



**PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA LOS ARTÍCULOS 19, 40
Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE LOS
DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y
CONTROL CIUDADANOS**

Los Congresistas de la República que suscriben de manera **MULTIPARTIDARIA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 22° inciso c), 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**Ley que modifica los artículos 19°, 40° y 44° de la Ley N° 26300, Ley de los
Derechos de Participación y Control Ciudadanos**

Artículo 1°. – Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 19°, 40° y 44° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, con la finalidad de reafirmar los alcances de dichas disposiciones en el marco de las normas constitucionales vigentes.

Artículo 2°. – Modificación del artículo 19° de la Ley N° 26300

Se modifica el artículo 19° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, conforme al siguiente texto:

"Artículo 19.- Improcedencia de reforma constitucional

Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, **o que contravenga el mecanismo de reforma previsto en el primer párrafo del artículo 206° de la misma.**"

Artículo 3°. – Modificación del artículo 40° de la Ley N° 26300

Se modifica el artículo 40° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, conforme al siguiente texto:

"Artículo 40.- Improcedencia de referéndum

No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, **ni aquellas que contravengan el mecanismo de reforma constitucional previsto en el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución. En cualquiera de estos casos, la autoridad electoral se abstiene de convocar a referéndum, bajo responsabilidad.**"



Artículo 4°. – Modificación del artículo 44° de la Ley N° 26300

Se modifica el artículo 44° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, conforme al siguiente texto:

"Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum

La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, **salvo para la reforma constitucional, en cuyo caso el referéndum sólo puede ser convocado por la autoridad electoral previa aprobación del Congreso de la República conforme al mecanismo previsto en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución.**"

DISPOSICIONES FINALES, COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Única. – Adecuación de iniciativas en trámite

Toda iniciativa legislativa en trámite de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales, y otros mecanismos de participación establecidos en la Ley N° 26300, que contravengan lo dispuesto en la presente ley deberán adecuarse a sus disposiciones a efectos de continuar con su tramitación.

Lima, 3 de noviembre de 2021

FORZA MOTTOYA RPUCCO

[Signature]
HERNANDO GUERRA GARCIA CAMPOS
Congresista de la República
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
Alejandro Muñante Barrios
[Signature]
Victor Flores

[Signature]
Adriana Tudela g.

[Signature]
Rosangela Barbarán

[Signature]
Mama Ancho

[Signature]
Moyano

[Signature]
Eduis Vergara Mendez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta propuesta legislativa multipartidaria se origina en la iniciativa del **movimiento ciudadano "Integridad por el Perú"**, quienes a través de sus voluntarios pusieron en conocimiento, a congresistas de la república y diversos grupos parlamentarios, el documento que se puede apreciar en la web pública: https://drive.google.com/file/d/1vkmurtAC5lleKG7-AURpY8w_r27zE55p/view, y respecto del cual enfatizaron que cuenta con el apoyo de once mil seiscientos ciudadanos.¹

A este documento de proyecto nos remitiremos reiteradamente en el presente proyecto de ley multipartidario, para darlo a conocer, sustentar complementariamente algunas partes, y en su caso desestimar aspectos de forma, principalmente.

EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

El problema central, real y actual se resume en la sustentación de la carta del movimiento ciudadano, efectuado concreta y claramente en el primer párrafo de dicha carta, al manifestar lo siguiente:

*"vemos con angustia y preocupación el futuro democrático de nuestro país y la continuidad de un Estado de Derecho ante la amenaza de una reforma constitucional contraria a la normatividad vigente."*²

El documento de proyecto que el movimiento pidió expresamente hagamos suyo, sustenta claramente la problemática que los ha llevado a presentar esta iniciativa, en los términos siguientes:

"Nos preocupa sobremanera la iniciativa impulsada por el partido de gobierno que busca recolectar firmas a través de un kit electoral que le ha sido entregado en forma ilegal por la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE; para solicitar al Jurado Nacional de Elecciones – JNE que autorice al Presidente de la República a convocar a un referéndum para una reforma total de la Constitución a través de una Asamblea Constituyente, sin pasar previamente por el Congreso.

