

Proyecto de Ley N° 024-2021-CA



LEY QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL BICENTENARIO

Los Congresistas de la República que suscriben, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22, (inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL BICENTENARIO

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley establece las bases para el proceso de reforma de la Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2.- Del Poder Legislativo.

- 2.1 La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, presentará el dictamen de reforma constitucional, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 206 de la Constitución Política del Perú.
- 2.2 La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, convocará a expertos y recibirá propuestas de reforma integral de la Constitución Política del Perú, remitidas por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los Congresistas de la República, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales y Locales, Universidades, Colegios Profesionales, organismos no gubernamentales y la sociedad civil organizada de cada región para tales fines.
- 2.3 Las instituciones y organismos públicos señalados en el numeral 2.2, crearán sus propias Comisiones de Estudio para la Reforma Constitucional, deberán remitir a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, sus iniciativas de reforma integral. Las mismas que no generarán gastos por estar conformadas por su personal estable.

Artículo 3.- Participación de la sociedad civil

- 3.1 El proceso de reforma constitucional se llevará a cabo promoviendo el más amplio debate nacional, mediante la permanente realización de eventos académicos como congresos, foros, conversatorios, entre otros actos que tiendan a la difusión y discusión de las propuestas para la reforma constitucional.

- 3.2 La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República realizará sesiones descentralizadas en todas las Regiones del Perú para recoger las propuestas y demandas de reforma constitucional de los ciudadanos y de las instituciones públicas o privadas.

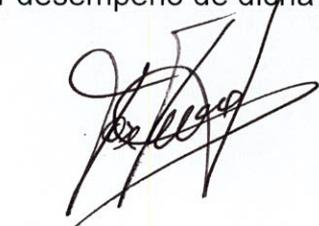
Artículo 4.- De la protección del sistema democrático y los derechos fundamentales

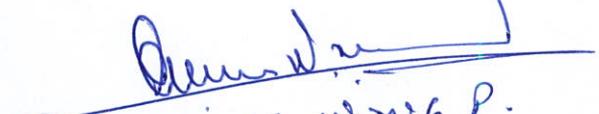
- 4.1 Las iniciativas de reforma constitucional que se presenten ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República y las que presenten las comisiones de las instituciones señaladas en el artículo 2.3, de la presente ley deberán promover el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la división de poderes.
- 4.2 Los derechos fundamentales contenidos en el capítulo primero de la Constitución de 1993 como la libertad de expresión, el libre tránsito, la libertad de empresa, propiedad privada, la herencia, la inviolabilidad de domicilio, el derecho a la identidad, a elegir y ser elegido entre otros son universales, inviolables, intransferibles, irrenunciables e interdependientes y no pueden ser modificados por norma alguna.

DISPOSICIÓN FINAL COMPLEMENTARIA

ÚNICA.- El Congreso de la República del Perú dispondrá de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales que sean necesarios, con cargo a su partida presupuestal, para el mejor desempeño de dicha comisión.


José Luna
VOCERO


① Andrés AUTOR


Enrique Wong P.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- Populismo constitucional.

Uno de los mayores enemigos de las democracias representativas en el mundo es el populismo, sea este de derecha o de izquierda. Este fenómeno político, cuyo origen latinoamericano se remonta a la década del 30 o 40 con Getulio Vargas en Brasil y Domingo Perón en Argentina, se caracteriza siempre por anteponer las denominadas demandas sociales del pueblo sobre el ordenamiento jurídico y constitucional preestablecido, resquebrajando con ello la institucionalidad democrática y la estabilidad económica de las naciones. El líder populista se atribuye la representación plena del pueblo en cada frase que justifica sus denominadas demandas sociales orientadas a subvertir el orden constitucional. Por ello no es extraño observar, que la primera víctima del populismo será siempre la Constitución, pues esta representa el statu quo vigente que el populismo cuestiona, y que por lo tanto merece ser derogada o reformada para ajustarse a un nuevo orden. Estas reformas constitucionales, además, se dan siempre en espacios poco democráticos y en escenarios llenos de violencia como pasó recientemente en Chile. Sin embargo y además uno de los mayores riesgos del populismo es la tentación autoritaria de sus líderes a no dejar el poder y se desarrolla por eso siempre sobre la base de dos ideales, el ideal democrático electoral, y el ideal sustancialista del pueblo magnificado. Quizás el gobierno de Hugo Chavez, Nicolas Maduro, Abdala Bucarán y Saul Menen.

