



HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ

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

PROYECTO DE LEY/2022-CR



**LEY DE REFERÉNDUM PARA LA
ELABORACIÓN DE UNA NUEVA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA A TRAVÉS
DE UNA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ**, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal b), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**LEY DE REFERÉNDUM PARA LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE UNA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE**

Artículo 1.- Objeto

Autorizar al Presidente o Presidenta de la República consultar a los ciudadanos y ciudadanas, mediante referéndum consultivo, la convocatoria a Asamblea Constituyente que redacte y apruebe la nueva Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Convocatoria y fecha del referéndum

El Presidente o Presidenta de la República convoca a referéndum consultivo que se realizará en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios posteriores a la entrada en vigencia de la presente norma. La convocatoria se realiza mediante Decreto Supremo publicado en el en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 3.- Cédula y materia de la consulta

La consulta se realiza en cédula especial de referéndum. La cédula especial de referéndum consigna la siguiente pregunta:

- ¿Está de acuerdo con la convocatoria a Asamblea Constituyente que redacte y apruebe una nueva Constitución Política del Perú?

Debajo de la pregunta, en casilleros ubicados uno al lado del otro, se consignan las dos opciones de respuesta, los monosílabos SÍ y NO, respectivamente.

Artículo 4.- Convocatoria e instalación de la Asamblea Constituyente

El Presidente o Presidenta de la República realiza la convocatoria a elecciones para elegir los miembros de la Asamblea Constituyente el primer día hábil posterior a la publicación de los resultados oficiales del referéndum. La misma que deberá realizarse en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendarios posteriores a dicha publicación.

Artículo 5.- Composición de la Asamblea Constituyente y elección

La Asamblea Constituyente está conformada por ciento treinta (130) asambleístas constituyentes, elegidos de la siguiente manera:

1. Treinta por ciento (30%) elegidos por los pueblos originarios y afroperuanos
2. Diez por ciento (10%) por los gremios de trabajadores
3. Cinco por ciento (5%) por gremios empresariales, y
4. Cincuenta y cinco por ciento (55%) elegidos en distrito electoral múltiple, por departamentos, de acuerdo a la población electoral.

Las listas de candidatos se elaboran respetando los criterios de paridad de género y alternancia. La elección es por listas cerradas.

Artículo 6.- Inmunidad y prerrogativas

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

Artículo 7.- De la duración

La Asamblea Constituyente tendrá un periodo de duración de un (01) año a partir de la fecha de instalación. Excepcionalmente puede ser prorrogada su vigencia hasta por ciento veinte (120) días, a solicitud de un tercio de sus miembros y con el voto conforme de más de la mitad del número legal de asambleístas constituyentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. - Representación de pueblos originarios y afroperuanos

La representación de los pueblos originarios y afroperuanos en la Asamblea Constituyente se determina de acuerdo con la autocalificación como tales, según el Censo Nacional del año 2017.

SEGUNDA. - Vigencia de la Nueva Constitución

La nueva Constitución establece la fecha de su entrada en vigencia y consiguientemente la fecha de renovación de las autoridades de los poderes del Estado, de los organismos constitucionales autónomos y de los gobiernos regionales y locales, conforme las disposiciones establecidas por ella.

TERCERA. - Suspensión de trámite de reformas

A partir de la aprobación del referéndum para la convocatoria a Asamblea Constituyente, el Congreso de la República no aprobará iniciativas legislativas de reforma constitucional. Aquellas que se encuentran en trámite, serán remitidas, para conocimiento, a la Asamblea Constituyente una vez instalada.

CUARTA. - Reglamentación

El Jurado Nacional de Elecciones aprobará el Reglamento de Elecciones de la Asamblea Constituyente y disposiciones sobre publicidad y conexas, en un periodo razonable antes de su convocatoria.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - No observación

La presente ley de referéndum consultivo, no es materia de observación por el Presidente de la República.

Lima, febrero, 2023



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2023 16:38:09-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/02/2023 17:47:18-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2023 15:33:46-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/02/2023 16:37:04-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2023 12:30:06-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/02/2023 13:15:48-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 10:42:31-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **8** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4401/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Introducción.

La Constitución Política, sobre la cual gira el derecho, la justicia y las normas del país, es una manifestación cultural que no puede prescindir de un creador, como bien lo sostiene CORREA NORIEGA: "La sola presencia de la Constitución Política, configuradora del Estado y del Derecho, nos hace presumir la existencia de una fuerza capaz de haberla estructurado. A esa maravillosa potencia generadora de la Carta Fundamental, la denominamos Poder Constituyente". (p. 1). Poder que reside en la soberanía popular y que tiene como caracteres principales, según el mismo autor, el ser: originario, permanente, uno e indivisible, eficaz, intransferible, inalienable e imprescriptible.

