Proyecto de Ley N° 3925/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 11:47 AM

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUCIONALIZA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

El Congresista de la República, **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO,** integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 22°, literal c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

## I. FÓRMULA LEGAL:

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUCIONALIZA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

**Artículo 1. Objeto**
La presente Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto constitucionalizar la Asamblea Constituyente mediante la modificación del artículo 206 de la Constitución Política del Perú.

**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.- Reforma Constitucional.
> Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. ***Tratándose de una reforma parcial***, 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.
>
> ***La reforma total de la Constitución puede ser realizada mediante una Asamblea Constituyente, seguida de ratificación mediante referéndum.***
>
> ***La convocatoria a Asamblea Constituyente se aprueba mediante ley con mayoría del número legal de congresistas, o mediante referéndum convocado por iniciativa ciudadana del 10% de la población electoral o por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros; estableciendo su composición, periodo de funcionamiento y forma de elección.***

Edificio Juan Santos Atahualpa
Av. Abancay 151 – Of. 205
Lima, Perú

bquito@congreso.gob.pe
Central Telefónica: 3117777
Anexo 7272 - 4734

***A partir de la elección de la Asamblea Constituyente se suspende la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución hasta el término del proceso de referéndum ratificatorio.***

Lima, enero de 2023.

BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ALEX FLORES R.

MARIA AGUERO GUTIERREZ

Milagros Rivas

FLAVIO CRUZ MAMANI
VOCERO

Edificio Juan Santos Atahualpa
Av. Abancay 151 – Of. 205
Lima, Perú

bquito@congreso.gob.pe
Central Telefónica: 3117777
Anexo 7272 - 4734

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3925/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El debate político y constitucional sobre la viabilidad de la reforma total de la Constitución Política mediante una Asamblea Constituyente, adquiere una nueva dimensión en el contexto actual del país.

Si bien existen antecedentes de iniciativas de reforma constitucional durante el actual Periodo Parlamentario que han propuesto la incorporación de la Asamblea Constituyente en el texto constitucional, debemos tener en cuenta dos nuevos elementos que ratifican la necesidad de retomar el tratamiento de esta alternativa: en el ámbito jurídico-constitucional, la reciente Sentencia 374/2022 del Tribunal Constitucional; y en el ámbito político parlamentario, el compromiso de la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento para promover la deliberación sobre iniciativas de regulación y/o convocatoria a referéndum constituyente.

#### A. Sentencia 374/2022 del Tribunal Constitucional

La Sentencia 374/2022 del Tribunal Constitucional (Caso de la regulación del referéndum), de fecha 24 de noviembre de 2022, establece que la Asamblea Constituyente es una alternativa legitima para procesos de reforma total de la Constitución o elaboración de una nueva Constitución, en la medida que se incorpore esta alternativa en la Constitución vigente; con lo cual se confirma la tendencia de la jurisprudencia constitucional respecto a la viabilidad de la Asamblea Constituyente como órgano idóneo para la reforma total de la Constitución.

Al referirse a los contextos de legitimidad de la Asamblea Constituyente, el Tribunal Constitucional señala que:

> "(...) la reforma constitucional encuentra determinadas tensiones que pueden dar lugar a tener que enfrentarse y resolverse por la vía del control constitucional, cuando no a la censura popular, lo cual incide en su legitimidad; razón por la cual **la alternativa de una Asamblea Constituyente, en situaciones de alto consenso popular, surge como alternativa legítima**"[1] [énfasis agregado].

Asimismo, el Tribunal Constitucional pone en evidencia que "(e)n el derecho comparado, la Asamblea Constituyente es una de las formas de expresión del Poder Constituyente, que se convoca principalmente para redactar una nueva Constitución o para llevar a cabo reformas al Texto Constitucional; y pueden presentar diversas características, según sus manifestaciones en cada caso"[2]. Por lo tanto, la alternativa de incluir la vía de la Asamblea Constituyente para la reforma constitucional o la elaboración de una nueva Constitución encuentra asidero en los modelos constitucionales contemporáneos.

---

[1] Tribunal Constitucional. Sentencia 374/2022. Caso de la regulación del referéndum. Fundamento N° 69.
[2] Tribunal Constitucional. Sentencia 374/2022. Caso de la regulación del referéndum. Fundamento N° 70.