Las propuestas de reforma constitucional establecidas por movimientos o líderes populistas, empiezan además por cuestionar siempre el nivel de representación y legitimidad de los miembros de las cámaras del poder legislativo, deslegitimando su libertad de expresión, desconociendo sus funciones constitucionales en materia legislativa y generando un nuevo espacio de debate y dialogo.

David Landau, profesor de la facultad de derecho de Florida State University, publicó en la edición de marzo de 2018 del Chicago Law Review, un artículo titulado “Constituciones Populistas”, en la que señalaba lo siguiente:

Dice que al discurso populista le caracteriza “un antagonismo entre ‘el pueblo’ representado por el líder, y una ‘élite corrupta’”. Asimismo destaca que el populismo utiliza una “ideología floja”, y eso le permite “acomodarse un número distinto de proyectos políticos”. Es esa ambigüedad la que le da margen para criticar el orden constitucional existente y, a su vez, utilizar sus instrumentos a fin de consolidar el poder y minar los controles a la autoridad del líder.

Landau señala, además, que los populistas instrumentalizan los cambios constitucionales para cumplir tres funciones: 1. Derrumbar el viejo orden institucional; 2. Desarrollar un proyecto alternativo basado en la crítica a ese orden; y 3. Consolidar el poder.

2.- Las Asambleas Constituyentes del Perú.

Todos los cambios constitucionales en el Perú, a excepción de dos, han estado precedidos por momentos históricos en los que no han estado en ejercicio los principios democráticos del estado de derecho. Es conveniente tener presente que la Constitución de 1993 fue elaborada por un Congreso Constituyente Democrático y la Constitución de 1979 por una Asamblea Constituyente elegida en el marco de un gobierno militar de facto al mando del país, tras el golpe militar de 1965 a Fernando Belaunde Terry. Podría retroceder hacia constituciones previas, pero no es necesario para comprender, que las asambleas constituyentes se vinculan a un quiebre constitucional que en el Perú actualmente no ha ocurrido. Nuestro país tiene su régimen constitucional plenamente vigente.

| TODOS LOS CONGRESOS Y ASAMBLEAS CONSTITUYENTES FUERON CONVOCADOS ROMPIENDO LA LEGALIDAD, SALVO LOS DE 1834 Y 1860 | | | | | |
|---|--------------|--|--------------------------------|---|-------------------------------------|
| Nº | Constitución | Qué organismo la dio | Quién lo convoca | Cómo llegó el poder | Historia de la República |
| 1 | 1823 | Congreso Constituyente, convocado por Decreto del 27-12-1821 | El Gral. José de San Martín | Autoproclamado "Protector del Perú", después de declarar la Independencia | Tomo I pp. 25-41 |
| 2 | 1826 | Fue redactada por el Gral. Bolívar. | El Gral. Simón Bolívar. | Convocado por el Congreso Constituyente de 1822, en medio de las disputas que tenía con el destituido Presidente Riva Agüero y la guerra de la independencia. | Tomo I pp. 98-101 pp. 119-120 |
| 3 | 1828 | Congreso Constituyente. | El Gral. Andrés de Santa Cruz. | Golpe de Estado, en enero de 1827, en medio del rechazo a la Constitución Vitalicia | Tomo I pp. 275-283 |
| 4 | 1834 | Convención Constituyente, convocada de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 177° de la Constitución de 1828. | El Gral. Agustín Gamarra. | Elegido de manera provisoria por el Congreso, luego del golpe militar encabezado por el Gral. La Fuente. | |
| 5 | 1839 | Congreso Constituyente de Huancayo. | El Gral. Agustín Gamarra | Golpe de Estado, el 24 de Agosto de 1838, en medio de la guerra por la Confederación Peruano-boliviana y la invasión de los chilenos. | Tomo II pp. 192-196 |