El Poder constituyente es entendido entonces como aquella fuerza creadora o facultad del pueblo para constituir un ordenamiento fundamental, denominado Constitución, que organice política y jurídicamente la sociedad. Sin embargo, este no es el único alcance que tiene esta expresión, ya que como bien lo sostiene Néstor Sagüés, citado por GARCÍA TOMA (2010): "(...) poder constituyente alude tanto a la facultad o aptitud para establecer una Constitución (poder-función) como al órgano que ejerce esa facultad (poder-persona). De allí que plantee que en la práctica se habla tanto de "ser" como "tener" poder constituyente". (p. 505).

La idea de momento constituyente proviene de identificar un modelo dual de constitucionalismo, donde corren por vías paralelas la política ordinaria —normas elaboradas por los representantes, principalmente en el Congreso— y la política constituyente, que pertenece al pueblo y no a su expresión institucional. La política constituyente es un fenómeno extraordinario, que ocurre con poca frecuencia y remece los cimientos mismos de los acuerdos políticos fundamentales (Ackerman, 1991).

Jason Frank califica como "momento constituyente" al episodio inusual en que el alegato de hablar en nombre del pueblo tiene eco, se vuelve políticamente plausible

y permite romper con los procedimientos de la política ordinaria sin perder el carácter de democrático (Frank, 2010).

En virtud de lo manifestado en el párrafo anterior, podemos inferir que el momento constituyente se legitima cuando la mayor parte de la ciudadanía es consciente que la constitución que sostiene el Estado, hace imposible, a pesar de las reformas aplicadas, el normal funcionamiento de los principios en los que se fundamenta el sistema político democrático; pues, permanece la fuerza del poder, al momento de tomar las decisiones más importantes, en una minoría claramente identificada.

Así las cosas, podemos determinar las circunstancias que sustentan el Momento Constituyente, por consiguiente, la necesidad de la activación del Poder Constituyente que elabore una nueva Carta Fundamental.

En el caso peruano, podemos identificar notoriamente que, la Constitución Política de 1993, nace de la dictadura y una notoria alteración del orden democrático, la cual, le da un origen autoritario y, a pesar de los intentos de legitimación mediante reformas constitucionales, esto no ha conseguido su fin. Por tanto, el momento constituyente tiene que ver con la masiva toma de conciencia de que la Constitución de 1993, a pesar de sus múltiples reformas, ésta mantiene una imposibilidad fundamental de permitir el juego político equitativo, porque la constitución que sostiene el Estado, hace imposible, a pesar de las reformas aplicadas, el normal funcionamiento de los principios en los que se fundamenta el sistema político democrático; pues, permanece la fuerza del poder, al momento de tomar las decisiones más importantes, en una minoría claramente identificada. Durante los casi 30 años de vigencia de la Constitución de 1993, ésta no ha sabido responder a los intereses del país, los pueblos definen su destino de acuerdo a un determinado momento histórico, sin embargo, no ha sido capaz de disipar los problemas que sustentan nuestro aparato político, por lo que, al parecer, hace inminente su reemplazo.

La Constitución de 1993 fue elaborada de forma autoritaria y sin la existencia de un momento constituyente; su origen no se debió a una necesidad legítima expresada por los ciudadanos, sino que fue elaborada acorde a los intereses de un régimen, en consonancia a una ideología inducida por factores externos como el Consenso de

Washington y la Organización de Estados Americanos; por ello, podemos apreciar que, hasta hoy, no existen consecuencias claras respecto al fortalecimiento de nuestra estructura política ni el fortalecimiento de las instituciones que la conforman, por el contrario, nos encontramos en un contexto de lucha constante entre los poderes estatales clásicos que nos ha sumergido en una permanente crisis, convirtiéndonos así, en un estado con bases políticas extremadamente débiles.

El carácter neoliberal de la Constitución de 1993; promueve el Estado Mínimo, manteniendo el rol subsidiario del mismo y permitiendo la conducción de la economía por la iniciativa privada. Resultado de ello, es que las brechas económicas han ido aumentando, lo cual también se ve reflejada en la desigualdad social que no permiten el desarrollo de los sectores más vulnerables de la población, en tal sentido, ha ido en aumento el descontento ciudadano frente a un modelo político incapaz de responder a las preferencias de los ciudadanos y ha contribuido a alimentar el creciente distanciamiento entre sociedad e instituciones que amenaza hoy la legitimidad del sistema político en su conjunto.

