



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.



DICTAMEN DE ALLANAMIENTO EN MINORÍA
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021 - 2021

Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo previsto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación formulada por el Presidente de la República a la Autógrafa de la "Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos" correspondiente al Proyecto de Ley N° 644/2021-CR

El Dictamen de Insistencia fue aprobado por mayoría en la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el 18 de enero de 2022; con once (11) votos a favor de los Señores Congresistas: Aguinaga Recuenco, Alejandro; Aragón Carreño, Luis; Caveró Alva, Alejandro; Echaíz de Núñez Ízaga, Gladys; Elías Ávalos, José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Moyano Delgado, Martha; Muñante Barrios, Alejandro; Soto Palacios, Wilson; Tudela Gutiérrez, Adriana y Ventura Ángel, José.

Votaron en contra los Señores Congresistas: Balcázar Zelada, José; Bellido Ugarte, Guido; Cerrón Rojas, Waldemar; Cutipa Ccama, Víctor; Quito Sarmiento, Bernardo Jaime; y Reymundo Mercado, Edgard.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 26 de noviembre de 2021, la Comisión la Comisión de Constitución y Reglamento, en su Sexta Sesión Extraordinaria, aprobó, por mayoría, el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 644/2021-CR, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Con fecha 16 de diciembre de 2021, el Pleno del Congreso de la República aprobó el referido dictamen, siendo enviada la respectiva autógrafa al Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, el día 17 de diciembre de 2021,

Con fecha 13 de enero de 2022, el Presidente de la República, remitió al Congreso de la República la observación a la autógrafa de la ley, mediante Oficio N° 12-2022-PR, siendo derivada en la misma fecha, a la Comisión de Constitución y Reglamento, para su estudio y dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Artículo 108.- *La ley aprobada según lo previsto por la Constitución se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de 15 días.*

En el caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente según corresponda.

(...)

Reglamento del Congreso

Artículo 79.- *La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de 15 días útiles.*

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre todo o una parte de la proposición aprobada, la presenta al Congreso en el mencionado término de 15 días útiles.

(...)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-204/CONSEJO-CR

"En este sentido, debe considerarse las siguientes alternativas:

** Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*

** Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.*

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

** Nuevo proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. (...)"*

III. ANÁLISIS TÉCNICO

3.1. Descripción del contenido de la Autógrafa de la "Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos".

La autógrafa de ley aprobada por el Congreso de la República y, posteriormente, observada por el Presidente de la República, propone la modificación de los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, a fin de adicionar como causal de improcedencia del ejercicio del derecho al referéndum, las normas y materias que no se tramiten conforme al artículo 206 de Constitución (modificación del artículo 40), asimismo, establece como atribución del Congreso de la



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

República disponer que el Presidente de la República convoque a referéndum cuando se trate de la aprobación de reformas constitucionales tramitadas conforme al artículo 206 de Constitución (modificación del artículo 44), conforme se aprecia en el cuadro comparativo

Ley N° 26300	Autógrafo observada
Artículo 40°.- Imprudencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a qué se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Artículo 40°.- Imprudencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a qué se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución, <u>ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del Artículo 206 de la Constitución Política</u>
Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en el plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.	Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en el plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, <u>salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el Presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del Artículo 206 de la Constitución Política.</u>

Fuente: Ley 26300 y autógrafo de ley.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento (Dictamen)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

3.2. Descripción y análisis de las observaciones formuladas por el Presidente de la República

Primera observación: La autógrafa de Ley restringe arbitrariamente el derecho al referéndum previsto en la Constitución.

La observación a la autógrafa señala que el artículo 32 de la Constitución establece los cuatro supuestos o materias en los cuales la ciudadanía puede ejercer el derecho al referéndum: reforma parcial o total de la Constitución; aprobación de normas con rango de ley; ordenanzas municipales; y materias relativas al proceso de descentralización; siendo el límite constitucional al ejercicio de este derecho fundamental: la supresión o disminución de derechos fundamentales, las normas de carácter tributario y presupuestal, y los tratados internacionales en vigor; conforme a la parte in fine del artículo 32 de la Constitución. En ese sentido, se cuestiona que la autógrafa de ley adiciona un nuevo límite no previsto por la Constitución, es decir, establece el impedimento según el cual todas las materias susceptibles de referéndum deben tramitarse conforme al procedimiento previsto en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución que regula las reformas constitucionales, para que sea procedente el referéndum.

