Decreto de archivo recaído en el Proyecto de Ley 1840/2021-PE, por el cual se propone una ley de reforma constitucional que autoriza someter a referéndum la convocatoria de una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución política del Perú

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021 - 2022

DECRETO DE ARCHIVO 02-2021-2022-CCR-CR

La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, en cumplimiento de sus funciones establecidas en los artículos 93 y 102 de la Constitución Política; considerando:

I. Aspectos formales

1.1. Competencia de la Comisión

Que, el Proyecto de Ley 1840/2021-PE ha sido derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 27 de abril de 2022, para estudio y dictamen respectivo, con carácter de urgente, en atención a lo que señala el artículo 105 de la Constitución Política del Perú; por tanto, corresponde a esta Comisión, en el más breve plazo, emitir pronunciamiento conforme a lo que señala el artículo 77 del Reglamento del Congreso.

1.2. Cumplimiento de requisitos generales

Que, revisados los aspectos formales del proyecto de ley, conforme al artículo 75 del Reglamento del Congreso, se evidencia que este contiene una exposición de motivos donde expresa el problema que busca resolver, antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma, y un análisis del costo beneficio (ACB) de la futura norma legal y la fórmula legal respectiva; sin embargo, en lo que respecta al ACB, se puede evidenciar que

no se han identificado los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta de ley ni los efectos monetarios o no monetarios. El proyecto solo se limita a señalar que generará *beneficios en el sistema democrático actual*, *ya que permite la participación de la ciudadanía en asuntos públicos,* y que se *constituye una oportunidad para debatir y proponer soluciones desde diversas perspectivas a problemáticas actuales, con participación activa de la población*. Por tanto, el proyecto de ley no ha cumplido con las exigencias establecidas en el artículo 75 del Reglamento del Congreso en lo que respecta al análisis costo beneficio.

Que, leída la exposición de motivos de la propuesta de ley, se advierte que se colocaron algunos párrafos en cursiva y con pies de página donde se detallan los autores de tales textos; sin embargo, revisados los textos originales de los autores mencionados, se evidencia que los textos no reflejan la literalidad a la que hacen referencia; por tanto, se trataría de copia de textos de otros autores no mencionados que habrían parafraseado el texto original; por lo que se denotaría la ausencia de rigurosidad en la colocación de fuentes, y que, como consecuencia, generaría el rechazo liminar de la propuesta de ley, por contener copias de textos no citados -plagios-.

Que, igualmente, analizada la fórmula legal de la propuesta de ley, se evidencia la existencia de algunas coincidencias en la redacción de algunos artículos que fueron planteados en otro proyecto de ley del periodo de sesiones 2020-2021; sin embargo, por tratarse de artículos que establecen plazos, por ejemplo; no podrían ser considerados como copias de otros proyectos de ley, toda vez que la referencia a números, plazos,

disposiciones normativas y datos procedimentales, entre otros, son datos comunes o de la realidad a los que no se les puede asignar autoría a alguien en específico, sino que se trata de datos de uso libre o de conocimiento común.

1.3. Cumplimiento de requisitos especiales

Que, revisado el proyecto de ley en lo que respecta al cumplimiento de requisitos especiales, establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso, se observa que la iniciativa legislativa se encuentra debidamente refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, y versa sobre una materia que no está prohibida presentar, por ende, cumple con los requisitos especiales relativos a la presentación de proyectos de ley.

II. Aspectos sustanciales: viabilidad constitucionalidad de la propuesta de ley

2.1 Descripción de la propuesta

Que, leído el proyecto de ley, se observa que este tiene por objetivo que, por ley de reforma constitucional, se autorice al presidente de la República a someter a referéndum la convocatoria a una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución.

Que, para lograr dicho fin, propone la incorporación del artículo 207 a la Constitución Política para regular el funcionamiento de la asamblea constituyente elegida por el pueblo, la que tendría por objeto elaborar y aprobar el proyecto de nueva Constitución, que sería sometida a referéndum ratificatorio.

Que, asimismo, señala que la elección de los miembros que conformarían la asamblea se realizaría vía una iniciativa de convocatoria a referéndum, la que correspondería: al presidente de la República; 2/3 del número legal de congresistas; o por pedido ciudadano que represente un 0.3% de la población electoral nacional. La iniciativa tendría que transitar un procedimiento de aprobación a cargo del Congreso de la República.

Que, además, plantea la incorporación de disposiciones transitorias especiales referidas al referéndum para la convocatoria a una asamblea constituyente, la que se realizaría en el mismo acto electoral de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, en el que se haría la siguiente consulta: *¿Aprueba usted la convocatoria de una asamblea constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución Política?,* siendo dos las posibles alternativas de respuesta: sí o no. Seguidamente establece reglas específicas para la convocatoria a la asamblea, así como reglas para su conformación y funcionamiento.

2.2 Compatibilidad constitucional de la propuesta de ley

a. Antecedentes de la elaboración y aprobación de la Constitución Política de 1993.

Que, consultados los antecedentes de la elaboración y la aprobación de la Constitución Política de 1993, se observa que el denominado Congreso Constituyente Democrático —CCD—, que elaboró la Constitución del año 1993, fue convocado por Decreto Ley 25684, por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, en agosto de 1992.

Que, este CCD fue elegido mediante sufragio popular[1] y tuvo como función elaborar una nueva Constitución Política, la que fue sometida a referéndum confirmatorio[2], conforme al proceso regulado mediante Ley Constitucional de fecha 31 de agosto de 1993[3].

