Proyecto de Ley N°.....3751/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

CAMBIO DEMOCRÁTICO –JUNTOS POR EL PERÚ
Congreso de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
12 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 10:35

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA SUPERAR LA CRISIS, RENOVAR LA CLASE POLÍTICA Y PARA CONVOCAR A REFERENDUM SOBRE ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Los congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA SUPERAR LA CRISIS, RENOVAR LA CLASE POLÍTICA Y CONVOCAR A REFERENDUM PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 1.- Objeto de la ley de reforma constitucional
El objeto de la presente ley de reforma constitucional es incorporar disposiciones complementarias transitorias para adelantar excepcionalmente las elecciones presidenciales y congresales, así como establecer reglas que contribuyan con la reforma política y establecer la convocatoria a referéndum para la asamblea constituyente.

Artículo 2.- Incorporación de Disposiciones Transitorias especiales a la Constitución Política del Perú
Incorporase la Cuarta, Quinta, Sexta y Sétima Disposición Complementaria Transitoria a la Constitución, en los siguientes términos:

"**Cuarta.-** La presidenta de la República en ejercicio concluirá su mandato el 28 de julio de 2023. Los congresistas de la República y los representantes ante el Parlamento Andino elegidos en el mismo proceso electoral culminarán el ejercicio de sus cargos el 26 de julio de 2023. Excepcionalmente, no son de aplicación para ellos los plazos de duración del cargo establecido en los artículos 90 y 112 de la Constitución Política.

Quinta.- Conforme a lo dispuesto en la cuarta disposición transitoria especial, las nuevas elecciones generales extraordinarias para presidente, vicepresidentes, congresistas de la República y representantes al Parlamento Andino se realizarán el primer domingo del mes de abril de 2023. De ser el caso, la segunda vuelta de la elección presidencial se realiza el primer domingo de mayo 2023.

Sexta .- En el proceso de elecciones al que se refiere la quinta disposición transitoria especial se incluye una cedula para consultar a los ciudadanos y ciudadanas la convocatoria o no de una Asamblea Constituyente.

Sétima .- Los plazos establecidos por la Ley Orgánica de Elecciones y por la Ley de Organizaciones Políticas que contravengan la presente disposición no son aplicables en este proceso electoral. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil adecuarán los plazos de los respectivos procedimientos a su cargo para que las elecciones puedan realizarse en las fechas establecidas y para garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación política."

Artículo 3.- Restablecimiento de reformas políticas mínimas

Conforme a lo dispuesto por la Ley N° 31357, se restablece la aplicación de las disposiciones relativas a las elecciones primarias, seguidas de modo simultáneo, universal, directo y secreto por todos los ciudadanos, afiliados o no a organizaciones políticas, previstas en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y se suprime el voto preferencial en las listas electorales.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

Ruth Luque

Kigrid Bazán

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA: CRISIS SISTÉMICA, DE GOBERNABILIDAD Y DESPRESTIGIO INSTITUCIONAL

La crisis actual que atraviesa el país escapa a la situación política coyuntural y nos ha sumergido en una profunda crisis que desborda distintos niveles. La situación de fractura social y la falta de conexión entre población y representantes demuestra que la reforma política trunca necesita ser reanudada de forma continua e integral. Al mismo tiempo, el continuo enfrentamiento de grandes proporciones entre el Ejecutivo y Legislativo al menos durante los últimos 5 años, sin visos de solución y con un desgaste acelerado de la gobernabilidad y de las diversas instituciones del Estado de Derecho nos lleva a considerar que el sistema político de gobierno, tal como se encuentra concebido en las cláusulas que prevé la Constitución ya se agotó.

Por otra parte, el continuo desprestigio de la clase política, provocada por la poca credibilidad de una gran parte de los actores políticos de nuestro país, sea por su poca afección a la democracia o por un accionar irresponsable y supeditado a intereses mezquinos – que por ejemplo en el caso de las últimas elecciones generales devino en una campaña de negación y desestabilización del régimen elegido democrático-, o sea porque se encuentran involucrados en investigaciones de corrupción que cuestionan directamente su integridad y ética profesional, han erosionado la legitimidad del sistema democrático peruano y de sus instituciones.

Esto ciertamente, no es una realidad reciente, sino que ha sido una constante fácilmente verificable en la última década donde distintos gobiernos y partidos políticos con representación parlamentaria se han visto involucrados en diversos hechos de corrupción, situación que nos recuerdan a los momentos más dramáticos de nuestra historia política.

