

Comentario a la propuesta de adelanto de elecciones generales

Por: Carmen Paula Dávila Seminario*

Sumilla:

En el presente artículo, la autora realiza un comentario jurídico de modo breve, respecto a la propuesta de adelanto de elecciones anunciada por el Presidente de la República en su mensaje a la Nación el pasado mes de Julio. Analiza la constitucionalidad de tal decisión e incluso señala si es necesaria y conveniente tal propuesta.

Palabras claves: Constitución Política del Perú, reforma constitucional, Parlamento, estabilidad política, constitucionalidad.

El pasado 28 de julio, durante el tradicional Mensaje a la Nación, el Presidente Martín Vizcarra anunció su propuesta de adelanto de elecciones generales y recorte del período presidencial y parlamentario. Propuesta que fue presentada formalmente ante el Congreso de la República tres días después de su anuncio y que en aquel momento sorprendió a más de uno, incluso a los propios ministros de Estado¹. Desde entonces, han sido varias las cuestiones jurídicas y políticas que han surgido en torno a esta decisión, aquí haremos referencia solo a algunas de ellas.

Una de estas cuestiones está referida a la constitucionalidad de la decisión del Presidente. Al respecto, cabe señalar que el artículo 112° de la Constitución Política del Perú establece claramente que el mandato presidencial es de cinco años y que no hay reelección inmediata. Asimismo, el artículo 90° señala que el mandato parlamentario dura cinco años y además es irrenunciable de conformidad con el artículo 95° de la misma. Por tanto, de las disposiciones constitucionales vigentes no resulta posible llevar a cabo la propuesta, al menos no sin antes haber reformado la Constitución.

* Abogada por la Universidad de Piura. Asistente de cátedra del área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura.

¹ Si bien es cierto el artículo 118 CP establece que "(...). Los mensajes del presidente de la república, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros", el hecho de que el proyecto de reforma constitucional de adelanto de elecciones haya sido aprobado por el Consejo de Ministros con posterioridad al mensaje, no invalida *per se* la propuesta del Presidente, pues, con ello se subsanó la omisión en el cumplimiento de dicha formalidad.

Así lo ha entendido el presidente Vizcarra, quien amparándose en la facultad de iniciativa de reforma constitucional que le otorga el artículo 206° de la Carta Magna, ha presentado el Proyecto de Ley N° 4637/2019-PE ante el órgano del poder público al que el Constituyente peruano le ha encargado la potestad de reformar la Constitución, esto es, ante el Congreso de la República. En dicho proyecto se propone modificar el artículo 112° de la Constitución peruana con la finalidad de precisar que quien en dicho período (del mandato presidencial) haya también juramentado el cargo de Presidente de la República se encuentra igualmente sujeto a la prohibición de reelección inmediata, descartando así de manera expresa la posibilidad que el actual presidente postule a las elecciones del 2020. Asimismo, el proyecto propone la incorporación de cuatro Disposiciones Transitorias Especiales que establecen algunas reglas a seguir en el proceso electoral del año 2020.

Conforme a la normativa constitucional y legal vigente sobre el procedimiento de reforma constitucional, no es posible identificar algún atisbo de inconstitucionalidad formal ni material en la decisión del presidente Vizcarra de ejercer su facultad de iniciativa de reforma constitucional presentando una propuesta de adelanto de elecciones generales. La Constitución lo habilita a ello; sin embargo, cabe recordar que la decisión de aprobar el proyecto de reforma constitucional reside exclusivamente en el Congreso, o en el Congreso y el pueblo, según se opte por una u otra de las dos vías que establece el artículo 206° CP para realizar dicho procedimiento; sin que el Presidente pueda si quiera observar la ley de reforma una vez aprobada, correspondiéndole únicamente promulgarla.

Sobre esto último, cabe señalar que no ha pasado desapercibida la supuesta necesidad de referéndum que se menciona en la exposición de motivos del proyecto de reforma y que, según el Presidente, permitirá participar a la ciudadanía de manera directa de la decisión de adelanto de elecciones, desechando así cualquier duda sobre la vocación democrática de su propuesta. Aun cuando coincidamos en que la participación directa de los ciudadanos en esta decisión dotaría a la misma de una mayor legitimidad, lo cierto es que todo proyecto de reforma constitucional pasa inicialmente por el Parlamento y este no está obligado a seguir el camino del referéndum, pues en su lugar podría optar por conseguir mayorías calificadas en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Quizás si hubiera existido un consenso entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo para adoptar esta medida, como ocurrió por ejemplo en el año 2000 tras la renuncia del entonces presidente Alberto Fujimori, tendríamos la convicción de que el Congreso se decantaría por el camino que incluye el referéndum, al ser la vía más rápida y adecuada para los fines perseguidos de la decisión. Sin embargo, dicho consenso no se ha dado esta vez y habrá que esperar para saber cuál es la voluntad del Parlamento luego de haber discutido el proyecto.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la finalidad que supuestamente persigue la decisión del Presidente de adelantar las elecciones generales no es otra que superar la actual crisis política que se ha generado en nuestro país a raíz de la

