

Proyecto de Ley N° 0671/2020-CE



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Identificadora: FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2020 16:17:48-0500

HECTOR SIMON MAQUERA CHÁVEZ
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM PARA ELABORAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERU.

El Congresista de la República que suscribe **HÉCTOR SIMÓN MAQUERA CHÁVEZ**, integrante del Grupo Parlamentario "Unión por el Perú" en ejercicio del derecho conferido por 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, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONVOCATORIA A REFERÉNDUM PARA ELABORAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERU



Firmado digitalmente por:
MENDOZA MARQUINA Javier
FAU 20181740126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 23/11/2020 15:00:10-0500

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto elaborar la nueva Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Declárese.

Declarar de Necesidad Publica e Interés Nacional la Convocatoria a referéndum para elaborar la Nueva Constitución Política del Perú.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Derogación.

Derógase la Constitución Política de 1993.



Firmado digitalmente por:
CHAGUA PAYANO
Posemoscrawte Imhoscopt FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2020 01:00:48-0500

Lima 14 de noviembre del 2020

HÉCTOR SIMÓN MAQUERA CHÁVEZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2020 19:57:47-0500



Firmado digitalmente por:
MAQUERA CHAVEZ Hector
Simon FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2020 22:01:34-0500



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2020 19:57:25-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 01 de DICIEMBRE del 2020.
Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 6671 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
CONSTITUCION Y REGLAMENTO.

.....
.....
.....



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El referéndum es una forma de consulta popular que se ha puesto de moda desde algunos años. Si bien hizo su aparición con nombre propio recién con la Constitución actual, nuestra historia registra antecedentes que remontan a las postrimerías del siglo XIX.

Al término de la Guerra del Pacífico, el Perú y Chile acordaron al suscribir el Tratado de Ancón, el 20 de octubre de 1883, que las provincias de Tacna y Arica habrían de continuar en posesión de Chile durante un plazo diez años, al cabo del cual el destino final de ambas provincias habría de ser decidido mediante plebiscito, otra forma de consulta popular, es decir por sus propios habitantes.

Dicho plebiscito nunca tuvo lugar y la cuestión de Tacna y Arica fue resuelto mediante la división en dos, quedando Tacna en el Perú y Arica en Chile, de conformidad con los términos del artículo 2 del Tratado suscrito en la ciudad de Lima el 3 de junio de 1929.

Durante el año 1913, el presidente Guillermo E. Billinghurst concibió el proyecto de recurrir a la celebración de un plebiscito, otra forma de consulta popular para reformar la Constitución de 1860, vigente en aquel entonces, con miras a que el pueblo pudiese dirimir en conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En vista de sus malas relaciones con el Congreso de la época, Billinghurst consideró que la única manera de llevar a cabo dichas reformas era sometiéndolas directamente a la consideración del pueblo. Una de ellas consistía, casualmente, en la implantación en el Perú del sistema de referéndum o plebiscito nacional.

Los primeros referendos en la historia peruana a ser realizados en un régimen constitucional han sido las consultas populares regionales del 30 de octubre de 2004.¹

¹ "El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú", Hubert Wieland Conroy.

MARCO LEGAL

Constitución Política

El punto de partida del derecho de los ciudadanos en relación con el referéndum es el inciso diecisiete del artículo 2 de la Constitución en vigor:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...]

17.- A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. [...] (énfasis agregado).

Estos derechos fundamentales aparecen nuevamente en otro capítulo del mismo Título. Se trata del Capítulo III, denominado «De los derechos políticos y deberes» y cuyo objeto es hacer referencia específica a los derechos políticos y deberes de la ciudadanía.

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. [...]

Por otro lado, se trata de derechos fundamentales sujetos a desarrollo legislativo, tal como se desprende de la formulación misma de la disposición constitucional. En tal sentido, los derechos de iniciativa legislativa, iniciativa de reforma constitucional, revocatoria y remoción de autoridades, y referéndum, así como de demanda de rendición de cuentas, que no figura en el artículo 2 sino en el 31 de la Constitución, están regulados por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.²

² Ley 26300, del 2 de mayo de 1994.

Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:

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

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

La actual Constitución Política del Perú, fue elaborada por el llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) expresamente convocado para tal fin. Su promulgación se realizó el 29 de diciembre del año 1993. Cabe señalar que estos hechos acontecieron como consecuencia de la grave situación política presente por aquellos años de nuestro país, después del denominado "autogolpe" de Estado, propiciado por el ex Presidente de la República Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992. El gobierno de facto surgido en esa oportunidad, con respaldo y aprobación de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso de la República e intervino el Poder Judicial, utilizando el mecanismo de la destitución arbitraria de jueces y fiscales de diversos niveles por medio de Decretos Leyes expedidos en uso abusivo e inconstitucional del poder.