Existe una innegable prioridad por la propiedad, dejando atrás cualquier otro derecho económico – social (la salud, la educación, el trabajo, el agua, etc.), Si bien es cierto, la Carta Fundamental enumera derechos económico-sociales que pueden ser garantizados por la administración; éstos no están constituidos de manera efectiva como fundamentales, sólo son principios orientadores de las políticas públicas, su vinculación sigue siendo cuestionada, pues los derechos económico-sociales simplemente se han visto efectivizados mediante la prestación de servicios, claro está, dejando abierto también, la posibilidad de que el sector privado disponga de ellos utilizándolos como un instrumento de lucro ; en tal sentido, podemos constatar que quienes disfrutan plenamente estos derechos, no son las mayorías, sino esa minoría que tiene la suficiente capacidad económica para pagar por ellos.

Consecuencia de lo manifestado, es que hemos visto cómo nuestro país se ha ido sumergiendo en una crisis social, política y económica constante; la misma que, se ha ido evidenciando y agudizando más, a partir del segundo decenio del presente siglo, tanto así, que desde el 2016 a la actualidad, hemos tenido a 6 presidentes en el

gobierno, sendas protestas de ciudadanos en las calles, quienes han sido reprimidos discrecionalmente por las fuerzas del orden y ha tenido como saldo muchos peruanos muertos.

Ahora mismo, desde el 07 de diciembre de 2022, tenemos a los peruanos en las calles movilizándose permanentemente, en estas movilizaciones se viene pidiendo la Renuncia de la presidenta Dina Boluarte, Cierre del Congreso y, sobre todo, REFERÉNDUM PARA UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. El Estado Peruano ha decretado Estado de Emergencia para contener a la población; sin embargo, esto, no ha funcionado y por el contrario las contradicciones objetivas se han ido agudizando a tal punto que no se encuentra solución a la vista y la consecuencia es de más de 60 peruanos asesinados en el enfrentamiento entre protestantes y las fuerzas del orden.

Por ello, es menester tomar en cuenta las demandas del soberano, puesto que, es éste quien detenta el poder real y en él se sustenta la necesidad de elaborar un nuevo texto Constitucional a través de una Asamblea Constituyente.

2. Objetivo de la Propuesta

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo autorizar al Presidente o Presidenta de la República consultar a los ciudadanos y ciudadanas, mediante referéndum consultivo, la convocatoria a Asamblea Constituyente que redacte y apruebe la nueva Constitución Política del Perú.

3. Antecedentes

- EL CONTRATO SOCIAL COMO BASE DE LA CONSTITUCIÓN

Aristóteles, en la antigua Grecia, concebía a la Constitución como el órgano jurídico del Estado necesario para el ejercicio del poder, e instrumento de subordinación de la clase dominante al conjunto de la comunidad, constituida por esclavos y serviles (obreros, mercaderes, artesanos y labradores). Este concepto lo sintetiza en sus términos: " La constitución es la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política soberana, de cómo están distribuidas las funciones de tales

poderes, de cuál es el sector social dominante en la comunidad política y de cuál es el fin asignado a la comunidad política por ese sector social dominante". (La política, Edición popular, 1985, pág.18)

Obviamente el referente de su pensamiento es una sociedad de esclavos de serviles, cuya desigualdad respecto de los ciudadanos que gobiernan está determinada por el orden natural: "la naturaleza ha creado en ella dos partes distintas: la una para mandar, la otra para obedecer, siendo sus cualidades bien diversas, pues que la una está dotada de razón y privada de ellas la otra. Esta relación se extiende evidentemente a todos los seres, y respecto de los más de ellos la naturaleza ha establecido el mando y la obediencia. Así el hombre libre manda al esclavo". (Ib. Pág. 29).

Esta concepción de orden natural como el origen de la desigualdad social perduró por varios siglos y fue la ideología de sostenimiento de los regímenes despóticos y absolutistas que antecedieron a la Revolución Francesa. Con el advenimiento del pensamiento ilustrado de Francia pre revolucionaria, la postulación moderna de la teoría del contrato social sienta las bases de una sociedad de individuos iguales y libres, dueños de su soberanía individual que les permite renunciar a parte de ella para someter a la voluntad general, en nombre del interés social y el bien común. Es el sometimiento de los individuos a la voluntad general de donde emana la autoridad legítima del Estado, a cambio que el Estado les asegure orden y protección a sus derechos y libertades.

Sin embargo, para dar sentido al contrato social hay que decir que la voluntad general no es etérea, no se da por la generación espontánea, sino que se materializa a través de un acto consciente de participación del pueblo en la formación de voluntad general, a través del voto y la consulta. Precisamente, Maurice Duverger concluye que la teoría de la soberanía individual en la voluntad general: "conduce primero al sufrimiento universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía. Conduce después a la teoría del electorado-derecho, por cuanto el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenecen como detentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle". (Instituciones Políticas y derechos constitucionales. Pag 116

De este modo, señalamos que desde la instauración del estado liberal hasta el estado constitucional de derecho, el contrato social que está en la base de las constituciones incorporan los fundamentos de legitimación política de los actores sociales, del poder constituido y de la fuerza ordenadora de la autoridad y de la Ley. Como dice Giovanni Sartori "El contrato social es un yo común materializado después de un cuerpo colectivo común. Este yo común no es la agregación de individuos, no es una voluntad de todos, sino una unidad colectiva, voluntad general derivada de un contrato legítimo". Es decir, el contrato social es la expresión histórica de la composición de fuerzas en la realidad concreta, sustento y fuente de legitimidad de las constituciones de los Estados.