En efecto, tal como señala la observación remitida por el Poder Ejecutivo, citando al Tribunal Constitucional, "el referéndum es el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide en definitiva, y en forma directa algunas cuestiones relativas a la legislación (...) es uno de los derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio no puede ser restringido, limitado o impedido por cualquier otra institución del contorno democrático"¹. En ese sentido, consideramos que estamos ante una autógrafa que restringe el derecho ciudadano al referéndum, más allá del límite expresamente previsto por la Constitución, se trata, pues, de una regla de aplicación general a todos los supuestos de ejercicio del derecho al referéndum.

Si bien, el título de la autógrafa hace referencia a los procesos de reforma constitucional, lo cierto es que se trata de una autógrafa de ley modificatoria, cuya única disposición, en el extremo que modifica el artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, adiciona como causal de improcedencia que no pueden someterse a referéndum las materias y normas "que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución".

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 003-96-I/TC.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

El artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, se ubica sistemáticamente en el Capítulo V del Título II, titulado "Del Referéndum y las Consultas Populares", el cual no es exclusivo del referéndum ratificatorio de reformas constitucionales, sino que abarca todas a las todas las materias previstas en la Constitución para el ejercicio del derecho al referéndum.

Aun cuando el Dictamen de Insistencia en mayoría considera que debe tenerse por implícito que este supuesto de improcedencia no se aplicaría a los supuestos o materias establecidas establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 32 de la Constitución, lo cierto es que la autógrafa no hace esta precisión sino que incorpora un nuevo impedimento para el ejercicio del derecho al referéndum de manera general, señalando que, además de los impedimentos constitucionales, son improcedentes las materias y normas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución.

No obstante, aun en el caso de que este nuevo supuesto de improcedencia se considere implícitamente aplicable solo al ejercicio del derecho ciudadano al referéndum que tenga como objeto la reforma total o parcial de la Constitución, la restricción resulta igualmente arbitraria e inconstitucional. No es viable afirmar que toda iniciativa ciudadana de referéndum para la reforma total de la Constitución debe insertarse en el procedimiento parlamentario regulado por el artículo 206 de la Constitución; en ese sentido el Tribunal Constitucional, señala:

(...) 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 referéndum².

Por otro lado, la interpretación del contenido del artículo 206º respecto a la potestad de reforma total de la Constitución Política ha sido desarrollada ampliamente por el Tribunal Constitucional, al señalar que el poder de reforma establecido en el artículo 206º está

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0047-2004-PI/TC, FJ 13.

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA
OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE
EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA
CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE
LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y
CONTROL CIUDADANOS.

esencialmente previsto para la reforma parcial de la Constitución, diferenciando que el artículo 32 de la Constitución ha constitucionalizado la reforma total vía referéndum:

Ahora bien, si en el artículo 206° de la Carta esencialmente se ha previsto la competencia de la reforma parcial de la Constitución, su artículo 32° ha constitucionalizado la posibilidad de que la reforma constitucional pueda ser total. Lo que significa, en principio, que si la competencia de reformar parcialmente la Constitución tiene límites, de cuya observancia depende su validez, éstos no pueden extenderse a la hipótesis de la reforma total.³

Incluso, el Tribunal Constitucional ha establecido que estando ante un proyecto de nueva Constitución en sede parlamentaria "necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso"⁴, es decir, la regla establecida en el artículo 206, según la cual puede omitirse el referéndum ante una votación calificada en dos legislaturas, no resulta aplicable en el caso de una reforma total que sustituya a la actual Constitución. Se descarta así aun interpretación gramatical y aislada del artículo 206 de la Constitución.

De igual forma, especialistas en Derecho Constitucional han sustentado de forma clara y categórica la validez constitucional de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional sin intermediación del procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución, en tanto esta intermediación o condicionamiento significaría una restricción arbitraria del derecho fundamental al referéndum. Así, para el Dr. Francisco Eguiguren Praeli, uno de los problemas que supone la interpretación restrictiva del derecho al referéndum radica en la confusión entre dos derechos de participación: referéndum e iniciativa legislativa; ambos reconocidos de manera expresa y diferenciada por el artículo 31 de la Constitución:

(...) Seguramente, parte de esta confusión se propicia por la mención, en ambos casos, a una "iniciativa ciudadana", a pesar de que tanto los artículos 2°, inciso 17° y 31° de la Constitución, como la Ley N° 26300, tratan por separado ambas iniciativas. En el caso del artículo 206° de la Constitución aparecen mencionadas tanto la iniciativa popular de un proyecto de ley destinado a promover la reforma constitucional, que se presenta ante el Congreso, como la eventual realización de un referéndum ratificatorio para la reforma de la

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00014-2002-AI/TC (FJ 100)

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00014-2002-AI/TC (FJ 115)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

Constitución aprobada previamente por el Congreso, aunque este último no es convocado por iniciativa ciudadana.