La Constitución elaborada por el Congreso Constituyente Democrático (CCD), con la presencia de la gran mayoría de las fuerzas políticas que apoyaron al gobernante de facto Alberto Fujimori, fue convocada a referéndum. No obstante, las diversas organizaciones populares cuestionaron la evidente manipulación de la voluntad popular, el recorte de los derechos civiles y democráticos, la parcialización de los jurados electorales, que, con diversas triquiñuelas jurídicas, favorecieron la propuesta oficial del dictador, la misma que

resultó "ganadora" por muy estrecho margen. Promulgándose el 29 de diciembre de 1993, habiendo entrado en vigencia el 1º, de enero de 1994.³

Sin embargo, la Carta Magna así aprobada nunca fue aceptada plenamente por la ciudadanía, en especial por los estamentos académicos y políticos que siempre cuestionaron su legitimidad, por cuanto, la convocatoria provenía de "autoridad" usurpada mediante golpe de Estado, y en esas condiciones no podía ni tenía la capacidad suficiente para llamar a elaborar una nueva Constitución.

Asimismo, la Constitución precedente de 1979, contiene un dispositivo que al igual que la Constitución Mexicana de 1917, es una garantía para su inviolabilidad. Dicha norma está contenida en el artículo 307º, Título VII, DISPOSICION FINAL, redactada en los siguientes términos:

"Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En estas eventualidades todo ciudadano investido o no de autoridad tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Son juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecen responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior. Así mismo, los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución.

El Congreso puede decretar mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o de parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado".

3

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLev2001.nsf/38ad1852ca4d897b05256cdf006c92c8/d93336ed8e25ad3b05256d25005cf83c?OpenDocument>

Como se puede apreciar, la Constitución de 1993 se aprobó transgrediendo abiertamente la disposición antes mencionada. Es más, podría sostenerse sin temor a equívoco, que no se la tuvo en cuenta en ningún momento, resultando obvio que sus efectos jurídicos, pueden conllevar siempre la posibilidad del reclamo para su vigencia, por encima de cualquier coyuntura o acto que pretenda una justificación o siquiera una explicación de su irrespeto. En cambio, la Constitución de 1979, fue aceptada unánimemente por todo el país, incluso por fuerzas políticas que no intervinieron en su elaboración, situación que la legitimó amplia y consensualmente.

NECESIDAD DE UNA NUEVA CONSTITUCION.

La alternativa no es volver a la Carta de 1979 o mantener la de 1993. Es un trabajo en profundidad que nos lleve a una nueva Constitución en todo lo que haya de cambiar de ésta y de nuestra constitución histórica que se repite básicamente desde 1860. **Nuestra tarea hoy es hacer de la Constitución un pacto firme de las fuerzas políticas y sociales, un pacto de largo aliento, dejando de lado la imposición coyuntural.** Para ello es necesario ver más allá, centrados en la evaluación de la realidad social, de la vigencia real de las normas y de su impacto en la sociedad.

La Ley fundamental en la que quedan consagrados los derechos primordiales, se convierte así en el emblema del Estado de Derecho. Como dice Pablo Lucas Verdu, *"La Constitución, como la bandera, como el escudo y el himno nacionales, como el territorio, representa, plásticamente la integración de los ciudadanos en la convivencia política; en tanto que la bandera, el escudo, el himno y el territorio son materialidades, o sensaciones, referidas a contenidos espirituales, la Constitución es un símbolo político superior porque ordena los cimientos básicos de dicha convivencia con arreglo a la justicia y al Derecho, magnitudes imprescindibles para toda convivencia humana"*.

A lo largo de nuestra vida Republicana el Perú ha tenido doce Constituciones, una Constitución cada tres lustros. Es momento oportuno para elaborar una nueva carta Magna que proyecte los ideales de la gran mayoría de los peruanos, que sea lo suficientemente amplia para acoger retos de realidades que advertimos con el vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología; establecer las condiciones del ejercicio de autoridad

necesaria para impedir y castigar con severidad, pero en justicia, conductas autoritarias o antidemocráticas. Una Constitución que crezca al amparo del debate pluripartidario, que sea la expresión "de la lealtad al Perú, sin desviaciones ni demagogias" como dijera Víctor Raúl Haya de la Torre en su memorable discurso en la instalación de la Asamblea Constituyente de 1978.