Según nos ha sido informado por la ONPE en el Oficio N° 002059-2021-SG/ONPE, dicha institución ha omitido hacer un análisis de legalidad y constitucionalidad al autorizar la entrega del kit electoral al partido de gobierno; y existe un riesgo inminente de que el JNE autorice al Presidente Castillo a convocar al referéndum en contravención al artículo 206 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, lo cierto es que la ONPE sí ha realizado un análisis de legalidad y constitucionalidad de la solicitud de recolección de firmas para la convocatoria a la constituyente; y ha omitido dolosamente considerar en su análisis el primer

¹ Al 3 de noviembre 2021 se observa que hay 11,776 firmas en apoyo.

² En: https://drive.google.com/file/d/1vkmurtAC5lleKG7-AURpY8w_r27zE55p/view

párrafo del artículo 206 de la Constitución; según se aprecia en la Resolución Sub Gerencial 000419-2021-SGACTD-SG/ONPE, del 11 de agosto de 2021."³

Como puede apreciarse, a la fecha se ha presentado al menos un procedimiento de referéndum (que es al que alude el movimiento ciudadano en su documento) con vulneración de la normativa vigente. Por ello, el problema que debe atenderse sin duda radica en el hecho real de su tramitación ilegal, y además en la amenaza de que sigan generándose actos ilegales dentro de la tramitación de dicho procedimiento ya iniciado, u otros similares en el futuro.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Hemos agrupado la fundamentación contenida en el documento⁴ de proyecto del movimiento ciudadano, en 6 ideas principales, las que a continuación recogemos y complementamos solo en los aspectos necesarios y pertinentes:

1. **Los mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, deben ser interpretados de acuerdo con las disposiciones constitucionales en su integridad:** De conformidad con lo expuesto por el movimiento ciudadano, los derechos de participación y control ciudadanos previstos en el artículo 31° de la Constitución Política son mecanismos de participación democrática que permiten a la ciudadanía participar activamente en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas, reconocidos en la Constitución Política y recogidos en el artículo 2° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Como lo enfatizan, el artículo 1° de la misma ley además afirma que se regula el ejercicio de los derechos de participación y control de ciudadanos de conformidad con la Constitución.
2. **No hay lugar a una aplicación o exigencia de derechos de participación y control ciudadanos que contravengan normas de rango constitucional:** Esta contundente y correcta afirmación la seguimos pues, como señala el documento ciudadano, corresponde al Estado hacer prevalecer la supremacía constitucional por encima de toda norma de rango legal. A tal efecto, el artículo 32° de la Constitución implica que el referéndum es un mecanismo de participación ciudadana que permite conocer la opinión de la ciudadanía en torno a la reforma total o parcial de la Constitución:

"Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:

- 1. La reforma total o parcial de la Constitución;*
- 2. La aprobación de normas con rango de ley;*
- 3. Las ordenanzas municipales; y*
- 4. Las materias relativas al proceso de descentralización.*

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor."

³ En: https://drive.google.com/file/d/1vkmurtAC5lleKG7-AURpY8w_r27zE55p/view

⁴ También en: https://drive.google.com/file/d/1vkmurtAC5lleKG7-AURpY8w_r27zE55p/view

Sin embargo, dicho artículo no se encuentra aislado y no podría ser interpretado de forma aislada. Por ello el documento de proyecto prosigue señalando que en lo que a reformas parciales o totales de la Constitución se refiere, el artículo 206° es claro respecto al mecanismo de reforma de la Constitución. En cualquier caso, el artículo 206° no concibe una reforma constitucional sin una ley previa que lo apruebe. El citado artículo establece lo siguiente:

"Artículo 206.- Toda reforma constitucional 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 constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional 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."

3. **La Constitución se lee de manera sistemática, cumpliendo los principios de unidad y concordancia práctica. Por ello, el referéndum al que se refiere el artículo 32° de la Constitución sólo puede ser entendido como el referéndum ratificatorio al que se refiere el artículo 206° de la Constitución:** Los artículos 32° y 206° de la Constitución deben ser leídos e interpretados de manera sistemática; por cuanto ninguno de los dos se encuentra aislado en nuestro texto constitucional. Ambos forman parte de un todo armónico, que constituye el sistema normativo de más alto rango a nivel nacional. La interpretación de conformidad con la unidad y la concordancia práctica, son criterios constitucionales no solo conocidos por los diversos operadores jurídicos, sino que además son plenamente exigibles.⁵ En ese orden de ideas, de ninguna manera puede entenderse, de manera aislada, como un referéndum independiente que permita una reforma constitucional directa sin contar previamente con una ley del Congreso de la República.