Debido a la distinta naturaleza jurídica de ambas instituciones, mientras la iniciativa popular legislativa o de reforma constitucional requiere ser respaldada por ciudadanos que representan no menos del 0.3% del padrón electoral; la iniciativa popular para promover directamente la convocatoria a referéndum requiere el respaldo de ciudadanos que representen al menos el 10% del electorado.

La menor exigencia del número de firmas para la iniciativa popular legislativa o de reforma constitucional, obedece a que esta tiene que ser presentada necesariamente ante el Congreso, quien goza de plena libertad para aprobarla o desestimarla (...). En cambio, la iniciativa popular que promueve la convocatoria de referéndum no pasa por la aprobación del Congreso y se presenta directamente ante el órgano electoral quien, luego de verificar que la solicitud cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos, estará obligado a convocar al referéndum, cuyo resultado (según el sentido de la votación popular, favorable o desfavorable a la propuesta normativa consultada) será vinculante para todas las autoridades estatales.⁵

Por su parte el jurista Raffo Velásquez M., señala que existen tres procedimientos de reforma constitucional, uno donde solo interviene el Congreso de la República, otro en donde actúa en conjunto con el pueblo y otro en donde actúa solo el pueblo⁶. El primero, obedece al primer párrafo del artículo 206° debido a la potestad de omitir el referéndum con una votación sucesiva de dos legislaturas superior a los dos tercios del número legal de congresistas; situación que –agregamos– el Tribunal Constitucional ha esclarecido que debe entenderse como potestad de reforma parcial. El segundo, también establecido en el artículo 206, mediante el cual se somete a referéndum aprobatorio la propuesta de reforma, esta propuesta puede originarse en una iniciativa ciudadana de reforma con el 0.3% de electores, pero el Congreso se reserva el poder decisorio, el pueblo solo participa para ratificar la reforma propuesta.

En el tercer caso, amparado por el artículo 32, inc. 1, estamos ante una vía distinta a la parlamentaria; resultando clara la distinción:

⁵ Eguiguren Praeli, Francisco. *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra, Lima, 2021, pp. 242 – 243.

⁶ Velásquez M., Raffo. *Sustitución y reforma de la Constitución*. Zela, 2021, Lima.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

(...) la Ley de Derechos y Participación Ciudadana exige que las iniciativas de nuevas leyes propuestas por los ciudadanos al Congreso cuenten con el 0.3% de firmas del electorado y esa misma ley impone el 10% de esas firmas cuando los ciudadanos promueven directamente la convocatoria a referéndum para la aprobación de un proyecto de reforma que plantea los mismos promotores de la consulta popular. Lo que evidencia que estamos ante distintos procedimientos de reforma constitucional, uno gobernado por la decisión del parlamento y otro por la iniciativa y voluntad directa de los ciudadanos⁷

Por otra parte, si bien el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), mediante Acuerdo de Pleno de fecha 7 de enero de 2022, ha manifestado su conformidad con la modificación del artículo 40 de la Ley 26300, este acuerdo carece de debida motivación, pues en su única referencia a las razones de su posición señala escuetamente que si bien dicha modificación resulta innecesaria, su inclusión no contraviene la Norma Fundamental. Este acuerdo no vincula al Poder Legislativo en su decisión sobre la reconsideración de la autógrafa observada, más aún si se trata de la restricción de un derecho fundamental.

Antes bien, la propia jurisprudencia del JNE ha reconocido que la vía de la iniciativa ciudadana de referéndum puede ser solicitada para consultar a la ciudadanía la reforma total de la Constitución a cargo de una Asamblea Constituyente. En efecto, la Resolución N° 109-2003-JNE resuelve la apelación recaída en una nulidad de oficio de la ONPE respecto a la venta de kit electoral y los planillones de firmas para este propósito. Señala el JNE:

Que la Resolución apelada también sostiene que la petición del señor Chunga Chávez constituye un imposible jurídico que agravia el interés público, al pretender introducir vía referéndum una asamblea constituyente como mecanismo de reforma constitucional no previsto por dicha norma;

(...)