La descripción genérica de estos hechos, no tiene como objetivo relativizar los graves sucesos que han venido ocurriendo desde que en julio 2021 se eligió a un nuevo gobierno y a una nueva representación parlamentaria. La mirada a este horizonte mayor que planteamos tiene como propósito entender que la crisis es sistémica, y no solo responde a la crisis política e institucional actual. Sin embargo, no pretende ser una mirada o diagnóstico distante, que evite reconocer que la política cotidiana también debe responder de modo concreto a la ciudadanía.

En efecto, la situación actual también demanda que ambas partes de la historia, asuman responsabilidades concretas. Tanto de parte del Congreso de la República, antes presidido por María del Carmen Alva Prieto, Lady Camones, y hoy por José Willians Zapata, así como por parte del hasta hace poco gobierno de Pedro Castillo, cuyos ministros y asesores se encontraban, como el mismo, involucrados

supuestamente en graves hechos de corrupción.

Ahora bien, conforme se ha señalado esto es una crisis sistémica por lo que mal haríamos buscando opciones de corto plazo o efectistas, que no solucionen los problemas de fondo que venimos advirtiendo (necesidad de cambios al régimen de gobierno, reforma política y electoral, crisis de representación, entre otros). Es por ello que más allá de la correcta salida de Pedro Castillo del gobierno, por apartarse del marco constitucional, y la respectiva sucesión constitucional, que ha recaído en manos de la presidente Dina Boluarte, no es menos cierto que la falta de una bancada oficialista propia, así como la continua polarización promovida por el Congreso, no asegura una gobernabilidad posible, sino que la frágil situación parece que se prolongará en el tiempo. Más grave aún, los lamentables sucesos que han terminado recientemente en la muerte de 3 compatriotas demuestran que la población no se siente representada por las actuales autoridades del Ejecutivo y Legislativo, y que no habido ni siquiera un mínimo de tregua sobre las actuales autoridades políticas.

El Parlamento no cuenta con legitimidad para gobernar[1] y por el contrario según las últimas encuestas la institución del legislativo sigue siendo percibido lamentablemente como la institución más corrupta del Estado[2]. Aunque los cuestionamientos sobre un grupo de congresistas no hablen necesariamente por la totalidad del conjunto, se debe entender que la política requiere legitimidad, y siendo benévolos en el balance en lo que respecta al Legislativo, podemos decir que este no cuenta con ella, sin profundizar en otras carencias y limitaciones adicionales.

Por otro lado, la conclusión de que esta es una crisis sistémica no obvia la coyuntura política actual, sino que la entiende como un todo y busca dar respuestas a distintos niveles, entendiendo que las salidas que se proponen tienen que tener una eficacia temporal distinta pensadas tanto al largo como al mediano plazo, pero que, sin embargo, se encuentran interrelacionadas como parte del diagnóstico. En ese sentido, las propuestas a distinto nivel que el proyecto de reforma constitucional plantea son:

I) La convocatoria a nuevas elecciones generales para el 2023, adelantando la salida del gobierno de turno, así como de los actuales congresistas de la República, previniendo las reglas excepcionales que se requieren para ello.

---

[1] Según la última encuesta realizada en octubre 2022 por IEP con la República, el Congreso tiene un 78% de desaprobación, y sólo un 15% de aceptación, cifra que sigue siendo menor a la del entonces Presidente Castillo que mantiene un 65% de rechazo y un 25 % de aceptación. Ver: https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/

[2] Anteriormente, Proetica conjuntamente con IPSOS habían realizado la XII Encuesta de Percepción de la Corrupción en el Perú 2022, arrojando entre otros aspectos, que el Congreso de la República es percibido en el primer lugar en la percepción de corrupción de entidades.

II) La convocatoria y adelanto de elecciones, deben necesariamente incluir cláusulas que renueven los liderazgos ciudadanos debido a la falta de representatividad de los partidos políticos en la situación actual y otras que busquen asegurar la continuidad de reformas políticas que quedaron suspendidas durante la pandemia y otras.

III) La inclusión de una consulta popular en el proceso electoral que contemple la posibilidad de una Asamblea Constituyente mediante cédula adicional.

A continuación, se desarrolla los aspectos contenidos en la propuesta de reforma constitucional.

1.2 CONTENIDO DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

1.2.1 Nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente

Aunque la Constitución Política de 1993 no prevé expresamente la posibilidad de promover una nueva Constitución o la convocatoria a una Asamblea Constituyente, diversos especialistas han entendido que dicha posibilidad, como ocurre en otras experiencias comparadas no se encuentra descartada.

Ciertamente, tanto su antecesora, la Constitución de 1979, como la Constitución vigente establecían un procedimiento de reforma constitucional respecto del cual resultaba materia de discusión sus límites o alcances[3]; sin embargo, la Constitución del 79 si establecía expresamente la prohibición y sanción de derogación de la Constitución por una vía diferente a la establecida[4], aspecto no contenido en la Constitución actual[5].