Es importante advertir que el Tribunal Constitucional establece que es viable constitucionalizar la Asamblea Constituyente, como órgano del Poder Constituyente y mecanismo de reforma total de la Constitución:

> "De todo lo expuesto, se puede advertir que **el Congreso podría constitucionalizar la Asamblea Constituyente como una alternativa para la legitimación de los procesos de reforma**. Sin embargo, en tanto no exista dispositivo expreso en la Constitución, es una alternativa antijurídica y solo posible mediante un acto contrario al derecho"[3] [énfasis agregado].

Por estas consideraciones, una reforma que incorpore a la Constitución vigente la alternativa de la Asamblea Constituyente no resulta contraria a los principios y valores constitucionales, ni puede ser objeto de un rechazo de plano. A la luz de la Sentencia 374/2022 del Tribunal Constitucional, la exclusividad de la potestad del Congreso para la reforma constitucional no configura una cláusula intangible de la Constitución.

**B. Posición de la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento respecto al debate sobre la Asamblea Constituyente.**

Por otra parte, la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, durante el Pleno del Congreso de la República realizado el 20 de diciembre de 2022, ha formulado su compromiso político público de reabrir seriamente el debate a nuevas iniciativas en relación al referéndum constituyente, como parte del impulso de reformas políticas inmediatas, motivadas por la decisión del Pleno de adelantar las elecciones generales:

> "El texto sustitutorio también atiende la necesidad que entre la primera y segunda votación se continúe con el debate de las diversas propuestas político electorales (..) se tiene que tener una primera votación, ojalá alcance los 87 [votos]. Hay una segunda votación, entre estas dos votaciones y con la legislatura ampliada, esperamos que se continúe con el debate de las diversas propuestas político electorales que han sido planteadas por los congresistas de los diferentes grupos parlamentarios. **La Comisión de Constitución tiene que abrir este debate y escuchar diferentes posiciones, posiciones como por ejemplo el referéndum sobre tema constituyente**, que se ha señalado desde un principio por los amigos de Perú Libre y otras bancadas, la propuesta de bicameralidad, la propuesta de renovación por mitades, el voto electrónico, la modificación del artículo 117 de la Constitución, la eliminación del voto de confianza, entre otros; temas pendientes que deberíamos afrontar con responsabilidad, que no es una tarea de definir hoy día, pero que nosotros debemos realizar, y yo **como Presidente de la Comisión de Constitución me comprometo a tratarlos en el más breve plazo**"[4] [énfasis agregado]

---

[3] Tribunal Constitucional. Sentencia 374/2022. Caso de la regulación del referéndum. Fundamento N° 80.
[4] Guerra García Campos, Hernando. Exposición ante el Pleno del Congreso de la República. 20 de diciembre de 2023.

## 2.2. PODER CONSTITUYENTE Y REFORMA CONSTITUCIONAL

En la teoría del Poder Constituyente se define como tal a la potestad o atribución del pueblo de dotarse de una Constitución, cuya concreción implica la creación de un Estado, o la refundación o reformulación de sus bases. El titular de este poder es el pueblo.

En términos generales –explica el Tribunal Constitucional- el Poder Constituyente es la facultad por la cual el pueblo, en cuanto titular de la soberanía, decide instituir un orden constitucional, su creación es la Constitución como norma jurídica fundamental y depositaria objetiva de la voluntad del Poder Constituyente para organizar al Estado o reconocer derechos de la persona (Sentencia 014-2002-AI/TC, fundamento 58); lo cual no excluye la preexistencia de un Estado, en cuyo caso el Poder Constituyente no es fuerza de creación sino de transformación o cambio constitucional sobre la base de nuevos supuestos políticos, sociales, económicos, culturales o propiamente jurídicos (Sentencia 014-2002-AI/TC, fundamento 59).