Para descartar este fundamento de la recurrida basta referirse a la propuesta formulada por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, designada por el Gobierno Transitorio del Dr. Valentin Paniagua (...) en la que los distinguidos constitucionalistas que la integraron sugieren tres vías para la reforma constitucional, una de las cuales considera la convocatoria a un referéndum y a una asamblea constituyente⁸

⁷ Velásquez M, ob cit, p. 64.

⁸ Resolución N° 109-2003-JNE del Jurado Nacional de Elecciones.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

De forma complementaria, consideramos que carece de fundamento señalar que la ausencia del término "Asamblea Constituyente" en el texto constitucional vigente, inhabilita cualquier iniciativa ciudadana para la reforma total de la Constitución que conduzca a la sustitución de la actual Constitución, mediante este mecanismo; pues la validez constitucional de esta alternativa ha sido claramente establecida por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en el Exp. N° 014-2002-AI-TC (FJ 113) y el Exp. N° 014-2003-PI-TC (FJ 28).

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta primera observación, al considerar que la autógrafa restringe arbitrariamente el derecho constitucional a referéndum en todas las materias previstas en la Constitución, incluyendo las relativas a la reforma total de la Constitución.

Segunda observación: La autógrafa de ley vulnera principios constitucionales al establecer el tránsito obligatorio por un procedimiento de reforma constitucional para ejercer el derecho al referéndum

La observación señala que la autógrafa vulnera los principios de razonabilidad, balance entre poderes, previsión de las consecuencias, unidad de la Constitución, concordancia práctica, función integradora, fuerza normativa de la Constitución e interdicción de la arbitrariedad; al establecer la obligatoriedad del procedimiento de reforma constitucional para la procedencia del ejercicio del derecho al referéndum.

Consideramos necesario precisar que, en virtud del principio de unidad de la Constitución, ésta se considera como un todo armónico y sistemático, mientras que el principio de concordancia práctica nos orienta a optimizar la interpretación de toda aparente tensión entre disposiciones constitucionales "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

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado"⁹

En ese sentido, la autógrafa de ley desvirtúa los principios de unidad y concordancia práctica de la Constitución pues establece una nueva regla totalmente contraria a las disposiciones constitucionales vigentes, de tal manera que las iniciativas ciudadanas de referéndum previstas en el artículo 32 no se podrán ejercer sino se reconducen por el mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 206. Siendo así, carece de razonabilidad que se condicione el proceso de referéndum a la actuación de un procedimiento intraparlamentario destinado exclusivamente al referéndum ratificatorio de una propuesta de reforma constitucional.

El Dictamen de Insistencia, aprobado por mayoría, reitera que este impedimento solo se aplicaría ante el supuesto del numeral 1 del artículo 32 de la Constitución (reforma total o parcial de la Constitución), sin embargo, la autógrafa no hace la precisión y más bien inserta este nuevo impedimento en el artículo 40 de la Ley 26300, que está referido a las causales generales de improcedencia del referéndum, conforme al párrafo final del artículo 32 de la Constitución. Aun en esta opción interpretativa, la aparente tensión entre el numeral 1 del artículo 32 y el artículo 206 de la Constitución no se reconduce hacia la protección del derecho fundamental al referéndum, sino a la condición arbitraria de someter el ejercicio del derecho a referéndum a otro procedimiento parlamentario de reforma constitucional radicado en iniciativas de reforma previstas por el artículo 206 de la Constitución.

En ese sentido, consideramos que una interpretación armónica y protectora del derecho fundamental al referéndum, nos conduce necesariamente a distinguir que los supuestos de referéndum ratificatorio de reforma constitucional, previstos en el artículo 206, están reservados para los proyectos normativos de reforma constitucional originados en iniciativas del Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, de los congresistas, o del 0.3% de ciudadanos que forman parte de la población electoral. Es decir, mientras que el numeral 1 del artículo 32 de la Constitución autoriza la vía de iniciativa de referéndum para la reforma total o parcial de la constitución -con la exigencia legal del 10% de firmas ciudadanas-, el artículo 206 solo prevé una de las formas de

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° STC 05854-2005-AA (FJ 12)

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

ejercicio del derecho a referéndum: el referéndum ratificatorio de proyectos de reforma constitucional.