dificultad para lograr consensos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Dicha finalidad permite concluir que nos encontramos ante una decisión fuertemente vinculada al gobierno del país y a la gestión del bien común e interés general de la comunidad, esto es, ante una decisión de naturaleza no solo jurídica sino sobre todo política.

Como señala Castillo Córdova, la validez de toda actuación o decisión de dicha naturaleza se determina en función de dos elementos: la razón y la conveniencia². El primero de ellos trae como consecuencia la exigencia de razonabilidad de la decisión, es decir, que esta se haya tomado con base a derecho, entendido este como razón institucionalizada. Siendo así y conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes, la crisis de representatividad y la crisis política que atraviesa el país son claras razones que justifican la adopción de medidas por parte del Ejecutivo para revertir dicha situación, como por ejemplo la de adelantar las elecciones generales.

Para llevar a cabo la solución propuesta, la Constitución le permitía al Presidente elegir entre renunciar a su cargo y seguir lo dispuesto en el artículo 115° CP³ o seguir el procedimiento de reforma establecido en el artículo 206° CP. Como sabemos, aquel se decantó por la segunda opción. En ese sentido, es posible concluir que existe razonabilidad en la decisión del Presidente, que esta se ajusta a derecho y se ha tomado siguiendo los mecanismos constitucionalmente establecidos para ello y por tanto no deviene en una decisión arbitraria.

Lo cuestionable viene respecto del segundo elemento, el de la conveniencia de la decisión. Se puede decir que toda decisión política, por ser tal, se toma dentro de un margen de discrecionalidad otorgado al órgano encargado para su adopción, de modo que este pueda elegir dentro una gama de posibles soluciones al problema, cuál es la más conveniente en relación al bien común y al interés general de una determinada comunidad. Por tanto, habrá que determinar si pese a la posibilidad jurídica de llevar a cabo el adelanto de elecciones como solución razonable a la crisis política, esta es la más conveniente para garantizar el bien común y el interés general del Estado peruano.

Son muchas las cuestiones en torno a la conveniencia del adelanto de elecciones que el Ejecutivo debió formularse y responder antes de presentar su propuesta de proyecto de reforma constitucional y que el Legislativo deberá atender ahora al evaluar la aprobación de dicho proyecto. Claro está que todas las preguntas que se

² Castillo, Luis. *Cuestiones constitucionales políticas. Acusación constitucional, vacancia presidencial e indulto presidencial*. Lima: Instituto Pacífico, 2018, pp. 219 y ss.

³ Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.

formulen y todas las respuestas que a ellas se den deberán tener en cuenta las circunstancias concretas y actuales que atraviesa el país.

Así por ejemplo, resulta necesario preguntarse si esta medida asegura que los representantes elegidos en las próximas elecciones ostenten la capacidad profesional y ética de la que parecen carecer los actuales y que son necesarias para superar las distintas problemáticas existentes; o si el plazo propuesto para convocar a las próximas elecciones, pese a ser factible, permitirá a los partidos políticos presentar candidatos idóneos y a los ciudadanos ejercer un voto informado, así como muchas otras.

Incluso si el Parlamento responde negativamente a todas estas preguntas, este deberá evaluar adicionalmente qué sería lo más conveniente para la estabilidad democrática del país, si aprobar el proyecto de reforma constitucional en los términos propuestos o no. Importa preguntarse también qué pasaría si llega a rechazarse el proyecto. La premura en responder a estas cuestiones o la omisión de plantearlas traerán consigo un fracaso para los órganos involucrados en la reforma y el consecuente debilitamiento de su institucionalidad.

Las respuestas que se den a estas cuestiones esencialmente políticas requieren de un alto grado de responsabilidad por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues, no podemos olvidar que lo que realmente está en juego es la vigencia del Estado de Derecho, la cual resultaría seriamente afectada si dichos poderes públicos no realizan una correcta evaluación de la conveniencia de sus decisiones políticas en aras del bien común. Esperemos que esta vez la solución a la que se llegue permita superar la crisis de estabilidad política que afronta el Estado para que este pueda continuar con sus esfuerzos en cumplir con su obligación de garantizar la plena realización de todos los peruanos.