| | | | | | |
|----|------|---|--|---|-------------------------|
| 6 | 1856 | La Convención Nacional, convocada por decreto del 05-02-1855 | El Mariscal Ramón Castilla | Golpe de Estado, en 1854. | Tomo III pp. 297-333 |
| 7 | 1860 | Congreso Ordinario, convocado por decreto del 11-07-1859 y convertido en Constituyente, por propia decisión | El Mariscal Ramón Castilla | Ratificado por el Congreso en el cargo presidencial en 1859, Castilla disuelve el Congreso y convoca a elecciones legislativas. | Tomo III pp. 376-384 |
| 8 | 1867 | Congreso Constituyente, convocado por decreto de 28-07-1866 | El Gral. Mariano Ignacio Prado | Golpe de Estado, el 26-11-1865. | Tomo IV pp. 41-53 |
| 9 | 1920 | Asamblea Nacional, convocada por Ley No. 4000, de fecha 02-10-1919 | Augusto B. Leguía | Golpe de Estado, del 04-07-1919, aduciendo, sin pruebas, que no se iba a reconocer su victoria en las elecciones de ese año. | pp. 225-244 |
| 10 | 1933 | Congreso Constituyente, convocado por Decreto Ley No. 7160, de fecha 26-05-1931 | Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo | Golpe de Estado, en 1931. | pp. 228-257 |
| 11 | 1979 | Asamblea Constituyente, convocada por Decreto Ley No. 21949, de fecha 04-10-1977 | Junta Militar, presidida por el Gral. Francisco Morales Bermudez | Golpe de Estado, el 03-10-1968, comandado por el Gral. Velasco, y el 29-08-1975, comandado por el Gral. Morales Bermudez. | |
| 12 | 1993 | Congreso Constituyente Democrático, convocado por Decreto Ley No. 25557. | A. Fujimori. | Elegido en 1990, se convierte en dictador a través del golpe de Estado, el 05-04-1992. | |

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, recaído en la iniciativa legislativa "Proyecto de Ley que restablece la Constitución Política del Perú sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979" (Incluye Constitución de 1993).

3.- Las reformas Constitucionales a la Carta Magna de 1993.

La Constitución de 1993 sin embargo ha tenido 22 reformas constitucionales debatidas y aprobadas por el Congreso de la República. Todas las cuales se han aprobado en dos legislaturas ordinarias consecutivas conforme lo dispone el reglamento del Congreso de la República. Es decir, no se necesitó de Asambleas Constituyentes para promover cambios en la carta magna.

| LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEBATIDAS Y APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA | |
|---|--|
| 1 | <i>Ley N.º 26470, del 12 de junio de 1995, que tuvo por objetivo principal modificar el artículo 200º y precisar los alcances de las garantías constitucionales del Amparo y Habeas Data.</i> |
| 2 | <i>Ley N.º 26472, del 13 de junio de 1995, que modificó el artículo 77º en lo referido a la asignación de recursos del presupuesto del sector público y en particular a los provenientes del canon.</i> |
| 3 | <i>Ley N.º 27365, del 4 de noviembre de 2000, que modificó el artículo 112º con la finalidad de eliminar la reelección presidencial inmediata y al mismo tiempo acortar la duración del mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000. Esta reforma tuvo por objetivo dar una salida a la profunda crisis política generada en los inicios del tercer periodo del Presidente Alberto Fujimori, acortándose el mandato de las autoridades electas el año 2000 (incluido el mandato del propio Fujimori) con la finalidad de permitir la formación de un gobierno de transición y la celebración de nuevas elecciones generales el año 2001.</i> |
| 4 | <i>Ley N.º 27680, del 6 de marzo de 2002, que modificó el Capítulo XIV del Título IV referido a la descentralización, definiendo las bases del actual proceso de regionalización que se inició con la elección de los primeros gobiernos regionales en noviembre de 2002.</i> |
| 5 | <i>Ley N.º 28389, del 16 de noviembre de 2004, que sirvió de base para reformar el sistema pensionario vía la modificación de los artículos 11º, 103º y Primera Disposición Final y Transitoria, incorporando a la Constitución la teoría de los hechos cumplidos (con la única excepción de la materia penal cuando favorece al reo) y cerrando definitivamente el régimen del Decreto Ley n.º 20530, conocido como "cédula viva".</i> |
| 6 | <i>Ley N.º 28390, del 16 de noviembre de 2004, que reformó los artículos 74º y 107º con el objeto de reconocer a los Gobiernos Regionales como órganos con derecho de iniciativa legislativa y con capacidad de crear, modificar, suprimir o exonerar contribuciones y tasas dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.</i> |