Esta distinción entre las formas de ejercer el derecho fundamental al referéndum, como se ha señalado, es coherente con la distinción que realiza el artículo 31 de la Constitución entre el derecho ciudadano de iniciativa legislativa y el derecho ciudadano a referéndum. Por el contrario, la interpretación propuesta por el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°644/2021-CR y, ahora, por el Dictamen de Insistencia en mayoría, lejos de armonizar las aparentes tensiones en función de la preservación del ejercicio del derecho ciudadano a referéndum, lo restringe, razón por la cual deviene inconstitucional. En todo caso, la modificación de los supuestos de impedimento del ejercicio del derecho al referéndum, así como la validez de su reconducción a ciertos procedimientos parlamentarios, debiera ser debatida en el marco de una reforma constitucional y no mediante la modificación de una norma de rango legal.

En esa líneas de ideas, asumimos la opinión jurídica del especialista Luciano López Flores, quien señala de manera categórica que una lectura sistemática y armónica de la Constitución, como un todo orgánico, nos conduce a distinguir entre el derecho subjetivo constitucional de iniciativa ciudadana legislativa de reforma constitucional previsto en el artículo 206 de la Constitución y el derecho subjetivo constitucional de promover una reforma de la Constitución con base en los artículos 2.17, 31 y 32 de la Constitución. Así, la disposición del artículo 206 "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"¹⁰

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta segunda observación, pues la autógrafa observada vulnera principios constitucionales al establecer el tránsito obligatorio por un procedimiento de reforma constitucional para ejercer el derecho al referéndum, incluyendo el relativo a la reforma total de la Constitución.

¹⁰ López Flores, Luciano. Cuestión de (des)confianza. *Respuestas al Parlamento y la Convención Nacional de Reforma Constitucional*. Legis.pe, p. 152.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

Tercera observación: la autógrafa de ley afecta los principios de razonabilidad y seguridad jurídica al establecer que el Congreso dispone que el Presidente de la República realice la convocatoria a referéndum

El Presidente de la República observa la modificación del artículo 44 de la Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, pues, ni el artículo 206 ni el artículo 32 de la Constitución prevén que sea el Congreso de la República la entidad que disponga o autorice al Presidente de la República la convocatoria a referéndum. Esta función que se pretende adicionar al Congreso, según la observación formulada, no encuentra asidero en la Constitución ni en ninguna norma del ordenamiento legal, y generaría un condicionamiento a las competencias del Presidente de la República afectando la razonabilidad y seguridad jurídica.

Consideramos, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, que el principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho.

La predictibilidad de las conductas (en especial, la de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como lo estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho"¹¹

En ese sentido, la intervención del Congreso, entendida como la potestad de disponer que el Presidente de la República convoque al referéndum ratificadorio de reforma constitucional, efectivamente, establece un condicionamiento a las competencias del Presidente de la República y del Jurado Nacional de Elecciones. Si bien en recientes experiencias de referéndum ratificadorio de las cuatro reformas constitucionales aprobadas en primera votación por el Congreso de la República durante el año 2018, éste comunicó al Presidente de la República para que proceda a convocar a Referéndum, en modo alguno esta comunicación significa una potestad de autorización o disposición de convocatoria por parte del Congreso, sino que se trata del envío de la autógrafa de reforma constitucional; en buena cuenta, se trata de una comunicación del cumplimiento

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 016-2002-AI/TC (FJ 3)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

de la etapa intraparlamentaria del procedimiento de reforma previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 101-2018-PCM mediante el cual la Presidencia de la República convocó a Referéndum para la aprobación de cuatro reformas ciudadanas el día 9 de diciembre de 2018, señaló entre sus considerandos que "el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones remite al Presidente del Consejo de Ministros, un informe sobre el procedimiento que se debe seguir para la convocatoria a referéndum ratificatorio de reformas constitucionales (Oficio N° 393-2018-P-JNE), concluyendo, entre otros temas, que "corresponde al Presidente formular las preguntas que se someterán a referéndum en el mismo acto de su convocatoria"¹², quedando así esclarecida la potestad presidencial respecto a la convocatoria a referéndum.

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta tercera observación, pues coincidimos en que la autógrafa de ley afecta los principios de razonabilidad y seguridad jurídica al establecer que el Congreso disponga que el Presidente de la República realice la convocatoria a referéndum.

Cuarta observación: La autógrafa de ley menoscaba el rol del Estado de promover la democracia participativa y la Política General de Gobierno 2021 – 2026.

La observación remitida señala que la dirección de la Política General de Gobierno corresponde al Presidente de la República, conforme al numeral 3 del artículo 118 de la Constitución, potestad desarrollada, además, por el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y el numeral 7.1 del artículo 7 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Asimismo, que la Política General de Gobierno para el periodo 2021 – 2026, aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, señala en su artículo 4, como línea de acción del lineamiento 6.1: consolidar la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la participación política de los ciudadanos (subrayado agregado); siendo el derecho a la

¹² Decreto Supremo N° 101-2018-PCM

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

participación política consustancial a la democracia. En ese sentido, la autógrafa afectaría los principios de competencia y separación de poderes.

En lo concerniente a esta observación, coincidimos con lo señalado por el Poder Ejecutivo, pues la disposición de la autógrafa que amplía las causales de improcedencia convierte en impracticables las iniciativas ciudadanas de referéndum que no se reconduzcan hacia el procedimiento previsto por el artículo 206 de la Constitución, por lo tanto, esta disposición obstaculiza la política de consolidación de la participación política de los ciudadanos.

Asimismo, consideramos que el principio de cooperación entre poderes conduce a entender que los poderes públicos deben concurrir, desde sus propias competencias constitucionales, a la realización de los derechos y principios constitucionales, como en este caso lo es el derecho a la participación ciudadana, cuyo fortalecimiento es una línea de acción explícita de la Política General de Gobierno, pero que se vería debilitado con una eventual insistencia de la autógrafa observada por el Poder Ejecutivo.

Bien ha señalado el Tribunal Constitucional que la cooperación entre poderes está vinculada al principio de "lealtad constitucional" pues, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, el comportamiento de los actores estatales debe orientarse hacia el bien común, en ese sentido "sobre la base de este principio de cooperación deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y **optimización de los fines y principios constitucionales**, entre otros"¹³

Siendo así, el Congreso de la República ha otorgado la cuestión de confianza solicitada por la Presidencia del Consejo de Ministros, prevista en el artículo 130 de la Constitución, en dos ocasiones, con motivo de la respectiva investidura¹⁴. En dichas ocasiones, el Congreso de la República ha deliberado y votado a favor de la Política General de Gobierno. De esta manera, la aprobación de la autógrafa de ley observada, además de no concurrir a la optimización de los fines y principios constitucionales, pues restringe el

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0006-2018-PI-TC (F.J. 56). Énfasis agregado.

¹⁴ El 26 de agosto de 2021, el entonces Premier, Guido Bellido Ugarte, y el 25 de octubre de 2021 con la investidura de la Premier Mirtha Vásquez Chiquilín solicitaron la cuestión de confianza en el marco de la Política General de Gobierno.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA
OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE
EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA
CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE
LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y
CONTROL CIUDADANOS.

ejercicio del derecho fundamental al referéndum, también obstruye los alcances de los lineamientos de la Política General de Gobierno, en el extremo referido al fortalecimiento de la participación ciudadana.

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta cuarta observación, pues la autógrafa, efectivamente, menoscaba el rol del Estado de promover la democracia participativa y la Política General de Gobierno 2021 – 2026.

Quinta observación: la autógrafa de ley afecta el derecho a la participación política, en específico, al referéndum.

La observación formulada por el Presidente de la República, en este extremo, señala que el derecho a la participación política y, en específico, el referéndum, se fundamentan en el inciso 1 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el numeral 17 del artículo 2, el artículo 31 y 32 de la Constitución; y los artículos 39 y 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Asimismo, el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución señala los límites expresos al ejercicio del derecho a referéndum: la supresión o disminución de los derechos fundamentales, las normas de carácter tributario y presupuestal, y los tratados internacionales en vigor.

Al respecto, coincidimos con el Poder Ejecutivo cuando señala que la modificación del artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, vacía de contenido el derecho al referéndum. En particular, para argumentar este extremo de la observación, el Presidente de la República concentra su análisis en los supuestos de referéndum distintos a la reforma constitucional, también previstos por el artículo 32 de la Constitución, tales como: aprobación de leyes con rango de ley, ordenanzas municipales y materias relativas al proceso de descentralización.