- EL PACTO SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993

- a. **La constitución de 1979 y el nuevo pacto social.** - La constitución de 1979, elaborada por una Asamblea Constituyente fue expresión de una composición de fuerzas sociales y de intermediación política de todas las tendencias, que plasmó una declaración de principios y derechos civiles, políticos, sociales y económicos inspirados en el derecho internacional de posguerra poniendo en el centro de su atención la protección y promoción de los derechos humanos. Fue un pacto social implícito que legitimó una nueva organización política, económica y social de la sociedad peruana, y "un régimen económico fundado en principios de la justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de la riqueza y como medio de realización de la persona humana".

El Perú salía de una larga historia de inestabilidad política caracterizada por la secuencia pendular entre regímenes de facto y regímenes oligárquicos de derecha. De ahí que la nueva Constitución estuvo orientada a consolidar la recomposición de la nueva realidad peruana resultante de las reformas estructurales y políticas del gobierno del general Velasco, que incorporó al status de ciudadanos a la llamada "mancha india" reivindicándolos como dueños de su tierra y del producto de su trabajo, y a los trabajadores como copropietarios de las empresas en mejores condiciones laborales y de disfrute compartido del producto social del capital y el trabajo. Es decir, la Constitución de 1979 marcó una línea de quiebre, y aparecía

como un proyecto social, histórico y democrático legitimado por un consenso de origen.

Como Carta fundacional de un nuevo país a puertas del nuevo siglo, la Carta del 79 tenía vocación de institucionalidad y permanencia, y a fin de garantizarla consagró una cláusula de intangibilidad sin efectos políticos prácticos, toda vez que un gobierno neoliberal como el de Fujimori decidió dejarla de lado en nombre de la solución de la crisis económica, a pesar de la advertencia punitiva que "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 esta eventualidad todo ciudadano investido o no de autoridad tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia". (Art. 307 de la Constitución).

Corroborando las bases de legitimidad y del más amplio consenso de la Constitución de 1979, Enrique Bernales nos recuerda que "Cuando la propuesta del gobierno de Alan García para estatizar la banca, las disposiciones constitucionales fueron empleadas por los afectados para defender legítimamente su propiedad. El gobierno, por su parte, sostuvo la constitucionalidad de su propuesta. Ni los derechos constitucionales ni el régimen económico previstos en la Carta de 1979 dieron lugar a descontentos y a propuestas de cambio en ningún sector de la sociedad". (Enrique Bernales. La Constitución de 1993. Pág. 31).

En 1990, como consecuencia de la grave crisis económica que afectaba a la sociedad peruana, el gobierno de Alberto Fujimori impuso un modelo de estabilización y ajuste promovido por el Fondo Monetario Internacional, cuyos efectos favorecieron la maximización de las ganancias del capital y la precarización del ingreso y del empleo, incluyendo la inestabilidad laboral de los trabajadores. El conflicto social generado por la política económica de Fujimori, más la estructura constitucional existente con una fuerte presencia del Estado como actor económico, eran incompatibles y había que allanar el camino para la edificación de un nuevo marco constitucional funcional con el neoliberalismo.

- b. Los déficits de legitimidad de la Constitución de 1993.-** Con el golpe del 5 de abril de 1992 se puso fin a la Constitución de 1979, y con ella a los derechos

sociales, políticos, económicos y laborales que fueron su marco de legitimidad y de consenso. La instalación del denominado Congreso Constituyente Democrático fue la salida política del régimen de facto, salida que no fue negociada con las fuerzas sociales y políticas del país sino con la Organización de Estados Americanos, negándose la legitimidad necesaria para hacer de la nueva Constitución no sólo una nueva Carta fundacional del Estado de Derecho, sino también de convertirse en proyecto histórico de un país integrado e inclusivo.

Ambas limitaciones de origen: que el CCD no sea producto de un nuevo pacto entre las fuerzas sociales y el gobierno, y que la Constitución sea ratificada a través de un referéndum, ponen en tela de juicio la legitimidad de la Constitución, que en lugar de factor de cohesión y de concordia del todo social se ha convertido en centro de cuestionamientos y desencuentros sociales, que a raíz de la reciente crisis política se han hecho más evidentes.