Según Bernaldes y Rubio (obra citada, pág. 28), "La modificación integral de una Constitución", sustituida por otra, puede deberse a un fenómeno legislativo de actualización o modernización de disposiciones constitucionales; o puede deberse también a un proceso revolucionario en términos sociales que haga necesario un orden distinto. La revolución social es un fenómeno que atañe a la ciencia política y que tiene secuelas muy importantes en Derecho. Sin embargo, todo cambio integral de Constitución, será una transformación jurídica sustantiva, pues no solamente varían las normas constitucionales en sí mismas, sino que también generan un fenómeno de "obsolescencia" en las normas subordinadas que, sin poder ser modificadas expresamente de manera inmediata, pueden devenir en inconstitucionales y por tanto inaplicables, al resultar incompatibles con el nuevo texto constitucional. En síntesis, el ejercicio del poder constituyente para cambiar una Constitución por otra, podrá ser o no una revolución social y política, pero asume rasgos de revolución jurídica por lo dicho. Y este fenómeno ocurre, bien porque la nueva Constitución haya cambiado sin seguir los procedimientos de la previa, bien observándolos..."

En el Perú, el jurista Carlos Blancas Bustamante ha definido el referéndum como «votaciones populares desprovistas de carácter electoral» y propuesto una tipología sobre la base de seis criterios: 1) fundamento jurídico o «necesidad» jurídica, 2) materia, 3) eficacia jurídica, 4) tiempo de realización, 5) origen y 6) ámbito territorial.⁴

⁴ Blancas Bustamante, Carlos. «El referéndum en la Constitución peruana». Elecciones, N° 3. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2004, p. 195.

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

El procedimiento para reformar la Constitución Política vigente está expresamente estipulado en su Título VI, denominado precisamente «De la reforma de la Constitución». Este Título está conformado por un solo artículo, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. [...]

La Ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

LEGISLACIÓN COMPARADA.

El planteamiento de la necesidad de un referéndum para la Reforma Constitucional total, no es nuevo en el Constitucionalismo comparado. Por tal motivo, una visión global del panorama normativo Internacional nos permitirá evaluar si es posible una reforma total.

La Constitución colombiana de 1991

Es pródiga en instituciones de participación y, entre éstas, menciona como procedimientos distintos aunque sin precisar en qué consiste la distinción, el plebiscito, el referendo y la consulta popular. El referendo lo prevé para la abrogación de la ley a iniciativa ciudadana y para varios supuestos de reforma constitucional, reservando a la ley regular en detalle cada uno de estos mecanismos.

Constitución brasileña

Enumera (art. 14) como mecanismos de expresión de la soberanía popular, además del sufragio, el plebiscito y el referendo, dejando a la ley definir los términos de cada cual.⁵

5

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8E1A4EE1FC9AF1E9052575A60003E502/\\$FILE/1constitucion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8E1A4EE1FC9AF1E9052575A60003E502/$FILE/1constitucion.pdf)

Constitución Política de Bolivia de 1967, con reformas de 1994.⁶

De manera similar a las Constituciones antes mencionadas, la Constitución de Bolivia en su artículo 230º prevé que sólo es posible la Reforma Parcial de la Constitución. Aun cuando no establece las reglas de la convocatoria a Constituyente, las facultades del Congreso no pueden sobrepasar este precepto constitucional.

Constitución Argentina de 1994.⁷

En el caso de Argentina, su artículo 30º precisa que es posible la reforma total de la Constitución, pero que, requiere en todo caso, de la Convocatoria explícita de una Convención, es decir de un Congreso Constituyente, como el que dictó la Constitución de 1994, denominado "Convención Constituyente".

Puede concluirse de este repaso de la legislación constitucional de algunos estados que incorporan mecanismos de democracia directa una preferencia por la figura del referéndum.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de Ley, de aprobarse, no genera gasto al Erario Nacional. Por el contrario, ha de beneficiar la reconstrucción de la institucionalidad democrática y, en consecuencia, la seguridad jurídica en general. El proyecto de ley tiene por finalidad derogar la Constitución de 1993 y elaborar una nueva Carta Política, logrando con ello el fortalecimiento del Estado de Derecho y la estabilidad jurídica en el país, a través de la convocatoria a referéndum.

⁶ <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/1967bolivia1994.html#parte3titulo9cap3>

⁷ Constitución Argentina, 1994, Artículo 30º.

"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".

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN.

El ordenamiento jurídico se adecuará a las nuevas disposiciones de la Constitución que el Congreso decida aprobar.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

En tal sentido, declarar la convocatoria a referéndum para elaborar la nueva Constitución Política del Perú, se vincula a la primera y segunda políticas de Estado, por cuanto contribuye al Fortalecimiento del Régimen democrático y del Estado de Derecho.

En lo relativo a defender 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.

En cuanto a la segunda política de Estado, la democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos, particularmente en lo relativo a asegurar la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas, mantener la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular.

Lima, 14 de noviembre del 2020.