en un plazo de tiempo muy reducido. Además, en un plazo de tiempo tan reducido, parece difícil creer que la actual fragmentación política y la polarización entre los grupos políticos puedan ser superadas. A fin de lograr el fin principal de la reforma, el cual consiste en superar la crisis política y recuperar la confianza de los ciudadanos peruanos, el proceso electoral debe asegurar la transparencia y estar en consonancia con los estándares internacionales y las mejores prácticas.

IV. Consideraciones relacionadas con la vinculación de la cuestión de confianza con las reformas constitucionales en la Constitución peruana debida a la posibilidad de disolver entonces el Congreso

La cuestión de confianza en el Perú

20. Según el Art. 130 de la Constitución de 1993, dentro de los treinta días siguientes a la asunción de sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros y los demás ministros asistirán al Congreso para presentar y discutir la política general del Gobierno y las principales medidas necesarias para su aplicación, solicitando un voto de confianza. Subsecuentemente, de un lado, una cuarta parte de los miembros del Congreso puede plantear una moción de censura contra el Gabinete o contra ministros individuales. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (Art. 132, párr. 2). De otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros puede presentar ante el Congreso una cuestión de confianza en nombre del Gabinete (Art. 133). Además, de manera individual, un ministro puede convertir la aprobación de una iniciativa ministerial en una cuestión de confianza. Esto queda claro en el Art. 132 párr. 5, según el cual “La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación”⁵.

21. Se produce una crisis total del Gabinete si se rechaza la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros o si el Presidente del Consejo de Ministros es censurado mediante una moción de censura presentada en el Congreso, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República (Art. 133). Luego el Consejo de Ministros renuncia, y el Presidente de la República debe aceptar esta renuncia en las próximas 72 horas (Artículo 86 “e” y “b” del Reglamento del Congreso). El Presidente

⁴ El Parlamento Andino es un organismo internacional de carácter regional integrado por representantes de los Estados miembros de la Comunidad Andina: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Su misión es “apoyar a los Gobiernos de los Estados miembros en la armonización de la legislación nacional, así como en la regionalización de políticas públicas y prácticas gubernamentales exitosas que puedan contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población andina”. Traducción libre. Cfr. <https://parlamentoandino.org/> De acuerdo con la propuesta de reforma, la “inclusión del Parlamento Andino en las elecciones [generales] a celebrarse en abril de 2020 responde a la necesidad de celebrar una elección general [...] en una sola fecha”, y de cumplir con las obligaciones establecidas por la Ley N°. 28360, Ley de Elecciones de Representantes en el Parlamento Andino, en cuanto a que “los representantes serán elegidos directamente por el pueblo peruano con ocasión de las demás elecciones”.

⁵ El Art. 86 “c” del Reglamento del Congreso estipula que: “La cuestión de confianza sólo 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.”

posee una contra-medida ante la negación de confianza al Gabinete por parte del Congreso. Según el Art. 134 párr. 1, el Presidente de la República tiene el poder de disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Gabinetes.

22. En el 2018 el Tribunal Constitucional declaró que en el Perú una cuestión de confianza puede estar vinculada a la adopción de una ley⁶ y consideró inconstitucionales las restricciones sustantivas al uso de la facultad de plantear una cuestión de confianza que fueron incluidas en el Reglamento del Congreso.

23. En derecho constitucional comparado, existen varios modelos de cuestión de confianza. En el modelo italiano y francés, la cuestión de confianza se dirige en contra del programa de gobierno o de una declaración de política general y, con algunas limitaciones, en contra de un proyecto de ley.⁷ En ambos países no es posible utilizar la cuestión de confianza para reformas constitucionales. En el modelo español, la cuestión de confianza se dirige al “programa o a una declaración de política general” del Presidente del Gobierno (Art. 112 de la Constitución española) y no puede aplicarse respecto a una iniciativa legislativa. Luego de la decisión del Tribunal Constitucional en el 2018, el Perú asimila la cuestión de confianza al modelo francés o italiano, en lugar de al modelo español, mismo que había inspirado el tenor de las reglas del Congreso declaradas inconstitucionales.