Sin embargo, a pesar de los déficits de legitimidad de origen debemos reconocer que esta Constitución, a diferencia de la Constitución anterior, amplió el universo de los derechos políticos aun cuando su desarrollo legislativo los vació de contenido democrático como es el caso del referéndum, e incluso el derecho de iniciativa legislativa que, con requisitos demasiado altos, hizo imposible el ejercicio de este derecho.

En cuanto a la reforma constitucional, la Constitución vigente introdujo la reforma parcial y la reforma total, esta última convertida en una abstracción conceptual que la Constitución no define ni hace posible.

- LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARCIAL Y TOTAL

La reforma parcial debemos entenderla como "una institución que puede servir para corregir errores, para colmar lagunas que se han puesto de manifiesto en la práctica. pero esto solo puede hacerlo la reforma en grandes ocasiones y, por lo tanto, de manera relativamente excepcional... lo normal es que la reforma de la Constitución siga teniendo sentido como institución, en la medida en que preserva el compromiso subyacente al pacto constitucional de cualquier abuso por parte de una eventual mayoría parlamentaria, pero no puede tenerlo como instrumento de adaptación diaria

y normal del texto constitucional a la realidad". (Javier Pérez Royo. La Reforma de la Constitucional. Pág. 38).

Coincidentemente, la cita glosada refleja la experiencia negativa reciente de los intentos de reforma constitucional en el país, en los que mayorías parlamentarias circunstanciales pretenden consumir reformas constitucionales en función no del pacto social, sino de un "pacto subalterno" de intereses particulares o de cálculos políticos, que han terminado por deslegitimar propuestas de reforma necesarias e inaplazables, y deslegitimar la función constituyente del Congreso contenida en el artículo 206 de la Constitución.

El referéndum decisorio para la aprobación de una reforma parcial es relativamente válido y viable, tal como ocurrió en el referéndum realizado el 9 de diciembre de 2018 para que la ciudadanía se pronuncie si ratificaba cinco reformas políticas de la Constitución. La población se pronunció ratificando algunas y no ratificando la no reelección de congresistas. Sin embargo, si bien el procedimiento de consulta fue válido, la esencia de la materia consultada y la forma en qué se hace pueden desvirtuar el recurso de la consulta, como ocurrió precisamente con la no reelección que fue aprobada.

En cuanto a la reforma total de la Constitución, cabe señalar que ésta no tiene antecedentes en nuestro ordenamiento constitucional, existe en algunas constituciones europeas, pero con los mismos niveles de abstracción que en nuestra Carta Magna. Sobre este punto, Pérez Royo, al estudiar las reformas constitucionales en América y Europa concluye que "Cuando se produce la sustitución de una Constitución por otra diferente, ello no suele ocurrir a través del procedimiento de reforma, sino mediante un proceso constituyente completamente nuevo...lo normal es que las Constituciones cambien mediante el procedimiento de reforma, pero no que se produzca a través de éste un cambio de Constitución". (Ib. Pág. 188).

En cuanto al referéndum para la aprobación de la reforma total de la Constitución, es posible afirmar de modo concluyente que es inviable. Entregar a la ciudadanía la facultad decisoria en materia de reforma total de la Constitución, supone que ella tiene dominio integral del texto constitucional a ratificar. Una cosa distinta es la

ratificación de reformas parciales a través de la consulta de aspectos específicos, en un solo acto, tal como ocurrió en el referéndum del 2018. No se trata, entonces, de urdir un procedimiento viciado al someter a decisión ciudadana un texto que desconoce, y que inclusive el legislador por oficio ha debido aprobar artículo por artículo luego de largos debates.

4. Justificación

Como proceso autónomo, hemos considerado que el Referéndum Consultivo para una Asamblea Constituyente que redacte una Nueva Constitución, se realice en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendarios posteriores a la publicación de los resultados oficiales del referéndum.

Si la consulta aprueba la convocatoria a Asamblea Constituyente, establecemos que el presidente de la República que asuma funciones, convocará a elecciones constituyentes en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles posteriores a la publicación de los resultados oficiales del referéndum. El periodo es razonable, y es él quien fijará la fecha de las elecciones constituyentes sujetándose al calendario establecido.

La Asamblea Constituyente estará conformada por ciento treinta asambleístas elegidos en distrito electoral múltiple distribuidos por departamentos, de acuerdo a su población electoral. De esta manera se aplica la distribución vigente para los representantes al Congreso de la República, de modo que se garantiza la representación territorial en función al volumen de la población electoral.

Un aspecto relevante es el reconocimiento del carácter plurinacional de la sociedad peruana, que si bien son poblaciones cuantitativamente minoritarias no deben estar excluidas de la representación política y menos de la Asamblea Constituyente, que deberá consagrar un orden constitucional democrático, plurinacional e inclusivo. Hasta hoy, los pueblos originarios luchan por espacios de participación y decisión sobre lo que los beneficia o los afecta, y además gozan de protección en instrumentos internacionales suscritos por el Perú. Sin embargo, esos derechos no se materializan porque las políticas del Estado se formulan de espaldas a ellos, o sin ellos.