Emmanuel-Joseph Sieyès, influyendo pensador y político francés aporta los fundamentos de distinción entre Poder Constituyente y Poder Constituido en el Estado moderno:

> "En síntesis, según la teoría formulada por Sieyès, el Poder Constituyente consiste en la atribución de los miembros de una sociedad política -cuerpo de asociados que viven bajo una ley común, representados por una legislatura- para adoptar una Constitución, es decir, una estructura organizativa para su gobierno. El Poder Constituido, por su parte, es el poder político que ejerce cada uno de los órganos que componen esta estructura. Así, cuando un Congreso aprueba una ley, de conformidad con la competencia que le reconoce una Constitución, lo hace en ejercicio del Poder Constituido. Por otra parte, los miembros de la sociedad política utilizando su Poder Constituyente pueden modificar la Constitución que ellos mismos han aprobado anteriormente, debido a que "una nación no puede ni alienarse, ni prohibirse el derecho de querer algo; y cualquiera que sea su voluntad, no puede perder el derecho a cambiarla si su interés lo exige". Además, este Poder Constituyente se ejerce a través de unos representantes extraordinarios "que tendrán el nuevo poder que la nación haya querido otorgarles", porque "una gran nación no puede reunirse en realidad cada vez que pudieran exigirlo las circunstancias fuera de lo común"[5].

La función constituyente, conforme lo ha señalado el profesor Humberto Nogueira, se concreta en un proceso democrático que distingue ciertas etapas: i) el desarrollo de una iniciativa constituyente que se expresa y busca ser asumida por fuerzas sociales y políticas, ii) los diversos grupos y sus propuestas constituyentes se reúnen en un marco formal institucional en forma representativa y democrática, iii) el cuerpo colegiado debatirá, negociará y aprobará en asamblea constituyente un texto que recoja el consenso necesario, iv) el texto será objeto de ratificación o rechazo por la ciudadanía del texto elaborado por sus representantes a través de un referéndum democrático[6].

---

[5] Cairo Roldán, Omar. "Poder Constituyente y Democracia Constitucional". Revista Derecho y Sociedad N° 25 (pp. 138 – 143), p. 139.

[6] Nogueira Alcalá, Humberto. *Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad.* En: Cuestiones Constitucionales N° 36, Ciudad de México, enero – junio 2017. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000100327

En ese sentido, se destaca que el Poder Constituyente actúa como poder de creación estatal o como poder de modificación o reforma: "se manifiesta de manera inmediata y eficaz en el acto constituyente del Estado y, luego, en la normación constitucional del mismo y sus reformas. Por eso se habla de Poder Constituyente originario y Poder Constituyente derivado. Aunque, si se es riguroso, sólo puede haber un Constituyente"[7].

Se tiene como características generales del Poder Constituyente: es originario, permanente, uno e indivisible, eficaz, intransferible, inalienable e imprescriptible.[8] El Tribunal Constitucional ha resumido las características del Poder Constituyente originario en tres fundamentales: es único, porque ningún otro poder puede ejercer su función; extraordinario, en tanto que nos es permanente sino excepcional para crear o transformar la Constitución, e ilimitado, pues asume plenipotenciariamente todas las facultades, teniendo como únicas restricciones las que se derivan de las valoraciones sociales dominantes. (Sentencia 014-2002-AI/TC, fundamento 60). Asimismo, ha reiterado que el Poder Constituyente Originario puede ser de tipo fundacional (creación de nuevo Estado) o refundacional (cambio de régimen político) (Sentencia 374/2022, fundamentos 23-30).

En cambio, se ha señalado que el Poder Constituyente Derivado, entendido como Poder de Reforma Constitucional supone un poder jurídicamente limitado, con procedimientos constitucionales de observancia obligatoria. No obstante el Poder Constituyente Derivado "otorga una amplia potestad para actualizar, modificar, suprimir, regular, las demandas que se configuren con el paso del tiempo" (Sentencia 374/2022, fundamento 43), siendo que en los sistemas democráticos este poder de reforma es atribuido por antonomasia a los parlamentos, pero no únicamente a éstos.

El poder de reforma constitucional tiene límites formales –como la determinación del órgano reformador, el procedimiento a seguir y la participación del pueblo vía referéndum- establecidos en la Constitución vigente, así como límites materiales o principios supremos del ordenamiento constitucional (Sentencia 014-2002-AI/TC, fundamentos 72 - 76). Respecto a los límites materiales, el Tribunal Constitucional precisa que "las nociones de soberanía popular, separación de poderes, dignidad humana y derechos fundamentales son sin duda las cláusulas incuestionables por parte del Poder Reformador en el modelo constitucional peruano, y que trascienden no solo el telos de la Constitución, sino de nuestra historia republicana". (Sentencia 374/2022, fundamento 66).

A la luz de estas consideraciones, notamos que los procedimientos que forman parte de los límites formales de la reforma de la Constitución -sea parcial o total- previstos en sus artículo 206 y 32, pueden ser objeto de modificaciones, precisamente, mediante una reforma constitucional, siempre que se identifique al órgano u órganos con suficiente legitimidad democrática para realizar la reforma de los contenidos constitucionales, y se determine la forma de participación del titular de poder constituyente, es decir, el pueblo. Sobre este último aspecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evitado una interpretación literal de la regla excepcional de omisión de referéndum ratificatorio prevista

[7] Sáchica, Luis Carlos. "Teoría del Poder Constituyente". En: Derecho Constitucional General. Temis, Bogotá, 1999. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/323/6.pdf

[8] Correa Noriega, Patrocinio. "El Poder Constituyente". Recuperado de: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase_1_poder_constituyente_(patrocinio_l_correa).pdf

por el artículo 206 de la Constitución. Así, ha determinado que la dación de una nueva Constitución mediante la reforma total debe ser ratificada necesariamente por la vía del referéndum pues "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" (Sentencia 374/2022, fundamentos 168).

## 2.3. ILEGITIMIDAD DE ORIGEN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y TRANSICIÓN TRUNCA

Según el Tribunal Constitucional, la Constitución de 1993 fue "consecuencia del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, además de la corrupción generada por el uso arbitrario, hegemónico, pernicioso y corrupto del poder, y se constituyó en un agravio al sistema democrático, pues se aprobó deformándose la voluntad de los ciudadanos" (Sentencia 014-2002-AI/TC, fundamento 53).

Si bien los efectos de este golpe fueron formalizados mediante la convocatoria al denominado Congreso Constituyente Democrático, dicha alternativa fue ilegítima e inconstitucional, pues la Constitución de 1979, vigente al momento de los hechos, establecía la continuidad de su vigencia ante semejantes actos de fuerza:

> **Constitución Política 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"[9].

Por otra parte, la elaboración de los contenidos de la Constitución de 1993 no tuvo una adecuada participación popular, mientras que el ausentismo del referéndum ratificatorio llegó al 29.6%. Este proceso de consulta fue cuestionado pues "se denunciaron casos de fraude en algunas localidades de Puno, Arequipa y Trujillo; el propio miembro del Jurado Nacional Electoral, Juan Chávez Molina, cuestionó el proceso por la "pérdida" de actas y renunció a manera de protesta"[10]

Asimismo, la Constitución de 1993 significó la reducción del reconocimiento de derechos fundamentales y la concentración del poder económico en detrimento de la soberanía nacional y la democracia; eliminó el derecho a la estabilidad en el trabajo y la obligación constitucional de reajuste periódico del sueldo mínimo vital y de las pensiones. El Comité DESC de Naciones Unidas, órgano encargado de la interpretación y aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que:

> "Entre los derechos contenidos en el Pacto que se reconocieron y se incorporaron en la Constitución de 1979, pero que no han entrado en la Constitución de 1993, están los siguientes:

---

[9] Constitución Política del Perú (1979)
[10] IEP. El referéndum de 1993. Recuperado de https://lineadetiempo.iep.org.pe/public/59/el-referendum-de-1993

a) el derecho a unas condiciones dignas para las personas y para sus familias (artículo 2 de la Constitución de 1979);

b) el derecho a la alimentación y a una vivienda adecuadas (art. 18);

c) la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a oportunidades y responsabilidades (art. 2);

d) los derechos laborales en general."[11]

Con el retorno a la democracia política tradicional, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional formuló tres alternativas para el cambio de la Constitución de 1993, atendiendo a la problemática de su origen ilegítimo y antidemocrático: reestablecer la vigencia de la Constitución de 1979; emplear el procedimiento de reforma establecido en la propia Constitución de 1993 para reformarla totalmente; o aprobar una ley de referéndum para consultar a la ciudadanía la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En esta tercera opción se configura el poder decisorio del pueblo como titular del poder constituyente.

Si bien se trató de un contexto político específico, se evidenció que el mecanismo de la Asamblea Constituyente forma parte de las alternativas legítimas de reforma total de la Constitución; incluso estas alternativas fueron constitucionalizadas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 014-2002/AI y 014-2003/AI.

"Este Tribunal ha señalado (STC del 21 de enero de 2003 –Exp. N.° 014-2002-AI/TC) que la Comisión para el Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú, creada por Decreto Supremo N.° 018-2001-JUS, del 25 de mayo de 2001, que estuvo integrada por distinguidos juristas, entre ellos el representante de los demandantes, doctor Alberto Borea Odría, planteó las tres siguientes alternativas para resolver la cuestión derivada de la abrogación de la Constitución Política de 1979:

Primera: Que el Congreso de la República, de ser posible en el mes de agosto de 2001, declare la nulidad de la Constitución de 1993, aprobada por un Congreso Constituyente Democrático producto de un golpe de Estado y subordinado a un gobierno autoritario y corrupto; y la puesta en vigencia de la Carta de 1979.

Segunda: Utilizar los mecanismos de la actual Constitución de 1993 para introducir en ella una reforma total, que sea aprobada en dos sucesivas legislaturas ordinarias o en una, y que tenga su ulterior ratificación en un referéndum; y,

Tercera: Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si se aprueba 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.

La indecisión permanente en el seno del Parlamento y las señales contradictorias de los distintos agentes políticos en torno al futuro de la Constitución de 1993, representan un retroceso en la tarea de afirmar la institucionalidad, objetivo que

[11] Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Perú. 20-05-1997. E/C.12/1/Add.14. (párr. 13).

requiere de normas con vocación de perdurabilidad en el tiempo, y cuyo sustento sea la aquiescencia política y cívica de consuno entre gobernantes y gobernadores.

Este Tribunal considera que al Congreso de la República, cuya autoridad ha sido delegada por el Pueblo como fuente originaria del poder, le corresponde ineludiblemente y en el plazo más breve, la responsabilidad de terminar de consolidar de manera definitiva el proceso de reinstitucionalización democrática. Y dentro de él, la decisión de optar políticamente por el marco constitucional más conveniente, deviene en prioritaria e insoslayable.

Por ello, invoca a este poder del Estado para que adopte las medidas políticas y legislativas concretas tendientes a lograr dicho fin, y lo exhorta para que, con anterioridad al vencimiento del mandato representativo de los actuales congresistas, opte por alguna de las posiciones planteadas o la que, en ejercicio de sus atribuciones, considere conveniente al interés de la Nación."[12]

Asimismo el Tribunal Constitucional reconoció que el Congreso de la República es el órgano legitimado para elaborar y proponer el proyecto de reforma total de la Constitución, conforme al artículo 206. Sin embargo, igualmente, reconoció la viabilidad constitucional de otros mecanismos que se fundamentan en el ejercicio del poder constituyente, señalando que la instauración de un nuevo orden constitucional puede seguir tres caminos alternativos: una Asamblea Constituyente soberana, una Asamblea Constituyente con posterior aprobación popular, y, propiamente el Congreso de la República:

Sin embargo, si bien la decisión de instaurar un distinto orden constitucional **puede realizarse a través de aquellos mecanismos (esto es, mediante una Asamblea Constituyente soberana, o con la instalación de una Asamblea Constituyente, pero condicionando su obra a la aprobación del Poder Constituyente**), no impide que, en un ordenamiento como el nuestro, donde se ha constitucionalizado la función constituyente, el proyecto de una Constitución pueda ser elaborado por el Congreso de la República, para posteriormente someterlo a la decisión del soberano, a través del referéndum.[13] [énfasis agregado].

Si bien en su reciente Sentencia 374/2022, el Tribunal Constitucional considera que la proyección de las alternativas formuladas por la Comisión para el Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú corresponde a un contexto histórico-político concluido, también señala -como se ha citado en el primer acápite de la presente exposición de motivos- que la viabilidad de una Asamblea Constituyente como alternativa reforma total de la Constitución está sujeta a su previa incorporación a la normal constitucional vigente. Evidentemente, el camino jurídico para este propósito sería el de una reforma constitucional que reconozca la legitimidad intrínseca de la Asamblea Constituyente en futuros procesos de reforma constitucional, sin perjuicio de la potestad superior del pueblo de decidir por sí mismo darse una nueva Constitución.

---

[12] Tribunal Constitucional. Sentencia 014-2003-AI/TC (Fundamento. 28).
[13] Tribunal Constitucional. Sentencia 014-2002-AI/TC (Fundamento 113).

## 2.4. DERECHO COMPARADO

Diversas constituciones en América Latina han constitucionalizado la vía de la Asamblea Constituyente para la reforma total –incluso parcial- de la Constitución, sin restringir dicha función constituyente de forma exclusiva al Poder Legislativo.

Así, las constituciones de Argentina, Paraguay y Uruguay, disponen que la reforma constitucional se realiza por medio de una Convención Constituyente. Por otro lado, con diversos matices, modalidades y procedimientos, las constituciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela - han constitucionalizado la alternativa de reforma total de la Constitución mediante una Asamblea Constituyente.

En el caso de Chile, la Ley de Reforma Constitucional N° 21.200, modificó el Capítulo X de la Constitución Política, para convocar a un Plebiscito Nacional, mediante el cual la ciudadanía aprobaría la elaboración de una nueva Constitución mediante una Convención Constitucional, expresamente elegida para tal finalidad, y previó la realización de un Plebiscito Nacional de salida para la aprobación o desaprobación del nuevo texto constitucional.

Finalmente, en el caso de México, si bien no existe un reconocimiento explícito a la Asamblea Constituyente, el artículo 39 de la Constitución mexicana reconoce el derecho inalienable del pueblo de alterar o modificar su forma de su gobierno en todo tiempo. Esta disposición reconoce la potencial activación directa del Poder Constituyente por parte de su titular soberano; por esta razón es incluida en la presente visión comparada de modelos constitucionales.

En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo se ha constitucionalizado la Asamblea Constituyente, en algunos casos como órgano legítimo del Poder Constituyente Derivado y en otros casos, además, como forma de activación del Poder Constituyente Originario.

| PAÍS | NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ASAMBLEA CONSTITUYENTE |
|---|---|
| ARGENTINA | **Constitución de la Nación Argentina**<br>**"Art. 30.-** La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto." |
| BOLIVIA | **Constitución Política del Estado**<br>**Artículo 411.**<br>I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. |

| | |
|---|---|
| | La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio" |
| **COLOMBIA** | **Constitución Política de Colombia**<br>**"Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo." |
| **COSTA RICA** | **Constitución de la República de Costa Rica**<br>**"Artículo 196.-** La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo." |
| **CHILE** | **Constitución Política de la República**<br>**"Artículo 130. Del Plebiscito Nacional.**<br>Tres días después de la entrada en vigencia de este artículo, el Presidente de la República convocará mediante un decreto supremo exento a un plebiscito nacional para el día 25 de octubre de 2020.<br><br>En el plebiscito señalado, la ciudadanía dispondrá de dos cédulas electorales. La primera contendrá la siguiente pregunta: "¿Quiere usted una Nueva Constitución?". Bajo la cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera línea tendrá en su parte inferior la expresión "Apruebo" y la segunda, la expresión "Rechazo", a fin de que el elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas.<br><br>La segunda cédula contendrá la pregunta: "¿Qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución?". Bajo la cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera de ellas tendrá en su parte inferior la expresión "Convención Mixta Constitucional" y la segunda, la expresión "Convención Constitucional". Bajo la expresión "Convención Mixta Constitucional" se incorporará la oración: "Integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio". Bajo la expresión "Convención Constitucional" se incorporará la oración: "Integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente", a fin de que el elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas" |
| **ECUADOR** | **Constitución de la República del Ecuador**<br>**"Art. 444.-** La asamblea constituyente solo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos." |

| | |
|---|---|
| **PARAGUAY** | **Constitución Nacional**<br>**Artículo 289.- De la reforma**<br>"La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación.<br><br>Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.<br>La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso.<br><br>Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.<br><br>El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por ley.<br><br>Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso. Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho." |
| **MÉXICO** | **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<br>"**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." |
| **URUGUAY** | **Constitución de la República**<br>**Artículo 331.-** La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:<br>(...)<br>C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.<br><br>El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.<br><br>Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. (...)" |

| | |
|---|---|
| **VENEZUELA** | **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**<br>**"Artículo 347.** El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución." |

## 2.5. ALCANCES DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La propuesta de constitucionalizar el reconocimiento de la Asamblea Constituyente como órgano encargado –alternativamente- de la reforma total de la Constitución para la posterior aprobación (o desaprobación) ciudadana de la nueva Constitución, tiene asidero recurrente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pues, como se ha visto, mientras las sentencias 0014-2002- PI/TC y 00014-2003-PI/TC reconocen la viabilidad constitucional de convocar a una Asamblea Constituyente, previo referéndum aprobado por ley; la sentencia 374-2022 establece que el Congreso de la República puede constitucionalizar la Asamblea Constituyente como órgano legitimado para la reforma total de la Constitución.

Por otro lado, la inexistencia de un dispositivo constitucional que reconozca la vía de la Asamblea Constituyente no permite democratizar las alternativas procedimentales de reforma total de la Constitución, siendo que las expectativas ciudadanas por reformas o cambios constitucionales no pueden ser canalizadas de forma comprehensiva desde el propio ordenamiento constitucional. La restricción de la función constituyente de manera exclusiva al Congreso de la República, contribuye al agravamiento de conflictos políticos y obstaculiza consensos hacia nuevas vías legítimas de reforma constitucional, más aún en contextos de cuestionamiento ciudadano al déficit de legitimidad del Poder Legislativo para aprobar reformas constitucionales de profunda trascendencia.

Actualmente, hay múltiples razones para una reforma total de la Constitución, entre ellas podemos destacar: su ilegitimidad de origen, el insuficiente reconocimiento de derechos sociales fundamentales, el inadecuado sistema de balance democrático de poderes (que ha llevado al recurrente conflicto entre poderes y a la inestabilidad política entre 2016 y 2022), el déficit de mecanismos constitucionales de control sobre la corrupción pública y privada, la necesidad de una política soberana sobre los recursos naturales, el persistente e histórico centralismo; entre otras.

Asimismo, se ha constatado que las iniciativas para afrontar reformas políticas estructurales se ven limitadas dentro del procedimiento de reforma constitucional en sede parlamentaria, tal como es el caso de la propuesta de restablecimiento de la bicameralidad en el Poder Legislativo, cuyo dictamen –pendiente de reconsideración en el Pleno del Congreso- acumula 16 proyectos, formula la modificación de 54 artículos de la Constitución e incorpora dos artículos adicionales, incluyendo modificaciones en la relación con otros poderes públicos[14]. Similar complejidad tienen las propuestas de reformas del régimen económico de la Constitución presentadas durante el actual Periodo Parlamentario.

[14] Ver Dictamen: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjkyOTQ=/pdf/DC_660_

En ese sentido, es necesario precisar que la presente propuesta normativa se concentra en la democratización del diseño de reforma constitucional establecido en la Constitución, a fin de que -en contextos de alto consenso popular sobre la necesidad de una reforma total de la Constitución- los actores políticos y sociales encuentren dentro del ordenamiento constitucional las alternativas legítimas e idóneas, pudiendo optar por una reforma radicada en el Congreso de la República o por la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Bajo estas consideraciones, la presente propuesta normativa tiene como componentes principales las siguientes adiciones al artículo 206 de la Constitución Política del Perú:

i) Se propone que la reforma total de la Constitución también puede ser realizada por medio de una Asamblea Constituyente, debiendo ser sometida a ratificación ciudadana mediante referéndum. No se suprime la potestad reformadora del Congreso de la República, pero se incorpora una nueva vía legítima y democrática como alternativa.

ii) Se propone que la convocatoria a la Asamblea Constituyente debe ser adoptada mediante ley aprobada con la mayoría del número legal de congresistas o mediante referéndum.

   En el primer caso, se procura mantener el estándar actual de legitimidad y consenso previsto para la reforma de la Constitución, es decir, mientras que la regla general de una reforma constitucional es que su aprobación se adopte con la mayoría del número legal de congresistas y se ratifique mediante referéndum, la ley de convocatoria a Asamblea Constituyente requerirá el mismo tipo de mayoría, entendiendo que la ulterior propuesta elaborada por la Asamblea Constituyente será, igualmente, sometida a referéndum.

   En el segundo caso, el referéndum que aprueba o desaprueba el inicio del proceso constituyente para la reforma total de la Constitución puede ser convocado por el diez por ciento de la población electoral o por el Presidente de la República con acuerdo de Consejo de Ministros. En esta opción, el pueblo como titular soberano del Poder Constituyente decidirá legítimamente si se convoca a una Asamblea Constituyente para la reforma total de la Constitución.

iii) Se propone que, en caso de convocarse a elecciones de Asamblea Constituyente y hasta finalizar el proceso de referéndum ratificatorio, se suspenda la potestad de reforma constitucional del Congreso, a fin de evitar la dualidad de la función constituyente en un mismo periodo o el menoscabo de las funciones de la Asamblea Constituyente.

iv) Se precisa complementariamente, conforme a la sostenida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la omisión de referéndum prevista excepcionalmente en el artículo 206 de la Constitución, solo procede en los casos de reforma parcial de la Constitución, no pudiendo ser omitida en el caso de la reforma total de la Constitución

## III. EFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de reforma constitucional, propone modificar el artículo 206 de la Constitución para reconocer la alternativa de la Asamblea Constituyente en los procesos de reforma total de la Constitución. No modifica ni afecta otras normas de rango constitucional.

| Constitución Política del Perú | Propuesta de modificación |
|---|---|
| **"Artículo 206.- Reforma Constitucional.**<br><br>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.<br><br>La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.<br><br>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." | **"Artículo 206.- Reforma Constitucional.**<br><br>Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. ***Tratándose de una reforma parcial***, 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.<br><br>La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.<br><br>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.<br><br>***La reforma total de la Constitución puede ser realizada mediante una Asamblea Constituyente, seguida de ratificación mediante referéndum.***<br><br>***La convocatoria a Asamblea Constituyente se aprueba mediante ley con mayoría del número legal de congresistas, o mediante referéndum convocado por iniciativa ciudadana del 10% de la población electoral o por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros; estableciendo su composición, periodo de*** |

| | |
|---|---|
| | ***funcionamiento y forma de elección.***<br><br>***A partir de la elección de la Asamblea Constituyente se suspende la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución hasta el término del proceso de referéndum ratificatorio.*** |

## IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

De convertirse en ley de reforma constitucional, la presente propuesta permitirá ampliar, mejorar y legitimar el proceso de reforma total de la Constitución, ofreciendo una nueva alternativa en contextos de consenso popular, lo cual contribuirá a la pacificación de conflictos políticos y sociales.

De esta manera, el propio ordenamiento jurídico constitucional reconocerá la legitimidad de la Asamblea Constituyente, sin suprimir el poder de reforma delegada actualmente al Congreso de la República. Se trata de una vía alternativa.

Los principales beneficiarios de la propuesta son los ciudadanos, pues tendrán una nueva opción democrática para la reforma total de la Constitución, además, al constitucionalizarse la vía de la Asamblea Constituyente, se generan mecanismos de participación ciudadana mediante la iniciativa de convocatoria vía referéndum. En consecuencia, se fortalece el ejercicio del poder constituyente por parte de su titular legítimo y soberano.

Por otro lado, se beneficia el sistema democrático y se refuerza la legitimidad de entidades como el Congreso de la República, pues tendrá la opción de decidir si procede a la aprobación de la reforma constitucional por sí mismo o si decide aprobar la convocatoria a la Asamblea Constituyente, garantizando -en ambos casos- que la ciudadanía decida en última instancia si ratifica o no la propuesta de la nueva Constitución.

Asimismo, son beneficiarios los partidos políticos, organizaciones sociales y otras formas de asociación política, pues se amplían las posibilidades de deliberación y participación política en torno a un potencial proceso constituyente.

Respecto a los costos presupuestales, la presente propuesta de reforma constitucional no involucra gastos del Tesoro Público, ni modificaciones presupuestales de alguna entidad pública, pues no se trata de una convocatoria práctica a la Asamblea Constituyente, sino solamente de incorporar esta vía en el artículo 206 de la Constitución. El uso de esta alternativa dependerá de próximos escenarios de consenso sociopolítico y de la voluntad política de los actores legitimados para promover la reforma total de la Constitución.

## V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación con las Políticas del Acuerdo Nacional sobre Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho (Política 1), Democratización de la vida política (Política 2), e Institucionalización del diálogo y la concertación (Política 4)

Asimismo, tiene relación con el Tema 4 de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR: reformas constitucionales.