Argumentos a favor de vincular las reformas constitucionales a una cuestión de confianza

24. El tenor del Art. 133 sobre la cuestión de confianza es bastante general y parece dejar abierta la cuestión acerca de qué materias el Gabinete – a través de su Presidente – puede vincular el voto de confianza. Se puede defender la interpretación que, conforme a lo dispuesto en el Art. 132 párr. 5, referida a la confianza de un ministro individual, la presentación de una cuestión de confianza en nombre del Gabinete en su conjunto debe estar vinculada a la aprobación de una iniciativa del Poder Ejecutivo. Si se adopta tal interpretación, se podría esgrimir que cae dentro de las competencias del Poder Ejecutivo el adoptar tal iniciativa y dentro de las competencias del Congreso aprobarla. Esto no excluiría la posibilidad de vincular las reformas constitucionales con el voto de censura dado que conforme al Art. 206 de la Constitución, el Presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros, tiene la iniciativa sobre reformas constitucionales. Iniciar reformas constitucionales implica al Consejo de Ministros no solo en la forma de otorgar su consentimiento a la iniciativa del Presidente de la República, sino también en la de utilizar cualquier instrumento constitucional necesario para su aprobación y aplicación con éxito. En los años 2018 y 2019, el Consejo de

⁶ El Tribunal Constitucional del Perú, en los párrafos 75 y 76 de la sentencia 0006-2018-PI/TC señaló 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”. Sin embargo, la sentencia no es clara en cuanto al alcance total de la cuestión de confianza tal y como está establecida en el artículo 133 de la Constitución.

⁷ El Art. 49 párrafo 2 de la Constitución francesa prevé el uso de este instrumento: “El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión.” Cfr. también el Art. 94.4 de la Constitución italiana.

Ministros utilizó la cuestión de confianza para acelerar la adopción de reformas constitucionales y legislativas.

25. Además, la interpretación que presupone que la cuestión de confianza debe estar vinculada a que el Congreso apruebe una iniciativa concreta no es la única. Otra interpretación posible consiste en que, dado los amplios términos en que está redactado el Art. 133 de la Constitución peruana, el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear la cuestión de confianza en virtud de cualquier razón que considere relevante, correspondiendo a la facultad del Congreso presentar y aprobar una moción de censura por cualquier razón que considere pertinente.

26. Se puede argumentar que la frecuencia con la que el Presidente del Consejo de Ministros introduce una cuestión de confianza en nombre del Gabinete puede aumentar la inestabilidad política en el país. Sin embargo, esto no hace inconstitucional el recurrir a un procedimiento expresamente establecido por la Constitución.

27. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional, en su decisión del año 2018, no se pronunció expresamente sobre la posibilidad de vincular el voto a una reforma constitucional, defendió como enfoque general una interpretación amplia del alcance de dicho procedimiento.

Argumentos en contra

28. El Art. 206 de la Constitución peruana establece claramente que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso. Dichas reformas deben ser adoptadas por la mayoría absoluta del número legal de los miembros del Congreso y ser ratificadas por referéndum. Se puede esgrimir que cualquier intento de ejercer presión sobre el Congreso en el proceso de examen de las reformas constitucionales equivaldría a una limitación de sus atribuciones como titular de “un poder constituyente derivado”.⁸ El poder de reforma constitucional no es igual al poder legislativo. La ley de reforma constitucional difiere sustancialmente de las leyes ordinarias. Por esta razón, los procedimientos para su aprobación son diferentes. Para la reforma constitucional “la función [del Parlamento] como legislador constitucional está sujeta casi siempre a procedimientos y requisitos especiales”⁹. La admisión de una cuestión de confianza para proyectos de ley no significa que las mismas reglas deban ser automáticamente aplicables a una reforma constitucional.

29. Incluso si el Presidente tuviese la facultad de proponer reformas constitucionales (con la aprobación del Consejo de Ministros), una “ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República” (Art. 206). Esta norma es diferente de la regla aplicable a las leyes ordinarias (incluidas las leyes orgánicas) tal como aparece en el Art. 106 de la Constitución – el Presidente de la República puede hacer “observaciones” respecto a una ley o a parte de una ley aprobada por el Congreso, es decir, tiene un veto suspensivo. El efecto de tal poder es la exigencia de una mayoría absoluta (mitad más uno) de los miembros del Congreso para la aprobación definitiva de la ley y su promulgación por el Presidente de la República (Art. 109 de la Constitución). El procedimiento para la aprobación de una ley de reforma constitucional tiene otra particularidad si se compara con el procedimiento legislativo ordinario – está prohibido delegar la legislación al Gobierno en este caso (Art. 76 “d” del Reglamento del

⁸ Algunos académicos peruanos argumentan que el poder constituyente original, la Asamblea Constituyente que adoptó la Constitución de 1993, otorgó el poder constituyente derivado al Congreso, dotándole de una facultad única y exclusiva para aprobar reformas constitucionales.