Que, en atención a dicha ley, el Poder Ejecutivo convocó, mediante Decreto Supremo 061-93-PCM, a referéndum para el día 31 de octubre de 1993, a efectos de conocer la voluntad del pueblo sobre el texto constitucional.

Que, el texto de la nueva Constitución fue aprobado por la voluntad de la mayoría del pueblo; es decir, **el poder constituyente decidió voluntariamente aprobar una nueva Constitución, que es la que actualmente se encuentra en vigor.**

b. Procedimiento de reforma constitucional según la Constitución Política de 1993.

Que, analizado el texto de la Constitución Política de 1993 aprobado por el Congreso Constituyente y ratificado por el pueblo peruano, se evidencia que este dispone, en su artículo 206, el procedimiento que debe seguir cualquier reforma constitucional[4], y siendo que de la lectura

[1] Que además cumplía funciones legislativas y de control y fiscalización (artículo 138).
[2] Conforme a su artículo 147. El procedimiento del referéndum debía darse por ley expresa
[3] Ver la ley en https://www.congreso.gob.pe/enlaces/historico/CCD/leyes-constitucionales/ley-31-08-1993
[4] El que es como sigue: a partir de una iniciativa legislativa que puede ser presentada por el Presidente de la República, los congresistas de la República o un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral; una reforma constitucional puede ser aprobada únicamente por el Congreso de la República con mayoría absoluta de sus miembros (66 a la fecha) y ratificada mediante referéndum, el que puede ser omitido si el acuerdo del Congreso se toma con una votación a favor mayor a 2/3 del numeral legal de sus miembros (88 a la fecha) en dos legislatura ordinarias sucesivas.

del artículo 32 de la Constitución Política se desprende que la reforma total o parcial de la Constitución que apruebe el Congreso puede ser sometida a referéndum;

Que, como se puede observar, el Poder Constituyente, tal y como lo señala el propio Tribunal Constitucional, se ***ha autolimitado en la actual Constitución -artículo 206- a través del poder de revisión constitucional***, *lo que hace posible la existencia de una reforma constitucional,* ***siempre y cuando se siga lo formal y materialmente establecido.***

Que, el Tribunal Constitucional[5], señalando que la posibilidad de una reforma total de la Constitución no se plantea en un contexto en que se presenta un gobernante *de facto*, sino en un momento en el que se ha restablecido plenamente la democracia en el país, afirma que, en consecuencia, corresponde ***utilizar los mecanismos que esa misma democracia ha proporcionado***; hecho que constituye un hito importante en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.[6]

c. Viabilidad constitucional de la propuesta de ley

Que, de la lectura del proyecto de ley presentado por el Presidente de la República —al margen de las evidentes contradicciones entre en su objeto, su propuesta de texto del articulo 207 y la inclusión de disposiciones transitorias para un referéndum consultivo que no existe en la legislación nacional[7]—; se desprende que lo que se pretendería

[5] Sentencia recaída en el Expediente 014-2002-AI/TC. Ver la sentencia en; https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html
[6] Fundamento 55. Ultimo párrafo de la sentencia antes citada
[7] Que no son materia de análisis en este decreto debido a que ello correspondería a un dictamen que verse sobre el fondo de la propuesta.

sería crear una vía paralela o adicional a la ya existente para viabilizar una reforma total de la Constitución Política a través de una asamblea constituyente; que, cabe resaltar, el **poder constituyente no quiso regular**.

Que, el propio poder constituyente, que es *libre y soberano*[8], a través de la ratificación del texto de la Constitución Política de 1993, decidió voluntariamente *estatuir su propia limitación,* al no regular que una asamblea constituyente pueda realizar una reforma total de la Constitución, sino que sea el mismo Congreso de la República, poder constituido, quien pueda cumplir con la función constituyente, asociado, claro está*, a la presencia de determinados límites en su ejercicio*; explícitos e implícitos.

Que, siendo el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución el camino democráticamente viable para cualquier tipo de reforma constitucional; y siendo que existen *principios supremos de la Constitución que (…) no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución*[9].

ESTA COMISIÓN AFIRMA:

Que, el artículo 206 de la Constitución Política es una cláusula de intangibilidad que representa la única regla democrática que el propio Poder Constituyente ha

[8] Fundamento 103 de la sentencia antes citada.
[9] Fundamento 76 de la sentencia antes citada.

fijado para la modificación de su obra; y que, por tanto, no puede ser alterado por el Congreso de la República, toda vez que este es un poder constituido, limitado a respetar la voluntad del poder constituyente; toda vez que si osara distorsionar *el marco de las atribuciones que [le] ha conferido la Constitución,* estaría *desconociendo la voluntad del poder creador e invadiendo competencias que, por principio, se encuentran totalmente vedadas*[10].

Que, el poder constituyente ha establecido la ruta democrática y constitucional que debe seguir cualquier tipo de reforma constitucional, sea parcial o total.

POR TANTO:

Al proponer el Proyecto de Ley 1840/2021-PE el quiebre de una cláusula de intangibilidad, que está proscrito por la Constitución Política; esta comisión, de conformidad con el artículo 77, literal c) del Reglamento del Congreso, que señala que, sin emitir dictamen, puede rechazar de plano aquellas proposiciones incompatibles con la Constitución Política, o por ser copia de otros proyectos, entre otras causales; **DECRETA SU ARCHIVAMIENTO DE PLANO,** por ser contrario a los principios y valores constitucionales establecidos por la voluntad del poder constituyente.

Lima, 06 de mayo de 2022.

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

[10] Fundamento 62 de la sentencia 014-2002-AI/TC.