Proyecto de Ley N° 5378/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 4:28pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA ELABORACION DE UNA NUEVA CONSTITUCION POLÍTICA A TRAVES DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA ELABORACION DE UNA NUEVA CONSTITUCION POLÍTICA A TRAVES DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 206 e incorporar el artículo 207, sobre reforma parcial y total de la Constitución Política del Estado.

Artículo 2. Modificación del artículo 206 de la Constitución Política del Perú.

Se modifica el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> **"Artículo 206°.** Toda ***reforma parcial de la Constitución*** debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma ***parcial de la constitución*** no puede ser observada por el Presidente de la República.
>
> La iniciativa de reforma ***parcial de la constitución*** corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral".

Artículo 3. Incorporación del artículo 207 a la Constitución Política del Perú.

Se incorpora el artículo 207 a la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

"Artículo 207°. El pueblo peruano es el titular del poder constituyente, en el desarrollo de dicho poder convoca una Asamblea Constituyente, para la reforma total de la Constitución.

La elaboración de la Nueva Constitución, debe ser autorizada:

a) Por iniciativa de al menos el 10% de ciudadanos de la población electoral nacional. El padrón de adherentes debidamente firmados, se presenta ante el Jurado Nacional de Elecciones, que verifica la autenticidad de las firmas.

En caso corresponda, depurada la relación de suscriptores y no alcanzado el número necesario, los promotores tendrán un plazo adicional de hasta ciento ochenta días, para completar el número de adherentes requerido.

b) Por el pleno del Congreso de la República, mediante resolución legislativa, con votación superior a los dos tercios (2/3) del número legal de congresistas, en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

c) Por el Presidente de la República, mediante decreto supremo, con aprobación del consejo de ministros.

Con la resolución favorable emitida por la autoridad electoral, resolución legislativa o decreto supremo aprobatorio, el Presidente de la República realiza la convocatoria a referéndum. La consulta popular, se realiza en el mismo acto electoral de las elecciones generales o regionales y municipales más próximas al llamado de convocatoria.

En el referéndum señalado, la ciudadanía dispondrá de una cédula electoral, que contendrá la siguiente pregunta: "¿Quiere usted una Nueva Constitución?", seguida de las expresiones: SI o NO, a fin de que el elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas.

Si la ciudadanía aprueba elaborar una Nueva Constitución, el Presidente de la República debe convocar, mediante decreto supremo, dentro de los cinco días siguientes a la comunicación de los resultados por la autoridad electoral, a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente.

La elección de asambleístas debe realizarse en un lapso no mayor de ciento veinte (120) días calendario contados desde su convocatoria.

A los integrantes de la Asamblea se les llamará asambleístas constituyentes. El número de asambleístas es de cien y aprueba su propio reglamento.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones establece el número de escaños de la Asamblea que corresponde a cada una de las circunscripciones electorales.

Podrán ser candidatos a la Asamblea aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones contempladas en el artículo 90 de la Constitución.

La Asamblea Constituyente se instala en un plazo no mayor de quince (15) días calendario desde la proclamación y acreditación, de los asambleístas electos, por el Jurado Nacional de Elecciones.

Los asambleístas gozan de las mismas prerrogativas e incompatibilidades que los congresistas.

Los poderes constituidos u organismos constitucionalmente autónomos no pueden impedir en forma alguna las decisiones de la Asamblea Constituyente.

La asamblea redacta y aprueba una propuesta de texto de Nueva Constitución en el plazo máximo de nueve meses, contado desde su instalación, el que podrá prorrogarse, por una sola vez, por tres meses. La ampliación es aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

La Presidencia de la Asamblea Constituyente da cuenta pública de los avances en la elaboración de la propuesta de texto de Nueva Constitución, en el último día de cada mes.

Una vez redactada y aprobada la propuesta de texto de la Nueva Constitución por la Asamblea, o vencido el plazo y su prórroga, la asamblea se disolverá de pleno derecho.

Comunicada al Presidente de la República la propuesta de texto constitucional aprobada por la Asamblea, éste deberá convocar dentro de los tres días siguientes a dicha comunicación, mediante decreto supremo, a un referéndum nacional para que el electorado apruebe o rechace la propuesta. El referéndum se realiza en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.

De ser rechazada la propuesta, se convocará a una nueva Asamblea Constituyente en las próximas elecciones generales o regionales y municipales".