⁹ Informe sobre reformas constitucionales CDL-AD(2010)001, párr. 35.

Congreso (RC)). Esta es una limitación adicional a la intervención del Ejecutivo que deja exclusivamente en manos del Congreso la discusión de las reformas constitucionales. Pero, ¿Qué sucede con otras posibles intervenciones del Presidente de la República que no están expresamente reguladas ni prohibidas por el Art. 206 de la Constitución? Hay argumentos a favor de utilizar un criterio restrictivo.

30. Las reformas constitucionales son particularmente sensibles, debido a que pueden afectar el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Vincular reformas constitucionales a una cuestión de confianza podría dar a un Presidente la posibilidad de ejercer presión sobre el Congreso y con ello alterar el balance de poderes en su favor. En su decisión sobre el voto de confianza, el Tribunal Constitucional hizo referencia al principio del equilibrio de poderes cuando interpretaba el alcance del voto de confianza. Parece que existen ciertas limitaciones sustantivas a la reforma constitucional en el Perú. Para el Tribunal Constitucional y la mayoría de académicos, la forma de gobierno presidencial en sí misma es uno de esos límites. Ello no constituye un caso extraño en derecho comparado. Tal y como ha sido reconocido por la Comisión de Venecia, esta es una limitación común en casos en los que existe una cláusula de no reforma. Pero el alcance concreto de estas limitaciones sustantivas no parece estar claramente definido. Aunque el principio de separación de poderes es considerado como inmodificable en algunos países, “lo cierto es que el principio de “división de poderes” no es inamovible; los límites exactos del poder presidencial *vis-à-vis* con el parlamento no pueden definirse de una vez para siempre”.¹⁰

31. Usualmente, el propósito de una cuestión de confianza presentada por un Gobierno es permitirle llevar a cabo su programa sin impedimento alguno. Por el contrario, las reformas constitucionales tienen un alcance mayor y van más allá de un programa gubernamental ordinario. Esta es la razón por la cual en otros países no es posible vincular la cuestión de confianza con las reformas constitucionales (ver más adelante) y la razón por la cual algunos juristas peruanos consideran que esta vinculación es inadmisibles teniendo en cuenta también el parágrafo 75 de la decisión del Tribunal Constitucional del año 2018.¹¹

32. El uso de la cuestión de confianza ejerce una fuerte presión sobre el Congreso, ya que esta tiene que ser votada en un plazo muy limitado. Restricciones de tiempo demasiado rígidas, en particular el debate parlamentario bajo la amenaza de una cuestión de confianza, deberían evitarse para el caso de reformas constitucionales debido a que ellas reducen la posibilidad de lograr un amplio consenso entre las fuerzas políticas y de involucrar a la sociedad civil en el proceso de reforma constitucional. Esto es más evidente cuando el Consejo de Ministros, tal y como ocurrió en el último pedido de confianza respecto a las reformas políticas ya aprobadas en el 2019, exigió que la aprobación de tales propuestas por parte del Congreso respetase la “esencia” de la iniciativa del Presidente de la República, estableciendo una limitación al poder de decisión del Congreso. La aplicación de tal procedimiento a la discusión de una reforma constitucional parece ser problemática, ya que reduce los derechos de los miembros del Congreso y del Congreso en general.

33. Tras el anuncio de la propuesta de reforma constitucional por parte del Presidente del Perú, ambos, el Ejecutivo y el Congreso solicitaron asesoramiento al respecto a varios constitucionalistas nacionales. Las opiniones de los expertos nacionales estaban divididas, pero quienes se oponen a la aceptación de la propuesta parecen prevalecer.

¹⁰ Opinión sobre el proyecto de modificación de la Constitución de Azerbaiyán, CDL-AD(2016)029-e, párr. 64.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 0006-2018-PI/TC.

34. Dado que la Constitución no incluye ninguna limitación expresa a la facultad del Poder Ejecutivo de plantear una cuestión de confianza o de utilizarla en una iniciativa ministerial, ni en lo que respecta a la frecuencia con la que esta facultad puede ser utilizada ni sobre la materia a la que está vinculada, la cuestión sobre si una reforma constitucional planteada al Congreso por el Ejecutivo podría vincularse a una cuestión de confianza sólo puede ser absuelta mediante una decisión del Tribunal Constitucional del Perú.