A nivel internacional no existen fórmulas únicas definidas para cambiar una Carta Magna, pues conforme han señalado especialistas como Gabriel Negretto, a propósito del caso chileno, "cada país amolda el sistema de reemplazo constitucional a su realidad particular y a las demandas del momento".[6]

---

[3] Respecto de los alcances de las reformas totales o parciales de la Constitución ver, por ejemplo: Ballesteros, Enrique: Los caminos de la reforma constitucional en el Perú. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2005. P. 168 y ss.

[4] Artículo 307 de la Constitución de 1979:
*"**Artículo 307.**Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En estas eventualidades todo ciudadano investido o no de autoridad tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.*
Son juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecen responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior.
(...)"

[5] Y sin embargo ello no fue óbice para que previo a la Constitución Política de 1993 se rompiera el orden democrático constitucional, y que en rigurosidad la Constitución vigente no fuera resulta del procedimiento constitucional previsto por su antecesora, la Constitución de 1979.

[6] **Gabriel Negretto**, profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, citado por la BBC en un análisis sobre el Plebiscito chileno denominado: *"Plebiscito en Chile:*

Es por ello que, pese a que la discusión constitucional en el caso peruano ha venido considerando ya hace un buen tiempo la posibilidad de recurrir a vías alternativas a la reforma constitucional contemplada en el artículo 206 de la Constitución, tales como la promoción de referéndum para la promoción de una nueva constitución, no es menor cierto que la temperatura política ha impuesto candados interpretativos e incluso un sector ha pretendido imponer límites de carácter jurídico al derecho de participación ciudadana y en general a la facultad soberana que tiene el pueblo de discutir una nueva Constitución[7], por lo que lo resulta más adecuado incorporar cláusulas específicas mediante los mecanismos de reforma constitucional hoy vigente que consoliden en el ordenamiento constitucional positivo estos canales alternativos pues ello responde de mejor manera a nuestra propia realidad, dándole un respaldo jurídico inequívoco.

De este modo, la grave coyuntura que nos interpela directamente, y que según nuestra perspectiva es parte de una crisis sistémica requiere grandes soluciones devolviéndole el poder al soberano. Por ello, debemos prever una vía acorde a la situación de crisis sistémica que vivimos para que se le consulte en el modo más inmediato posible a la población si aprueba o no la instauración de una asamblea constituyente. Esta vía se configura conjuntamente con el proceso electoral de convocatoria a nuevas elecciones generales que se plantea incorporar mediante reforma constitucional (ver acápite 1.2.2). Es decir se prevé incluir una cédula especifica en paralelo al nuevo proceso electoral para dichos fines.

Se debe agregar que existe un antecedente inmediato por parte del Poder Ejecutivo mediante el Proyecto de Ley N° 1840/2021-PE, que también plantea una reforma constitucional a fin de incorporar la vía de la Asamblea Constituyente. No obstante, dicha propuesta no prevé la participación popular del conjunto de la ciudadanía para una decisión de esa naturaleza y principalmente dirige su propuesta a que esta iniciativa sea encaminada por el Ejecutivo, aspectos que son corregidos con la presente propuesta. Ello porque consideramos que la configuración del poder constituyente debe ser necesariamente respaldada democráticamente por el pueblo mediante referéndum.

1.2.2 Adelanto de elecciones generales

Por otra parte, atendiendo a que como ya se indicó en la primera sección, cualquier análisis de la crisis sistémica que atraviesa el país, debe considerar que se requiere una reingeniería a distintos niveles y plazos, ya que el planteamiento de una vía para la constituyente, tomará tiempo entre su realización y culminación, y que

---

Cómo cambiaron su Constitución estos 5 países (y que puede aprender Chile de ellos)". Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50397677

7 Desde iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso para limitar el derecho constitucional a la participación política ciudadana hasta la movilización de sectores conservadores encaminados a cerrar el paso al ejercicio de la facultad soberana del pueblo de discutir una nueva Constitución: https://peru21.pe/politica/peru-libre-lucas-ghersi-no-vamos-a-permitir-una-asamblea-constituyente-recoleccion-de-firmas-noticia/

además, por otro lado, el análisis no puede obviar que en el inmediato las autoridades políticas deben rendir cuentas a la población por los gravísimos cuestionamientos que enfrentan, se debe incorporar disposiciones complementarias transitorias a la Constitución a fin de convocar a nuevas elecciones generales.

En efecto, la situación de hartazgo y descomposición política que atraviesa nuestro país requiere medidas relativamente rápidas, sin descuidar la necesidad de insistir en algunas reformas políticas mínimas al mismo tiempo. Para ello se plantea el recorte del mandato presidencial y congresal, y la convocatoria para elecciones generales el próximo año 2023, así como otras medidas constitucionales excepcionales que garanticen la implementación de las medidas se requieran los organismos electorales para respetar dichos plazos previstos en la presente propuesta.

Si bien estos aspectos son diferentes a la propuesta de incorporar una vía para la realización de una Asamblea Constituyente y la concreción de una nuevo Constitución, preparan incluso el terreno para que, con una renovación política básica y la participación popular en este tipo de decisiones, se pueda propiciar el escenario ideal para un debate abierto, democrático y popular que nos lleven por el camino de un cambio constitucional. Por ello podrían resultar en procesos paralelos conforme lo prevé la presente propuesta (ver acápite 1.2.1).

Por supuesto que ello requiere seguir los procedimientos constitucionales establecidos en la Constitución para establecer un marco de reformas de esta naturaleza. En cualquier caso, de acuerdo con nuestro marco constitucional el adelanto de elecciones es perfectamente viable porque obedece a ciertos principios y pautas, las que incluyen considerar que aspectos puede ser excluido del referéndum. Así, por ejemplo, el artículo 32 de la Constitución señala que 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.

Respecto, al caso específico del adelante de elecciones generales y las cláusulas excepcionales que requiere señalar conforme a lo expresado por diversos especialistas que "la propuesta no pretende la modificación permanente de las reglas referidos a los plazos de mandato presidencial y congresal, sino que introduce una disposición complementaria transitoria aplicado de modo excepcional para el actual periodo, producto de la prolongada crisis política e institucional, con lo cual se plantea el adelanto de elecciones, reduciendo los plazos de dichos mandatos. Dicha herramienta ya se utilizó el año 2000 durante el tercer mandato del fujimorismo. De la misma manera que hoy se propone, se puede apreciar incorporado en el texto de la Constitución de 1993, la Primera Disposición Transitoria Especial que dispuso que el Presidente y Vicepresidentes, concluirían su mandato el 28 de julio de 2001, mientras que los congresistas elegidos el 26 de julio del mismo año."[8]

[8] Asociación Constitucionalismo Crítico. Informe constitucional sobre el proyecto de ley 4637-

En consecuencia, la incorporación de disposiciones transitorias en ese sentido, son una opción constitucional legítima que obedece a las circunstancias actuales, y simplemente debe de cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución, que señala que las reformas constitucionales requieren la aprobación del Congreso por mayoría absoluta de sus miembros y ratificada vía referéndum, o en su defecto, requiere de su aprobación por mayoría calificada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Justamente, uno de los aspectos que hacen totalmente plausibles estos aspectos de la reforma que se plantea es que, dado su urgencia, no requiere dos legislaturas para su aprobación, porque de existir voluntad política real del Congreso para solucionar la situación de crisis, basta una primera votación en la presente legislatura con mayoría absoluta y a fines de diciembre o enero los peruanos podríamos estar votando el referéndum de ratificación.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente iniciativa conlleva un importante costo presupuestal, dado que tendría que financiarse el costo del proceso de elecciones a los que se refieren las propuestas de Cuarta y Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Constitución Política.

No obstante, el costo que están medidas conllevan es significativamente menor a los beneficios que acarrean las mismas para la mejora de la calidad de vida de los peruanos y peruanas.

En efecto, la implementación del presente proyecto acarrea los siguientes beneficios:

SUJETOS	BENEFICIOS
Ciudadanos y ciudadanas	La iniciativa permitirá que la ciudadanía tenga opciones reales de participación en la competencia por el poder y acceder a prestaciones públicas de mayor calidad, a través de la mejora en la gestión de la cosa pública.
Poder Ejecutivo	---------
Congreso de la República	---------
Organizaciones políticas	Podrán verse fortalecidas con la activación de los procesos de democracia interna así como con la necesaria renovación de la clase política que la presente propuesta promueve.

2019/PE, "Proyecto de ley de reforma constitucional que prohibe la postulación de quien ejerce la presidencia y adelanta las elecciones generales" P. 5

III. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente reforma constitucional no conlleva la modificación de artículos vigentes de la Constitución sino la incorporación de disposiciones constitucionales transitorias.

.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta se encuentra vinculada a un conjunto de políticas de Estado; debido a que el desprestigio institucional de los principales poderes del Estado afecta de manera transversal a los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional, a saber:

- OBJETIVO I : Democracia y Estado de derecho
- OBJETIVO II : Equidad y Justicia Social
- OBJETIVO III : Competitividad del País
- OBJETIVO IV : Estado eficiente, transparente y descentralizado

En efecto, la presente iniciativa guarda relación, entre otras, con las siguientes políticas de Estado:

- Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derechos.
- Política 4: Institucionalización del dialogo y la concertación
- Política 5: Gobierno en función de objetivos con planteamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.