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA: Con la aprobación de la presente reforma constitucional los órganos del Estado que corresponda adecuarán sus dispositivos a esta cláusula constitucional.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 13:16:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 13:07:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 13:16:20-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA ELABORACION DE UNA NUEVA CONSTITUCION POLÍTICA A TRAVES DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 15:00:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 15:46:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 15:12:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 16:52:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2023 10:58:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2023 16:42:47-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5378/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El sistema político peruano está en una crisis de tal magnitud y profundidad que significó más de tres meses de protestas y movilizaciones, intensificadas por las violentas represiones y la militarización que han dejado más de 60 víctimas mortales. Los términos en que se encuentra concebido en la Constitución de 1993 ha fracasado y el mayor indicador de ello es que, tan solo en los últimos 6 años, el Perú ha tenido seis Presidentes, así como una persistente relación conflictiva entre el Poder Ejecutivo y Legislativo que ha significado recurrentes interpelaciones y censuras ministeriales, mociones de confianza, inclusive hasta una disolución del Parlamento y un fallido intento de disolver el congreso y anunciarse la ruptura del orden constitucional.

La Constitución Política del Perú de 1993, instituyó un sistema político rígido y antidemocrático para instaurar un sistema económico neoliberal.

Dentro de sus múltiples "fallas estructurales" se tiene las deficientes y conflictivas relaciones entre los poderes del Estado, un débil sistema democrático, una administración de justicia precarizada, el reconocimiento formal, no sustantivo, de los derechos fundamentales, concentración del poder económico, abandono de la industria nacional, exclusión del Estado como agente económico, un mercado laboral flexibilizado y apertura de las privatizaciones.

De este modo, la Constitución de 1993, que empezó con un origen espurio, es causante de la situación de desigualdad social y de las exclusiones.

Todo ello no solo convierte a la Constitución de 1993 en un documento de legitimidad controvertida, sino también en un instrumento que sirvió para sancionar prácticas profundamente ligadas al autoritarismo, la corrupción, la violación de derechos fundamentales y de los valores democráticos.

Conforme lo reconoce la Comisión de Estudio de las bases de la reforma Constitucional Peruana, la Constitución de 1993 no consiguió establecer un sistema de estabilidad política, donde funcionase el principio de separación de poderes y la consecución de valor público; antes bien, las contradicciones de su texto coadyuvaron a permanentes crisis políticas.

El presente Proyecto de Ley pretende dar inicio con un nuevo texto constitucional habilitando un mecanismo democrático, lo que en la actualidad está dificultado por el texto vigente del artículo 206 de la Constitución, que imposibilita el derecho a participar en la vida política de la nación, mecanismo que posibilitaría una impecable salida democrática a la permanente convulsión social y un perfeccionamiento de las cláusulas constitucionales relativas al sistema político, teniendo presente lo señalado por Enrique Bernales Ballesteros y Marcial Rubio Correa en "Constitución y Sociedad Política",

«La primera norma positiva dentro de nuestro sistema legislativo es la Constitución del Estado. Debe entendérsela como la norma más importante en, por lo menos, tres sentidos:

1. El primero, porque la Constitución contiene normas que no pueden ser contradichas ni desnaturalizadas por ninguna otra norma del sistema legislativo ni por ningún otro pronunciamiento jurídico dentro del Estado. Esto tiene que ver con el principio de constitucionalidad del orden jurídico.
2. El segundo, porque dentro de sus normas, la Constitución establece la forma cómo se organiza el Estado, cuáles son sus órganos principales, cómo están conformados, y cuáles son sus funciones.
3. El tercero, porque en el texto constitucional están contenidos el procedimiento y las atribuciones generales que tienen los órganos del Estado para dictar las leyes y las otras normas del sistema legislativo".

La solución parcial pero ineludible a la crisis política la encontramos en restablecer el referéndum, lo que permitirá consultar a la ciudadanía si desea tener o no una nueva constitución política, a través de una asamblea constituyente, que resuelva la crisis política acudiendo al ejercicio del poder constituyente mediante procedimiento democrático. En el ejercicio de dicho poder, las personas mediante la asamblea constituyente, «[...] *pueden elaborar una Constitución, es decir, para que puedan realizar el reconocimiento de sus derechos fundamentales y el diseño de la estructura organizativa concreta del sistema constitucional de su sociedad política. También sirve para que las personas integrantes de una sociedad política puedan realizar la revisión total de la Constitución vigente, sin seguir los procedimientos de modificación regulados en esta*».[1]

Ello será posible restituyendo el derecho a la participación en la vida política de la nación, hoy severamente restringido por la ley de reforma constitucional 31399, más conocida como ley anti referéndum, con la que se pretende desconocer el derecho constitucional al referéndum y que fuera dictada con el propósito de recortar ese derecho.

Referéndum

Se trata de un mecanismo de "democracia directa", «complementario, pero no antagónico de la democracia representativa» (Eguiguren Praeli, 2018), cuyo fundamento radica en la idea de manifestar el vínculo entre los ciudadanos y el Estado, o como afirmó el Tribunal Constitucional: «el pueblo como legitimador de los poderes constituidos»[2] (Tribunal Constitucional, 2002).