Así, concordamos con la afirmación del documento ciudadano, cuando destacan que una interpretación contraria a esta sería atentatoria del texto expreso del artículo 206 de la Constitución.

4. **La Ley 26300 limita los casos en los que procede el referéndum para la reforma de la Constitución a lo dispuesto por el artículo 206° de la misma:** El artículo 39° inciso a) de la Ley 26300 señala expresamente lo siguiente:

"Artículo 39o.- Procede el Referéndum en los siguientes casos:

a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma.

b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.

d) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial."

⁵ Hesse, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional. 2012. Pág. 67.

No existe en la Ley 26300 un supuesto de excepción que permita convocar a un referéndum para la reforma de la Constitución, fuera del mecanismo previsto en el artículo 206.

5. **Ninguna de las modificaciones contenidas en esta propuesta de ley afecta o disminuye los derechos constitucionales de participación ciudadana de la población, previstos en la Constitución Política del Perú y en la Ley 26300:**

Como ha señalado el documento de proyecto del movimiento ciudadano, es de esencial importancia resaltar esto. Tal como en dicho documento afirman, la posibilidad de promover iniciativas legislativas y de reforma constitucional se mantiene incólume; únicamente se propone precisar las formas y los procedimientos en los que procede el llamado a un referéndum a la población.

6. **El JNE y la ONPE, en tanto actuación de entidad del Estado, se encuentra sujeta al principio de legalidad:** Principio previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, que establece que *"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."*

Así pues, aunque suene evidente, y precisando que esta consideración no se opone a la contundencia de la supremacía constitucional, la actuación de los organismos electorales, tales como la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones, no son ajenos al cumplimiento del principio de legalidad y, evidentemente, su actuación se encuentra estrictamente sujeta a lo que la Constitución y las leyes establecen.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Viendo antecedentes de proyectos desde el año 2006 en adelante, no se observa que haya ninguna iniciativa similar a la presente propuesta motivada por el movimiento Integridad. El detalle es el siguiente:

- En la web del Congreso de la República no se ha identificado iniciativas de modificación de los artículos señalados de la Ley 26300, en el período actual ni en el período 2016-2021.
- En el período 2011-2016 según la web del Congreso, hubo 16 proyectos que dieron origen a la Ley N° 30315, referida a la revocatoria de autoridades y a la rendición de cuentas, no así a los artículos materia del presente proyecto de ley. Por ello, tampoco hay antecedentes directos en ese período parlamentario.
- En cuanto al período 2006-2011, sucede algo similar. Algunas iniciativas, referidas también a la revocatoria fueron presentadas y aprobadas mediante la Ley N° 29313.



EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El cuadro siguiente es un cuadro comparativo que recoge cuál sería el efecto legislativo de la ley propuesta respecto de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos:

Cuadro que compara la ley vigente y el proyecto de ley	
Ley 26300	Proyecto de ley
Artículo 19.- Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el Artículo 2 de la Constitución Política del Perú.	Artículo 19.- Improcedencia de reforma constitucional Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el Artículo 2 de la Constitución Política del Perú; o que contravenga el mecanismo de reforma previsto en el primer párrafo del artículo 206° de la misma.
Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Artículo 40.- Improcedencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución; ni aquellas que contravengan el mecanismo de reforma constitucional previsto en el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución. En cualquiera de estos casos, la autoridad electoral se abstiene de convocar a referéndum, bajo responsabilidad.
Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en 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 plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas; salvo para la reforma constitucional, en cuyo caso el referéndum sólo puede ser convocado por la autoridad electoral previa aprobación del Congreso de la República conforme al mecanismo previsto en primer párrafo del artículo 206 de la Constitución.
	DISPOSICIONES FINALES, COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS Única. – Adecuación de iniciativas en trámite Toda iniciativa legislativa en trámite de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes; referéndum; iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y otros mecanismos de participación

establecidos en la Ley N° 26300; que contravengan lo dispuesto en la presente ley deberán adecuarse a sus disposiciones a efectos de continuar con su tramitación.

