

ESCENARIOS Y CRONOGRAMA DE LA PROPUESTA DE ADELANTO DE ELECCIONES GENERALES PARA EL 2020

César Delgado- Guembes

¿PUEDE DISPONER EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LA REALIZACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL MEDIANTE REFERÉNDUM?

- La reforma constitucional es una facultad que la Constitución le reserva al Congreso de la República como instancia primaria.
- Según el Artículo 206 de la Constitución, la opción del referéndum para una reforma constitucional depende de factores asociados indisolublemente a la votación que el proyecto de reforma reciba en el Congreso.
- Sólo si la aprobación del proyecto no supera más de los 2/3 de los votos (87 votos), pero sí alcanza más de la mayoría absoluta (más de la mitad = 66 votos), el proyecto de reforma constitucional se consulta en referéndum.
- Si el Congreso aprueba la reforma constitucional con 87 votos o más, el proyecto de reforma constitucional puede someterse a referéndum... pero quien decide si se opta por el referéndum o por el proceso de votación en una segunda legislatura ordinaria es el propio Congreso.
- El Presidente de la República no interviene en el proceso de definición si la reforma constitucional debe ir necesariamente a referéndum. De hacerlo o pretenderlo incurriría en el desconocimiento de la facultad que la Constitución le asigna al Congreso y, por lo tanto, en una infracción de la Constitución.

¿CONSTITUYE UNA PROPUESTA NORMATIVA UN ACTO O UNA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN?

- ¿Hay algo más en un acto del habla que el mero deseo? ¿Puede una declaración de voluntad configurar un acto inconstitucional?
- A propósito de la declaración que realiza el Presidente de la República en su Mensaje al Congreso, del 28 de Julio de 2019, surgió la interrogante relativa a si su propuesta de reforma constitucional para adelantar las elecciones generales, como una medida ajena a la normatividad vigente, puede constituir un acto infractorio de la Constitución.
- Según la Constitución sólo cabe concluir el mandato representativo de los poderes del Estado de acuerdo a las cláusulas que el elenco normativo establece. Estas opciones pueden ser dos : o la disolución del Congreso como resultado de dos censuras o denegatorias de confianza, o la renuncia de los titulares del poder ejecutivo como consecuencia de lo cual el presidente del Congreso debe convocar a elecciones generales.
- Según ese argumento, en el mensaje presidencial se concreta no sólo el deseo de disolver el Congreso según un supuesto no previsto expresamente en la Constitución vigente, sino la configuración de una manifestación de voluntad de disolver, en la que se encubre y simula el propósito, constitucionalmente no permitido, como una invitación a la corrupción del régimen constitucionalmente vigente, en el que, además, el señuelo consiste en el acto tanático de la autoinmolación del propio presidente de la república bajo la etiqueta de “nos vamos todos”; es decir, una propuesta para que el Congreso participe como cómplice de la ruptura del orden constitucional, como si éste admitiera que la constitucionalidad fuera un bien disponible en mano de los operadores de los procesos representativos de la democracia constitucional.

PLAZOS VIGENTES PARA EL REFERÉNDUM Y LAS ELECCIONES GENERALES

- ▶ El adelanto de elecciones generales requiere una reforma constitucional, además del propio proceso de elecciones generales.
- ▶ El referéndum, a su vez, también tiene un cronograma específico regulado por ley.
- ▶ La convocatoria a referéndum, por ejemplo, debe realizarse con 60 días de anticipación.
- ▶ La convocatoria a elecciones generales, además, requiere una anticipación de 9 meses (270 días). Previamente ese plazo, hasta el 2017, era de 120 días (4 meses).
- ▶ Además, existen pies forzados como los que establece el artículo 16, que señala que las elecciones generales se realizan el segundo domingo de abril, y la segunda vuelta 30 días después.
- ▶ Los plazos anteriores pueden ser modificados por ley, y las legislaturas del Congreso por modificación de su Reglamento, de forma que se acorte el período: la modificación, sin embargo, es previsible que ocasione costos operativos y organizacionales que impactarán en la calidad de los productos y resultados.

ESCENARIO 1 : NO HAY CUESTIÓN DE CONFIANZA, Y NO SE APRUEBA LA REFORMA CONSTITUCIONAL, NO HAY REFERÉNDUM, NO HAY ELECCIONES ADELANTADAS

- La situación permanece sin cambios y continúa el desarrollo normal de las instituciones políticas.
- Las elecciones generales se realizan el segundo domingo de abril del 2021, y la segunda vuelta 30 días después.
- El nuevo Congreso y el presidente de la república asumen regularmente sus cargos en julio del 2021.
- Se aplican las reglas relativas al financiamiento y organización democrática de los partidos, así como las reglas sobre la paridad de género.
- No se detiene el proceso de reforma política que aprobó el Congreso en Julio de 2019.
- La incertidumbre e inestabilidad se resuelven con la decisión que adopte el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales.

ESCENARIO 2: SÍ HAY CUESTIÓN DE CONFIANZA PARA LA APROBACIÓN DEL REFERÉNDUM, PERO SE DECLARA IMPROCEDENTE POR INCONSTITUCIONAL

Los fundamentos para declarar improcedente la cuestión de confianza son :

1 - El gobierno carece de la *legitimatío ad causam* porque el gobierno no es el titular de la reforma constitucional sino sólo quien tramita o el referéndum luego de la decisión del parlamento, o la promulgación de la reforma que aprueba constitucionalmente el parlamento, y

2 - *No existe acción constitucional para peticionar confianza sobre una materia que la Constitución le niega al poder ejecutivo.*

- En consecuencia, se recibe el proyecto de reforma constitucional y se procesa conforme lo disponen la Constitución y el Reglamento del Congreso, sin rechazar la cuestión de confianza.

- El gobierno, a su turno, puede pasar por alto la diferencia entre el rechazo y la declaratoria de improcedencia, y entender, por lo tanto, que la improcedencia de su cuestión de confianza equivale a su rechazo y por ello queda habilitado para disolver el Congreso.

ESCENARIO 3 : SÍ HAY CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SE APRUEBA LA REFORMA CONSTITUCIONAL CON MAYORÍA ABSOLUTA Y REFERÉNDUM

- Sin declararse la improcedencia de la cuestión de confianza, se elude el debate sobre la pertinencia constitucional de su contenido, y votándose se la aprueba, sujeta al cumplimiento formal de la Constitución y del Reglamento del Congreso.
- La aprobación de la reforma constitucional con mayoría absoluta (66 votos o más), importa la comunicación al presidente de la república para que defina los términos de la consulta y para que tramite el referéndum ante los órganos electorales.
- El gobierno prevé la convocatoria a referéndum en los siguientes 60 días desde que recibe la autógrafa con la aprobación de la reforma constitucional.
- En el supuesto de la proclamación favorable de los resultados, es previsible, de acuerdo a la experiencia del referéndum del 9 de diciembre de 2018, que la proclamación tenga lugar aproximadamente un mes después (la convocatoria ocurrió el 10 de octubre de 2018 –DS 101-2018-PCM- y la proclamación ocurrió el 7 de enero de 2019 –Resolución 2-2019-JNE).
- Desde la aprobación de la reforma constitucional por el Congreso cabe prever alrededor de 90 días hasta la proclamación de los resultados del referéndum. Luego se inicia el proceso de elecciones generales.
- A partir de la aprobación del referéndum debe convocarse a elecciones generales para dentro de un período de 9 meses (a menos que se alterara la norma vigente para restablecer el período de 4 meses anterior).
- En suma, debe anticiparse un plazo de un año desde que el Congreso aprueba la reforma constitucional sólo por mayoría absoluta para que se realicen las elecciones generales. Luego de realizadas las elecciones corresponde el proceso electoral hasta la proclamación de resultados y, eventualmente, la segunda vuelta presidencial. Este tramo equivale a un mes más para la realización de la segunda vuelta, pero otro mes adicional para la proclamación de los resultados absolutos y generales.
- En total se requerirían aproximadamente 14 meses desde la aprobación de la reforma constitucional para que queden electas las nuevas autoridades parlamentarias y la presidencial.

ESCENARIO 4: SÍ HAY CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SE APRUEBA LA REFORMA CONSTITUCIONAL CON MÁS DE 2/3 DE LOS VOTOS, CON REFERÉNDUM

- Este escenario es similar al escenario 3.
- La variante de este escenario es que el Congreso, a pesar de haber alcanzado la aprobación de la reforma constitucional con la mayoría de 2/3, opta por asumir la disposición del poder ejecutivo y, en lugar de optar por el uso de la segunda legislatura ordinaria para aprobar la reforma, concede la alternativa de comunicar la aprobación al presidente de la república para que se realice el referéndum.
- En caso que se presentara la cuestión de confianza este sería el cambio más favorable al presidente de la república y el que menor confrontación representa.
- El costo para el Congreso importa su posicionamiento reactivo y mantener la situación de arrinconamiento al que lo busca someter el presidente de la república, amparado en el estilo populista de su gestión, por carecer de apoyo parlamentario.

ESCENARIO 5: SÍ HAY CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SE APRUEBA LA REFORMA CONSTITUCIONAL CON MÁS DE 2/3, SIN REFERÉNDUM

- En este escenario la situación se encuentra en un cronograma más dilatado, con alguna posibilidad de acortamiento si es que el Congreso optara por modificar su Reglamento de forma que las legislaturas se recorten, como ocurrió en el período 2000-2001.
- Por lo tanto, la cuestión de confianza se consideraría aprobada en tanto que sí se aprobó la reforma constitucional presentada, pero no el extremo del referéndum, porque optó por la alternativa establecida en el artículo 206 de la Constitución.
- Cabe prever coincidencia con el poder ejecutivo, pero con la modalidad de negar la opción del referéndum.

ESCENARIO 6: EL CONGRESO INICIA EL PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DESTITUIR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- El objetivo confrontacional extremo pretendería maximizar la capacidad opositora del Congreso, bajo la lectura de que la sola presentación de la cuestión de confianza sobre una reforma constitucional para adelantar elecciones constituye un intento de disolver inconstitucionalmente el Congreso.
- La declaración contenida en el Mensaje presidencial es una manifestación de su incapacidad para el ejercicio del cargo presidencial, y la violación expresa de una regla constitucional.
- Esta lectura exigiría la aplicación del Artículo 117 de la Constitución y, por lo tanto, el inicio de una acusación constitucional contra el presidente de la república.

ESCENARIO 7: EL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RENUNCIAN, Y SE PROCEDE CON EL PROCESO DE SUCESIÓN PRESIDENCIAL Y ADELANTO DE ELECCIONES

- Con el argumento de que el objetivo final es encontrar la conclusión anticipada del período constitucional de ambos poderes del Estado, una alternativa es que el poder ejecutivo tome la iniciativa de forma que se percuta el proceso conforme al cual luego de la asunción de la presidencia de la república por el presidente del Congreso, éste convoque a elecciones generales de inmediato.
- Esta opción prevé una modalidad de operación mucho más expeditiva y menos dilatoria, porque, sin necesidad de realizar el proceso legislativo que lleve a la reforma de la Constitución, habilitaría la convocatoria a elecciones en plazos significativamente inferiores a los que la actual legislación establece.
- Para hacer viable el adelanto de elecciones no basta con la reforma de la Constitución, sino que, además, será necesario realizar modificaciones legales y la reforma del Reglamento del Congreso, con el objeto de que los plazos se cumplan y para que valga la pena el adelantamiento de la conclusión del período constitucional y, por lo mismo, la agudización del conflicto y de la confrontación entre el gobierno y el Congreso.
- En suma, se trataría de una opción social y políticamente menos costosa, que, adicionalmente, traería menos efectos en la dimensión productiva de la sociedad y lesionaría menos también la estabilidad económica del país en el mediano y en el largo plazo.