Proponemos que las listas de candidatos cumplan los principios de alternancia y paridad entre hombres y mujeres, única posibilidad de garantizar la representación paritaria. Por eso hacemos la precisión que la elección es por listas cerradas, es decir, que no hay voto preferencial que distorsiona la representación paritaria.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1993, vigente actualmente, tiene vicios de ilegitimidad de origen y de ilegitimidad sobreviniente, por lo siguiente:

- No es resultado de un Poder Constituyente legítimo, genuinamente representativo del contrato social con las organizaciones sociales y políticas que se enfrentaron al golpe de Estado, sino que fue la imposición autoritaria de un gobierno de facto que negoció esa salida política con la Organización de Estados Americanos.
- El órgano que elaboró la Constitución, el Congreso Constituyente Democrático, no fue esencialmente un Poder Constituyente, sino un Congreso ordinario que realizó su labor sin consulta y sin opinión ciudadana en el marco de un régimen de facto que había copado los tres poderes del Estado, cerrado instituciones como el Tribunal de Garantías Constitucionales y los órganos electorales, y había sometido a los medios de comunicación para construir y difundir mensajes manipuladores de la voluntad ciudadana.
- La ratificación mediante referéndum fue técnicamente viciado y consiguientemente ilegítimo. Primero, porque la ciudadanía ratificó un cuerpo legal que desconocía, un referéndum decisorio suponía el conocimiento de todo el texto constitucional, y eso no solo era improbable, si no imposible. Segundo, porque hubo indicios de certeza de fraude que pusieron en cuestión los resultados ratificatorios.
- Esta Constitución no es un factor de armonía, convivencia y paz social, que deben ser objetivos fundamentales de la norma constitucional. Al contrario, se ha convertido en factor de discordia y de distanciamiento social, situación agudizada en el curso de la crisis política que recientemente sumió al país en la incertidumbre y el caos.
- El régimen económico establecido en la Constitución muestra su mayor fragilidad y, al mismo tiempo, es objeto de la mayor defensa por diversos sectores de la

población, que le atribuyen la razón de los presuntos éxitos económicos del país. Sin embargo, la aguda crisis sanitaria que hemos pasado, los diversos enfrentamientos sociales en las distintas regiones del país, el estado de emergencia declarado a nivel nacional, la declaratoria de estado de sitio en 15 regiones, los 18 asesinatos entre jóvenes y adultos a causa del ataque de las fuerzas del orden sin medir consecuencias, el rechazo de la población al ejecutivo y legislativo, la desconfianza de la ciudadanía en el poder judicial, han puesto en evidencia el agotamiento del modelo económico y la necesidad de cambiar radicalmente el régimen económico que ella contiene.

POR QUÉ ES NECESARIO UN PODER CONSTITUYENTE

Con frecuencia diversos constitucionalistas recurren al proceso de reforma que la Constitución establece, indicando que ese y no otro es el procedimiento para reformar la Constitución. Sin embargo, no advierten los límites y dificultades del procedimiento establecido, ni el surgimiento de nuevos actores sociales que ejercen su derecho a expresarse por medios no previstos en el ordenamiento jurídico, pero que lo hacen con una fuerza inusitada para propiciar cambios.

Las movilizaciones masivas de la quincena de noviembre, representan una nueva dinámica de cambio y la presencia de nuevos actores, para los cuales el orden constitucional no tiene espacios de inclusión ni de representación. El orden social convencional, pasivo y conformista, ha sido rebasado por el movimiento social y lo ha obligado a la autocrítica y el mea culpa. Pero esa no es la salida, el movimiento social exige nuevas condiciones de organización social y política, pero también una nueva economía donde la lógica acumulativa del capital sea sustituida por una alternativa de solidaridad y de cabal valoración del trabajo.

Estamos en un nuevo escenario histórico donde, o persistimos en el modelo agotado o nos atrevemos al cambio creativo, solidario y democrático. Esa exigencia del movimiento social, hoy atento al comportamiento del Poder, se expresa en la formulación de una Nueva Constitución que nos incluya a todos y que sienta las bases de un nuevo país con desarrollo y justicia social.

Es indispensable plasmar ese nuevo contrato social, formalizarlo y darle curso, porque ya se está gestando en el movimiento de jóvenes que interpelan a todas las generaciones de ayer y que inevitablemente impondrán una nueva Constitución, con ellos. El procedimiento es legal, la consulta social es un derecho de participación política irrestricto previsto en instrumentos internacionales suscritos por el Perú y, aunque condicionado, también en nuestro ordenamiento jurídico interno.