A diferencia de lo afirmado en el documento de proyecto que inspira esta propuesta, no se modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ni la Ley Orgánica de Municipalidades. Únicamente impactaría expresamente en el texto modificado de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, especialmente en tres artículos: 19, 40 y 44.

En ese sentido, tal como menciona el documento de proyecto, debe ser aprobada mediante los mecanismos de aprobación de una ley orgánica, y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial, es decir, con la regla ordinaria de vigencia de las normas legales.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Señala la propuesta de Integridad, respecto de este ítem, lo siguiente:

"Esta propuesta legislativa no generará gasto al Estado, pues el contenido de la misma se circunscribe a precisar los mecanismos de participación ciudadana para la reforma parcial o total de la Constitución. Debe tomarse en cuenta, además, que esta ley no genera gastos para particulares ni tampoco costos que pueden ser tomados en cuenta en el presente análisis. Respecto de los beneficios, se trata de una medida que contribuirá decisivamente a precisar los mecanismos de reforma de nuestra Constitución, brindando seguridad jurídica a la población."

En la misma línea de lo afirmado, se precisan los siguientes impactos no monetarios y sectores beneficiados y perjudicados con esta propuesta, a partir de su aprobación:

Sector	Impacto o efecto como beneficio	Impacto o efecto como perjuicio
Presidencia de la República	Obtiene una regla o norma especialmente clara, que evitará que caiga en un acto erróneo.	Podría considerar erróneamente que se le estarían recortando funciones. Sin embargo, la Constitución no le otorga.
Congreso de la República	Obtiene un mecanismo legal que refuerza la protección de su competencia de dar reformas constitucionales bajo el mecanismo establecido en la misma Constitución Política.	No se advierte efectos de perjuicios directos
Ciudadanía en general	Reciben información general más clara del quehacer político nacional.	Un costo cualitativo es la posible demora en actualizar esta información en su bagaje

		de información cívica en general.
Interesados en impulsar mecanismos de participación ciudadana	Obtienen reglas más simples y claras para tramitar y canalizar sus propuestas de participación ciudadana.	Deberán adquirir un nuevo conocimiento legal no complejo. Asimismo, deberán adecuarse las iniciativas planteadas en oposición a la norma propuesta, desde su aprobación.
Tesoro Público	No se altera. No se modifica nada al respecto.	No se percibe perjuicios relacionados a este tema.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa guarda relación con las políticas 1 y 28 del Acuerdo Nacional:

- Política 1: Fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho.
- Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa guarda especial relación con los siguientes ítems numerados de la Agenda Legislativa 2021-2022:

1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad. Esto en relación con la adecuada función de los organismos electorales en el cumplimiento de la Constitución y la Ley.
6. Modificaciones a las leyes electorales. Se entiende a la Ley 26300 como vinculada a los derechos fundamentales electorales, en especial de participación ciudadana.



JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 9 de diciembre de 2021

Se acordó la ampliación de Agenda para incluir el dictamen de la Comisión de Constitución, recaído en el Proyecto de Ley 644/2021-CR.-----



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de diciembre de 2021

En sesión de la fecha, la congresista Juárez Gallegos, presidenta de la Comisión de Constitución, sustentó el texto sustitutorio contenido en el dictamen del Proyecto de Ley 644/2021-CR, el que se puso a debate.-----

En el curso del debate, los congresistas Quito Sarmiento y Cutipa Ccama plantearon una cuestión previa para que el Proyecto de Ley 644/2021-CR regrese a la comisión dictaminadora, la que se rechazó por 45 votos a favor, 73 votos en contra y 1 abstención; por consiguiente, continuó el debate.-----

Finalizado el debate, se sometió a votación el texto sustitutorio contenido en el dictamen del Proyecto de Ley 644/2021-CR el que se aprobó en primera votación por 76 votos a favor, 43 votos en contra y 3 abstenciones.-----

Se exoneró de segunda votación por 78 votos a favor, 41 votos en contra y 3 abstenciones.-----

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo tratado en la presente sesión.-----



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA