Proyecto de Ley N° 3828/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 5:11 p.m.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM SOBRE ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, 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, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM SOBRE ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer la convocatoria a referéndum nacional a efectos de consultar a la ciudadanía sobre la realización de una Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución Política del Perú.

Artículo 2. De la realización del referéndum

2.1 El referéndum se realiza por medio de una cédula que contiene la pregunta: **¿Aprueba usted la convocatoria de una Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución Política?**, con las alternativas a la pregunta: **SÍ** o **NO**.

2.2 La convocatoria a referéndum es efectuada por el Presidente de la República, dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, conforme a lo establecido en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Artículo 3. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, diciembre de 2022.

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

E. Mercado

Sigrid Bazán

Isabel Cortez A.

Ruiz Luque

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú señala que "los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; (...)". Es así que el referéndum es un derecho concedido a los ciudadanos (establecido en el artículo 2.17 de la Constitución). En esa medida, y dado que el poder emana del pueblo[1], es constitucionalmente válido que, tal como establece los artículos 31 y 32 de la Carta Magna, se consulte a los ciudadanos si aceptan o no iniciar el proceso de reforma total de la Constitución a través de una Asamblea Constituyente.

De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Poder Constituyente corresponde al conjunto social que, más que una fuente formal de derecho, es una fuerza de hecho orientada a la transformación de las bases sociales en las que se funda. Los fundamentos 58 y 59 de la sentencia recaída en el Expediente N° 014-2002-AI/TC señalan que "el Poder Constituyente, más que una fuente de creación, es una fuerza de transformación, ya que, como tal, puede llevar a cabo la refundación del ordenamiento constitucional sobre nuevos supuestos, sean estos políticos, sociales, económicos, culturales o propiamente jurídicos".

La forma en que se manifiesta el poder transformador del poder constituyente es a través de su capacidad de proponer una reforma total de la Constitución, que no es otra cosa que refundar el ordenamiento constitucional sobre nuevos postulados políticos, económicos, sociales y culturales. Sobre este punto, el fundamento 123 de la sentencia bajo comentario reconoce que: "cuando el Tribunal alude a una reforma total, ésta será aquella que modifica los principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social, que sirven de fundamento o núcleo duro a la Constitución de 1993. En cambio, cuando se refiera a una reforma parcial, ésta será aquélla que no modifica tales principios y fundamentos."

Respecto a cómo puede llevarse a cabo la reforma total de la Constitución, el artículo 206 de la Carta Magna guarda silencio. Esto porque el referéndum que regula dicho artículo es más bien de aprobación de un texto final; no señala cómo puede convocarse el inicio del proceso constituyente.

Con ello en mente, detengámonos a analizar el contenido de la Ley N° 31399, 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. La norma, en primer lugar, fija que "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 no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política" y que la convocatoria a referéndum "corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, 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".

---

[1] Artículo 45 de la Constitución Política del Perú.

Sobre esta ley se interpuso un proceso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el Expediente N° 00001-2022-PI/TC, resolvió que la Ley era constitucional, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones. En primer lugar, señaló que "el propio constituyente de 1993 ha dispuesto, conforme a dicho artículo 32, que se pueda someter a consulta de la ciudadanía, mediante referéndum, diversos aspectos, como **la aprobación de un nuevo Texto Constitucional**" (énfasis agregado). De esa forma, los magistrados del Tribunal Constitucional señalan que la posibilidad de reforma total de la Constitución está plenamente reconocida.

En segundo lugar, el fundamento 168 de la sentencia comentada, señala que la voluntad del constituyente de 1993 ha sido "que el pueblo participe de manera directa en la decisión de "darse" una nueva Constitución (reforma total) que sustituya a la vigente en ese momento, el titular indiscutible del poder constituyente (el pueblo) debe expresar su voluntad de cambio constitucional en el momento de la aprobación del Proyecto de nueva Constitución que el congreso elabore".

Por estas razones, concluye el Tribunal, "este Tribunal asume que el espíritu del artículo 32, inciso 1 de la Constitución Política de 1993, en cuanto a la reforma total se refiere, debe ser empleada como proceso de legitimación y respaldo a la desarrollada por el Congreso de la República. En tal sentido la decisión de "darse" una nueva Constitución que sustituya a la vigente, supone que el pueblo - titular indiscutible del Poder Constituyente Originario (refundacional, en ese caso)- debe expresar, de manera clara y democrática, su voluntad de cambio constitucional, con el referéndum."

Por estas consideraciones, el contenido de la Ley N° 31399 solo impacta en la posibilidad de usar el referéndum para la aprobación de un texto constitucional final. Sin embargo, no limita que el referéndum pueda ser usado para consultar a los ciudadanos si acepta la utilización del mecanismo de la Asamblea Constituyente con el objeto de servir de modalidad de reforma total de la Constitución. En ese sentido, es conforme con la Constitución que, mediante Ley, pueda ser factible la convocatoria a referéndum que consulte a la población si acepta la vía de la Asamblea Constituyente.

Tal es así que, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 132 y siguientes de la Sentencia en el Expediente N° 014-2002-AI/TC, detalla las alternativas planteadas por el Informe de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, respecto a las vías para dar una nueva Constitución, siendo una de ellas la posibilidad de consultar sobre la convocatoria a una Asamble Constituyente. Así, el referido colegiado señala lo siguiente:

> "133. Efectivamente, según la referida Comisión, el procedimiento para la reforma constitucional, consistente en dar una nueva Constitución, incluyó la posibilidad de usar cualquiera de las tres alternativas siguientes:
>
> (...)
>
> 3. TERCERA ALTERNATIVA

a) Aprobar una ley de referéndum, para consultar al pueblo si quiere retornar a la Constitución de 1979 y, si es así, convocar a una Asamblea Constituyente para que reforme, actualice y ponga en práctica dicha Constitución.

b) Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si quiere que se apruebe una nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición histórica del Perú. De ser el caso, sería convocada una Asamblea Constituyente expresamente para ello." (Énfasis agregado).

En conclusión, la presente propuesta legislativa propone realizar un referéndum que consulte a los ciudadanos si estarían de acuerdo con el inicio de un proceso Constituyente a través de una Asamblea Constituyente, lo que no significa que, con ello, se esté aprobando un nuevo texto constitucional o una reforma o cambio total de la Constitución. De esta forma, la convocatoria a referéndum con el tenor antes expuesto es conforme con la Constitución y la Ley, y no implica reforma constitucional alguna.

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

La presente ley tiene por finalidad convocar a un referéndum para consultar a la población sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente que elabore una nueva Constitución Política del Perú. Es decir, no se está proponiendo una reforma de la norma constitucional, sino se busca consultar a la población sobre el inicio del proceso para una nueva Constitución Política. Cabe resaltar que esta es una consigna que se ha venido impulsado desde la propia ciudadanía, y la presente ley acoge lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Política, el cual señala que la población tiene derecho a participar en asuntos públicos.

Siendo así, la propuesta legislativa no tiene efectos sobre la Constitución Política u otra norma vigente en el ordenamiento jurídico. Al contrario, como se menciona en la fórmula legal, la realización del referéndum se da bajo las disposiciones de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado. Es decir, la autoridad electoral cuenta con fondos para ejecutar esta propuesta u otras similares, sin alterar la plantilla económica que le fue asignada.

Por otro lado, busca brindar una solución a la crisis política y concretar el pedido de Nueva Constitución impulsado por la ciudadanía. Siendo así, su aprobación significa un beneficio para la población, al atender una consigna que surge de su iniciativa y es una expresión de su participación directa en la política nacional.

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

La presente propuesta legislativa está en línea con la primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, la misma que señala:

> "Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.
>
> Con este objetivo el Estado:
>
> (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado;

Finalmente, guarda relación con el tema Nº 4 "Reformas Constitucionales" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.