V. Elementos de la doctrina de la Comisión de Venecia sobre esta cuestión

35. El rol del Parlamento y del Jefe de Estado (o del Gobierno) durante el proceso de reforma constitucional ha sido analizado por la Comisión de Venecia en numerosas ocasiones. El Presidente o el Ejecutivo, dependiendo de la Constitución, tienen la facultad de proponer reformas constitucionales. El Informe de la Comisión de Venecia sobre la Reforma Constitucional¹² proporciona varios ejemplos útiles sobre el tema. En cuanto a lo que implica al poder ejecutivo, señala que:

*“El Ejecutivo puede estar involucrado en el procedimiento de reforma constitucional de una manera u otra. En primer lugar, el Poder Ejecutivo suele compartir el derecho de iniciativa con el Parlamento. En segundo lugar, puede tener competencia para decidir entre diferentes procedimientos de reforma (Francia), o podría ser el caso que una reforma constitucional deba ser sancionada por el Jefe de Estado antes de ser promulgada....”*¹³

36. Por el contrario, la Comisión de Venecia subrayó que el rol del Parlamento en el proceso de reforma constitucional es esencial:

*“En la gran mayoría de los países, el Ejecutivo no tendrá un papel directo en el proceso parlamentario de reforma constitucional, aunque, por supuesto, representantes del Gobierno pueden participar en el debate de acuerdo con los procedimientos ordinarios. En pocos países, sin embargo, el Jefe de Estado ha recibido un papel formal, con la competencia para hacer propuestas sobre los proyectos de enmienda [Armenia, Turquía, cuando los proyectos de enmienda son entregados al Presidente para su promulgación]. En los Países Bajos, el Gobierno generalmente desempeña un papel primordial en el proceso legislativo; por eso, en general, es el Gobierno el que presenta la propuesta de cambiar la Constitución”*¹⁴.

37. La Comisión de Venecia llegó a la conclusión *“que, conforme a una idea moderna de democracia, el Parlamento nacional es el escenario más apropiado para la reforma constitucional.”*¹⁵

38. Si las reformas constitucionales se aprueban en referéndum constitucional propuesto por el Ejecutivo, el referéndum no debe ser usado como una herramienta para eludir a los legisladores o forzar a los parlamentos a aprobar rápidamente las reformas constitucionales. Los referéndums ganan legitimidad cuando son llevados a cabo en un plazo razonable.¹⁶ Tal y como se desprende del Código de Buenas Prácticas sobre

¹² CDL-AD (2010)001. 13.

¹³ Idem. párr. 181.

¹⁴ Idem, párr. 45.

¹⁵ Idem párr. 183.

¹⁶ Venice Commission, Guidelines for constitutional referendums at national level, CDL-INF (2001)10, p. 2.

Referéndums, *“las circunstancias del referéndum deben garantizar la libertad de los votantes para formarse una opinión. Esto requiere, entre otras cosas, que la cuestión planteada en el referéndum se formule con claridad, que se facilite suficiente información a los votantes y que se deje tiempo suficiente para el debate público.”*¹⁷

39. Cada proceso de reforma constitucional es diferente, por tanto, los estándares internacionales no proporcionan un período de tiempo concreto dentro del cual estas reformas deben ser idealmente discutidas y votadas. Sin embargo, una profunda deliberación democrática requiere que el debate dentro del Poder Legislativo y la arena pública no se vea limitado de antemano por un calendario fijo o por restricciones al poder de reforma de los miembros del Parlamento (o del Congreso) impuestas por el Ejecutivo o por el Presidente.