Con la modificación contenida en la autógrafa, efectivamente, no solo se desnaturaliza el ejercicio del derecho al referéndum sino también se distorsiona el propio procedimiento que debe seguir la aprobación de dichas materias, resultando absurdo que, por ejemplo, una propuesta de ordenanza municipal o de ley cuando sea objeto de referéndum, deba tramitarse como iniciativa de reforma constitucional, y obtener la primera votación de la



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

mayoría absoluta de miembros del Congreso –como lo indica el artículo 206 de la Constitución- antes de ser sometida a referéndum. Si bien lo argumentado en esta observación por el Presidente de la República tiene por objeto hacer evidente la desnaturalización de las iniciativas de referéndum ajenas al propósito de reforma constitucional, ya hemos fundamentado en el análisis de las observaciones precedentes que la autógrafa también afecta el ejercicio del derecho ciudadano al referéndum cuando éste tiene por objeto la reforma total o parcial de la Constitución, en los términos del numeral 1 del artículo 32 de la Constitución.

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta quinta observación, pues la autógrafa de ley, efectivamente, afecta el derecho a la participación política, en específico, al referéndum.

Sexta observación: ausencia de justificación de la necesidad de la autógrafa de ley y del análisis constitucional de proporcionalidad de la restricción de derechos de participación política y al referéndum.

El Presidente de la República observa que el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento que da origen a la autógrafa de ley no cumple con sustentar aspectos relevantes de la propuesta, que determinen su necesidad y oportunidad, específicamente, respecto a por qué las materias relativas a normas con rango de ley, ordenanzas municipales y materias relativas al proceso de descentralización, deben transitar por el procedimiento establecido por el artículo 206 de la Constitución, constituyendo así una medida restrictiva de derechos que carece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad que la justifiquen.

Si bien el debate previo a la aprobación por mayoría de Dictamen de Insistencia de la autógrafa observada, los Señores Congresistas que votaron a favor de la insistencia, consideraron que el impedimento para el ejercicio del derecho al referéndum contenido en la modificación del artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, propuesto por la autógrafa materia de observación, no es aplicable a las materias distintas a la reforma constitucional, lo cierto es que el contenido expreso de la autógrafa no hace esta distinción y solamente inserta como nuevo supuesto general de



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

improcedencia a todas aquellas iniciativas de referéndum que no se tramiten conforme al artículo 206 de la Constitución; razón por la cual debe aceptarse esta observación, sin perjuicio de lo ya señalado respecto a la inviabilidad de condicionar de las iniciativas ciudadanas de referéndum sobre reforma constitucional al procedimiento intraparlamentario del artículo 206 de la Constitución, previsto como paso previo solamente para una de las formas de ejercicio del derecho de referéndum: el referéndum ratificatorio de una iniciativa de reforma constitucional .

Para un mejor análisis, es preciso referirnos nuevamente a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en Exp. N° 003-96-I/TC que define la naturaleza y el alcance del derecho fundamental al referéndum:

(...) mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad Constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo. De esta manera, las funciones del Gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo sin la intermediación de otras Instituciones" (...) se considera al referéndum como el sistema de democracia directa, cuya iniciativa para realizarlo debe partir de un porcentaje del electorado o de los ciudadanos y el cumplimiento de los requisitos para llevarlo a cabo debe ser función propia de los ciudadanos interesados en su realización (...) el criterio preponderante atribuye al referéndum la naturaleza de ser decisorio, antes que ratificatorio o aprobatorio, constituyendo así un acto decisorio autónomo, que sólo adquiere validez cuando se le ha sometido a la votación popular, y ha sido adoptada por él (...)¹⁵

Bajo estas consideraciones constitucionales, se entiende que las cuatro materias objeto de iniciativa de referéndum previstas en el artículo 32 de la Constitución, no tienen como procedimiento obligatorio su reconducción al procedimiento previo previsto por el artículo 206 de la Constitución, incluyendo a los procesos de referéndum que tienen por objeto promover modificaciones constitucionales. Visto de esta manera, reiteramos que mientras el artículo 206 prevé el mecanismo de referéndum ratificatorio, que es una manifestación específica del ejercicio del derecho a referéndum; el artículo 32 incluye el ejercicio del derecho al referéndum, sin intermediación, en cuanto acto decisorio autónomo, tributario del sistema de democracia directa al que alude el Tribunal Constitucional.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 003-96-I/TC. Énfasis agregado.