Lo que ha ocurrido en la historia del Perú es que son las crisis políticas que derivaron en regímenes de facto, o en regímenes institucionalmente inviables, las que propiciaron salidas extraconstitucionales para resolverlas como es la convocatoria a un Poder Constituyente, que institucionalice el nuevo pacto social resultado de la crisis. Estas salidas se explican porque en las crisis políticas extremas se llega a tal nivel de desorden e ilegitimidad del poder constituido, o del poder de facto, que deviene necesaria la recomposición del organismo social y del sistema político, que traduzcan y consagren la voluntad de las fuerzas sociales emergentes y decisivas de un nuevo escenario histórico, que impone la necesidad de una Nueva Constitución.

El Poder Constituyente no está ni debería estar positivado en la norma constitucional, toda vez que es un poder omnipotente que está por encima de ella y de los poderes constituidos que el constituyente plasmó en la Constitución. Por eso se le denomina poder originario, porque solo él se coloca por encima del orden constitucional para recrear un nuevo orden que sustituya al precedente. Esta facultad no la tienen ni la pueden tener los poderes constituidos por más autonomía y facultades que la Constitución les confiera, ya que sus actos deben circunscribirse al marco constitucional, no puede trascenderlo ni menos sustituirlo porque ellos no expresan la voluntad popular recreadora y soberana de un nuevo pacto social.

Esto explica que el Poder Constituyente no esté previsto positivamente en la Constitución y que ésta sólo contenga la institución y el procedimiento para su reforma, mas no para ser sustituida. Este razonamiento se intercepta con el concepto de Antonio Negri respecto del Poder Constituyente: "Es la fuente de producción de normas constitucionales, esto es, el poder de hacer una Constitución y, por lo tanto, de dictar las normas fundamentales que organizan los poderes del Estado, dicho de otra manera, el poder de Instaurar un

nuevo ordenamiento jurídico, es decir, de regular las relaciones jurídicas en el seno de una nueva sociedad". (El Poder Constituyente. Pág. 29).

De otro lado, viene al caso la afirmación de Emile Boutmy en el sentido que "El poder constituyente es un acto imperativo de la Nación, que surge de la nada y organiza la jerarquía de los Poderes". (Estudios de Derecho Constitucional. Pág. 241). Sin embargo, es necesario advertir que en el caso de Boutmy, hay un desliz, una paradoja, porque el poder constituyente no surge de la nada, sino de la voluntad general del pueblo a través del voto.

Finalmente, si desde nuestra perspectiva de análisis el Poder Constituyente no puede tener su origen en la Constitución ni en el poder constituido, la única salida válida y efectiva es recabar la voluntad constituyente del pueblo. Para ello, se impone la consulta a la ciudadanía a través de un referéndum, la que siendo afirmativa sentará las bases para que el poder constituido proceda a convocar la instalación del poder constituyente que plasme una Nueva Constitución para una Nueva Realidad.

LA LEGALIDAD DE LA CONSULTA MEDIANTE REFERÉNDUM

La democracia permite salidas creativas. La Constitución vigente prevé el referéndum decisorio o constitutivo para la reforma parcial y total de la Constitución. Sin embargo, no es necesario recurrir a teorías y doctrinas constitucionales para advertir que para ese fin es un procedimiento inviable, especialmente en lo que corresponde a la reforma total de la Constitución. Nuestra experiencia inmediata sobre su ineficacia es elocuente, no por el referéndum per se sino por haberlo limitado únicamente a la aprobación de normas de reforma constitucional.

En cambio, el referéndum consultivo es posible y necesario porque permite que los ciudadanos participen en la formación de la voluntad estatal y de los actos de gobierno. Los mecanismos de la democracia directa hacen efectivo el derecho a la participación política, fortalecer el sistema democrático y la toma de decisiones y promueve la pluralidad y la tolerancia.

En el presente caso, se trata de un referéndum consultivo que se limita únicamente a preguntar, en el acto electoral en la misma fecha que se realizará el adelanto de elecciones 2023, si aprueba la convocatoria a una Asamblea Constituyente para que elabore una nueva Constitución. Repetimos, es un referéndum de consulta, no de reforma constitucional que implica un grado mayor de conocimiento legislativo y de responsabilidad.

A tenor de lo anterior, el mandato de consulta en virtud de la presente iniciativa no implica afectación a las disposiciones constitucionales, pero, en cambio, puede significar que por decisión soberana del pueblo a resultados de la consulta, los poderes constituidos se allanen a un procedimiento genuinamente legítimo y representativo.

Lo importante es procurar vías legales excepcionales, como en este caso, para abrir canales de participación. El movimiento social ha demostrado por vías no convencionales ni legales, pero genuinamente democráticas, que si el poder constituido no abre creadoramente vías de participación éstas se imponen por la fuerza de la presión social.