40. La Comisión de Venecia hace un llamado por un procedimiento de reforma *“aplicado de manera abierta, transparente y democrática.”*¹⁸ Para ello, *“... procesos de reforma debidamente realizados, en los que se deje tiempo para el debate público e institucional, pueden contribuir significativamente a la legitimidad y al sentido de pertenencia de la Constitución, así como al desarrollo y consolidación de las tradiciones constitucionales democráticas a lo largo del tiempo. Por el contrario, si las reglas y procedimientos sobre el cambio constitucional están abiertas a la interpretación y a la controversia, o si ellas son aplicadas con demasiada precipitación o sin un debate democrático, entonces esto puede socavar la estabilidad política y, finalmente, la legitimidad de la propia Constitución. En este sentido, la Comisión ha subrayado en repetidas ocasiones que una participación debida, abierta, informada y en tiempo de todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil en el proceso de reforma puede contribuir profundamente a lograr consenso y a asegurar el éxito de la revisión constitucional, siquiera si ello inevitablemente demande tiempo y esfuerzo.”*¹⁹

41. Como conclusión, la Comisión de Venecia favorece los procedimientos de reforma constitucional caracterizados por la búsqueda de un amplio consenso en el Parlamento (o en órganos legislativos similares) entre las diferentes fuerzas políticas y la participación de la sociedad civil en el proceso. Además, en reiteradas ocasiones la Comisión ha resaltado que *“la transparencia, la apertura y la inclusión, así como un calendario y condiciones que propicien el pluralismo de opiniones y un debate adecuado de las cuestiones controvertidas, son requisitos clave de un proceso democrático de elaboración de la Constitución.”*²⁰ En consecuencia, *“deberán evitarse las limitaciones de tiempo demasiado rígidas y el calendario de adopción de la nueva Constitución deberá seguir los progresos logrados en su debate.”*²¹

42. También debe mencionarse que normalmente en sistemas presidenciales el período de mandato del Poder Legislativo es fijo, y los Presidentes no tienen poderes para disolver un Congreso. La Comisión de Venecia señaló que *“en las repúblicas puramente presidenciales, el poder de disolver el poder legislativo es bastante raro, ya que socavaría el principio de la separación de poderes tal como se entiende clásicamente.”*²² Ecuador es una excepción (Art. 148 de la Constitución), al igual que Perú.

¹⁷ Opinión sobre el proyecto de modificación de la Constitución de Azerbaiyán, CDL-AD(2016)029 párr 8.

¹⁸ Idem párr. 202.

¹⁹ Idem. Párrs. 204 y 205.

²⁰ Cfr. entre otras la Opinión sobre tres cuestiones legales que surgen en el proceso de redacción de la nueva Constitución de Hungría, CDL-AD (2011)001, párr. 18.

²¹ Opinión sobre la redacción de la nueva Constitución de Islandia, CDL-AD (2013)010.

²² CDL-AD(2017)005-e, párr. 84.

VI. Conclusiones

43. La Constitución peruana no establece ninguna limitación explícita respecto a los asuntos que pueden estar vinculados a una cuestión de confianza. Corresponderá al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de reforma constitucional pueden vincularse a una cuestión de confianza. En el derecho comparado, la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza es inusual.

44. Todo proceso de reforma constitucional debe preservar el principio de separación de poderes y la exigencia de pesos y contrapesos entre el Presidente y el Congreso. La facultad del Presidente de vincular una cuestión de confianza a reformas constitucionales puede generar el riesgo de que sea utilizada para alterar este equilibrio. La amenaza de disolución luego de la segunda votación de una cuestión de confianza puede dificultar que el Congreso resista los intentos de alterarla en favor del Presidente. En el Perú parecen existir algunas limitaciones sustantivas para las reformas constitucionales, tales como el principio de separación de poderes o la forma republicana de gobierno, los cuales podrían proporcionar una salvaguardia, pero su alcance no está claramente definido.

45. El informe de la Comisión de Venecia sobre las reformas constitucionales sugiere que dichas reformas deben estar basadas en un amplio consenso, debiendo ser llevadas a cabo con el debido cuidado y mediante deliberación en el Parlamento, de conformidad con las ideas modernas de democracia, ya que alteran la norma suprema y fundamental del país. Por esta razón, una Constitución está normalmente diseñada para ser difícil de reformar, con el fin de asegurar su relativa permanencia, estabilidad, predictibilidad, y continuidad; asimismo, los procedimientos de reforma tienden a ser prolongados. Esto contrasta con aquellas cuestiones de confianza, que deben ser votadas rápidamente.

46. La Comisión tiene la esperanza que el Presidente y el Congreso del Perú encuentren un compromiso y soluciones constitucionales adecuadas que aporten estabilidad institucional y ayuden a las autoridades a abordar los desafíos a los que se enfrenta la sociedad peruana.

47. La Comisión de Venecia está a disposición de las autoridades peruanas para cualquier otra ayuda.