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

Por otro lado, según el análisis aportado por el especialista Samuel Abad Yupanqui durante la Sexta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el 26 de noviembre de 2021; aun cuando coincidió con algunos alcances de la propuesta legislativa modificatoria, advirtió que resulta evidente de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° de Ley 644/2021-CR que la modificación pretende evitar la actual iniciativa ciudadana mediante la cual un sector de ciudadanos está recogiendo firmas para solicitar un referéndum destinado a consultar a la ciudadanía si está de acuerdo o no con la reforma total de la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente. Señala el Dr. Abad Yupanqui:

De ahí la preocupación que comparto con ustedes es que se pueda pensar que se está elaborando una norma para un caso concreto. Como saben, la idea es que las leyes tienen una vocación de generalidad, no están pensadas para casos concretos, entonces (...) la preocupación que me genera es que se pueda pensar que en el fondo se está tratando de afectar la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones; se está tratando de aprobar una ley para un caso concreto, ahí habría que evaluar si eso respeta el principio de igualdad. (...) A mi juicio, el artículo 40 no es necesario.¹⁶

Bajo esta consideración, la modificación del artículo 40 de la Ley N° 26300, no se fundamenta en la naturaleza general de algún problema constitucional, sino en la intención de impedir una iniciativa ciudadana en curso. Para mayor precisión, se trata de evitar las consecuencias jurídicas de la recolección de firmas ciudadanas autorizada mediante Resolución Sub Gerencial N° 000419-2021-SGACTD-SG/ONPE de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el marco de la iniciativa ciudadana de referéndum para la reforma total de la Constitución, a cargo de una Asamblea Constitución Popular, Soberana y Plurinacional. Por lo cual, no resulta idónea, necesaria ni proporcional la restricción del derecho al referéndum propuesto por la autógrafa observada.

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta sexta observación en los términos expuestos, pues la autógrafa de ley observada carece de una justificación sobre su idoneidad, necesidad y proporcionalidad del nuevo supuesto propuesto como impedimento adicional del ejercicio del derecho fundamental al referéndum.

¹⁶ Comisión de Constitución y Reglamento. *Comisión de Constitución y Reglamento (26.11.2021)* [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Vn5L-fJjqk0>. Subrayado agregado.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

Sétima Observación: la Autógrafa de Ley vulnera las competencias del Congreso de la República, expresamente establecidas en la Constitución Política del Perú

El Presidente de la República cuestiona la adición de una nueva competencia del Congreso de la República para disponer que el Presidente convoque a referéndum, la cual resultaría inconstitucional, pues pretende que una norma de rango legal agregue una competencia que no se encuentra prevista en la Constitución. A efecto de establecer esta nueva competencia propuesta en la autógrafa de ley -señala la observación- el legislador no ha realizado el análisis constitucional en los términos previsto por la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0013-2002-AI-TC: compatibilidad con la Constitución, finalidad legítima y ausencia de prohibición.

Como hemos señalado en el análisis de la tercera observación, el reparto de competencias constitucionales establecido en la Constitución no ha atribuido al Congreso la potestad de disponer que el Presidente de la República convoque al referéndum ratificadorio de reformas constitucionales sino que aquél se limita a concluir la etapa intraparlamentaria del procedimiento de reforma constitucional parlamentario, remitiendo la autógrafa de la ley de reforma constitucional al Presidente de la República para que este y los entes del sistema electoral ejerzan las potestades de convocatoria y realización del referéndum ciudadano ratificadorio, respectivamente.

Por estas consideraciones, recomendamos el allanamiento a esta séptima observación, pues la autógrafa de ley vulnera las competencias del Congreso de la República, expresamente establecidas en la Constitución Política del Perú.

IV. CONCLUSIÓN

En virtud a todas las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del presente dictamen de **ALLANAMIENTO** recaído en la observación formulada por el Presidente de la República a la Autógrafa de la "Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los

DICTAMEN DE ALLANAMIENTO RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS.

artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos", correspondiente al Proyecto de Ley 644/2021-CR; en consecuencia, propone su **ARCHIVAMIENTO**. Asimismo, conforme al artículo 31 de la Constitución Política del Perú, exhorta al Pleno del Congreso de la República y a las entidades del sistema electoral a abstenerse de todo acto que prohíba o limite el ejercicio del derecho ciudadano al referéndum.

Lima, 21 de enero de 2022



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2022 09:42:27-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2022 12:02:09-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2022 10:33:28-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2022 12:34:17-0500