Las salidas a las crisis políticas frecuentemente no se circunscriben a los preceptos constitucionales, pero su legitimidad reside en que permiten la recomposición de la paz social. En ese sentido, esta iniciativa recoge un mandato ciudadano agitado en las calles por la Generación del bicentenario y los diversos mandatos de las regiones y Lima que se encuentra en movilización permanente desde el 09 de diciembre del presente, un reclamo que sigue latente y se difunde aceleradamente, que se sintetiza en la consigna "Referéndum para una Asamblea Constituyente", "Nueva Constitución, Ahora.

Es un reclamo que solo se resuelve si los poderes constituidos son capaces de abrir canales de consulta, no previstos en la Constitución expresamente para este caso. Sin embargo, con esta iniciativa damos paso a que la ciudadanía exprese su voluntad constituyente a través del referéndum. La movilización popular es una forma genuina de democracia no escrita en la Constitución ni en una ley, y gracias a ella los poderes constituidos nos avenimos a sus mandatos. Hoy, esos nuevos actores en un nuevo escenario, nos imponen su derecho a ser consultados si están o no de acuerdo con la convocatoria de un Poder Constituyente. Solamente derecho a la consulta.

EXPERIENCIAS RECIENTES SOBRE CONSULTA PLEBISCITARIA

La experiencia del pueblo chileno es aleccionadora. Fue el movimiento de jóvenes y del pueblo. Fue masivamente optaron por canales no convencionales como la movilización de masas, para conquistar su derecho a la consulta. Conviene anotar que la Constitución chilena:

- No reconoce el derecho de los ciudadanos a la consulta, salvo a plebiscito en procesos de reforma constitucional en situaciones límite entre el Congreso y el presidente de la República (artículo 129 de la Constitución).
- Se reconoce el derecho de las personas a reunirse pacíficamente en calles y plazas conforme a las disposiciones de la policía (artículo 19, numeral 13, de la Constitución).

En este contexto normativo el 26 de octubre de 2019 se iniciaron las movilizaciones de estudiantes por reivindicaciones contra el alza de los pasajes en el Metro de Santiago. Fue el detonante de un descontento social que se fue cimentando en la conciencia del pueblo chileno desde mucho antes, la protesta no nace de la noche a la mañana con la intensidad que se dio y, así, la movilización se fue ampliando en autores y demandas.

En diciembre de 2019 lograron la convocatoria para el mes de abril de 2020 a un plebiscito de consulta para una nueva Constitución y del procedimiento de aprobación. La emergencia sanitaria impuso el aplazamiento, pero las testas continuaron. El 26 de octubre de 2020, al cumplirse un año desde el inicio de las movilizaciones, se llevó a cabo el plebiscito que aprobó abrumadoramente la convocatoria a Asamblea Constituyente. Un ejemplo de cómo una democracia genuina no prevista ni en la Constitución ni en la ley, impuso un nuevo derrotero a la institucionalidad constitucional de Chile.

Esta es, sin duda, una experiencia que de alguna manera incentivó la insurgencia movilizadora de la Generación del Bicentenario y del pueblo peruano. En Chile el poder constituido se avino a la consulta plebiscitaria que ha dado lugar a la próxima convocatoria a Asamblea Constituyente. En Perú tendremos los mismos resultados.

5. Análisis Costo Beneficio

La realización del referéndum demandará un costo mínimo para la preparación de la consulta, con una cédula especial de referéndum. La cédula especial de referéndum consigna la siguiente pregunta:

- ¿Está de acuerdo con la convocatoria a Asamblea Constituyente que redacte y apruebe una nueva Constitución Política del Perú?

Debajo de la pregunta, en casilleros ubicados uno al lado del otro, se consignan las dos opciones de respuesta, los monosílabos SÍ y NO, respectivamente.

Sin embargo, el beneficio es significativo porque contribuye a perfeccionar y fortalecer el sistema democrático y hacer efectivo el derecho de participación política de los ciudadanos. El fortalecimiento de la democracia es una aspiración legítima de los pueblos, debe serlo también de los poderes constituidos.

6. Efecto de la Vigencia de la Norma

Convertida en Ley la presente iniciativa, se insertará como una ley fundamental en el ordenamiento normativo en la medida que está destinada a desarrollar y fortalecer la institución constitucional del referéndum, como medio para hacer efectivo el derecho a la participación política.

7. Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa está directamente articulada con la primera y segunda Política de Estado, referidas al Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho, y Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos, respectivamente.

Esta Ley permitirá hacer realidad las aspiraciones democráticas del Perú como Nación, en la medida que se le reconoce a ésta, en su integridad, el derecho a participar activamente en la formación de la voluntad general para el fortalecimiento de la democracia en una Nueva Constitución.