Para Francisco Eguiguren, en su investigación titulado "El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú: ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso?", señala:

[1] Cairo, O. (2006) La Asamblea Constituyente y sus funciones en el sistema democrático constitucional. Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho, núm.59, pp.235-251.
[2] Sentencia del Tribunal Constitucional N°014-2002-AI/TC.

"El referéndum puede ser definido, en forma sencilla, como una forma de consulta popular que se convoca con la finalidad de obtener el pronunciamiento y la decisión de la ciudadanía respecto a la aprobación, rechazo o derogación de normas o propuestas normativas, sean de rango constitucional o legal (leyes, ordenanzas regionales o municipales)".

"(...) debe tenerse presente que el referéndum es una institución destinada a ampliar los niveles de participación política democrática de la ciudadanía, más allá de los límites de la mera democracia representativa, posibilitando su intervención directa en la adopción de decisiones respecto de propuestas normativas, sin estar supeditada a lo que resuelvan el Congreso o el Poder Ejecutivo".

En cuanto a la titularidad de la iniciativa para promover el referéndum, no duda en señalar que le corresponde a la ciudadanía.

Ahora bien, dado que nuestra Constitución reconoce al referéndum como un derecho de participación política de la ciudadanía, debe interpretarse que la «titularidad primordial de la iniciativa para promover su convocatoria corresponde a los propios ciudadanos». Es por ello que la Ley 26300, que regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadano, contempla la promoción del referéndum y las otras instituciones de participación democrática directa exclusivamente por iniciativa de los ciudadanos, quienes deberán reunir el número de firmas exigidos por la Constitución y dicha ley para cada caso. Tratándose de la solicitud para la convocatoria a referéndum, esta iniciativa debe estar respaldada por ciudadanos que representen al menos el 10% del electorado nacional (Ley 26300, artículo 38), cuya identidad y firmas serán verificadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec. Este pedido de convocatoria a referéndum deberá estar acompañado también por la propuesta de texto normativo que será sometido a consulta popular"[3].

Bajo tales premisas, llega a la inobjetable conclusión que la convocatoria a un referéndum no pasa necesariamente por el Congreso; pero este cauce obligado fue instituido por la Ley 31399.

"En cambio, la iniciativa popular que promueve la convocatoria a 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 propuestos, 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.
Lo afirmamos porque lo esencial en la naturaleza jurídica y política del referéndum es que quién emita la decisión definitiva sobre la materia

3 Eguiguren F. (2018) El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú: ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso?, Pensamiento Constitucional N° 23, p. 243-259.

consultada, sea la voluntad mayoritaria de la ciudadanía, expresada a través del sufragio"[4].

Con mayor razón tratándose del ejercicio del poder constituyente, cuyo titular indiscutible, según principio clásico de la doctrina constitucional, es el propio pueblo.

Con rigor lógico y doctrinario Eguiguren enfatiza que el referéndum como el mecanismo por excelencia del ejercicio del derecho a participar en la vida política de la nación, está suficientemente amparado por el artículo 32 de la Constitución:

"Pero el artículo 32, inciso 1 de la Constitución habilitaría un camino alternativo para promover la aprobación de una reforma constitucional sin pasar por el Congreso, mediante una iniciativa de referéndum gestada por la propia ciudadanía. También debe tenerse presente que es un verdadero «dogma» en el derecho constitucional que el poder constituyente reside en el pueblo, teniendo a este como su genuino y natural titular. Ya sea cuando se trata del ejercicio del poder constituyente originario, que crea y aprueba una nueva Constitución, o del poder constituyente derivado, que es ejercido por el Congreso para la reforma constitucional, pero por una delegación del pueblo. Por lo que no resultaría admisible que una decisión parlamentaria de reforma constitucional pueda tener un sentido diferente al que, en última instancia, provenga de la voluntad popular"[5].

De darse esta disyuntiva, el ejercicio autónomo y amplio de este derecho de participación política que la Constitución reconoce expresamente a los ciudadanos, por ser el pueblo el titular del poder constituyente.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley de reforma constitucional, modifica el artículo 206 e incorpora el artículo 207 de la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente Proyecto de Ley de reforma constitucional, reporta enormes beneficios para la gobernabilidad del país, al establecer mecanismos de solución respecto a las fallas estructurales de la Constitución de 1993, todo ello con plena observancia de derechos fundamentales en igualdad y libertad entre todos los ciudadanos del Perú.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

---

[4] Eguiguren F. (2018) El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú: ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso?, Pensamiento Constitucional N° 23, p. 243-259.

[5] Eguiguren F. (2018) El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú: ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso?, Pensamiento Constitucional N° 23, p. 243-259.

El presente Proyecto de Ley de reforma constitucional es acorde a las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional y en la agenda legislativa:

Democracia y Estado de Derecho:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
3. Institucionalización del dialogo y la concertación.