| | |
|----|---|
| 7 | Ley N.º 28480, del 29 de marzo de 2005, que modificó los artículos 31º, 103º y 34º con la finalidad permitir al personal de las Fuerzas Armadas sufragar en los procesos electorales, teniendo como única limitación la imposibilidad de postular a cargos de elección popular mientras no hubieran pasado a la situación de retiro. |
| 8 | Ley N.º 28484, del 4 de abril de 2005, que modificó los artículos 87º, 91º, 92º, 96º y 101º, referidos a la regulación del sistema financiero y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, así como a ciertas restricciones para postular al cargo de Congresista de la República. |
| 9 | Ley N.º 28607, del 3 de octubre de 2005, que modificó los artículos 91º, 191º y 194º, referidos a los requisitos para postular al Parlamento Nacional, y disponiéndose además que el mandato de las autoridades regionales y municipales sería en adelante revocable. |
| 10 | Ley N.º 29401, del 7 de septiembre de 2009, que modificó los artículos 80º y 81º sobre la sustentación del presupuesto público y la Cuenta General de la República, respectivamente. Se introdujo, como novedad, que los ministros deben sustentar ante el Congreso los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior, así como los avances en la ejecución del presupuesto en el año fiscal correspondiente. |
| 11 | Ley N.º 29402, del 7 de setiembre de 2009, que modificó el artículo 90º incrementando el número de congresistas de 120 a 130. Como consecuencia de esta reforma, se modificó la Ley Orgánica de Elecciones creando el distrito electoral de Lima Provincias. A partir de dicho cambio, el Perú cuenta con 26 distritos electorales. |
| 12 | Ley N.º 30305, del 9 de marzo de 2015, que modificó los artículos 191º, 194º y 203º con el objeto de prohibir la reelección inmediata de los Alcaldes y Presidentes Regionales, disponiéndose además cambiar la denominación de estos últimos por la de "Gobernadores Regionales", quienes tendrán ahora la obligación de concurrir ante el Congreso de la República, bajo responsabilidad, cuando este lo requiera. |
| 13 | Ley N.º 30558, del 8 de mayo de 2017, que modificó el literal f del inciso 24 del artículo 2º con la finalidad de ampliar el plazo de detención policial sin orden judicial en caso de comisión de delito flagrante de 24 a 48 horas, así como incluir entre las causales de detención policial extraordinaria sin orden judicial hasta por 15 días a la comisión de delitos realizados en el marco de organizaciones criminales (antes de la reforma las únicas causales eran delitos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas). |
| 14 | Ley N.º 30588, del 22 de junio de 2017, que incorporó el artículo 7º-A con la finalidad de reconocer el Derecho de Acceso al Agua como Derecho Constitucional. |

| | |
|----|---|
| 15 | Ley N.º 30650, del 20 de agosto de 2017, que modificó el artículo 41° con la finalidad de ampliar el plazo de prescripción de la acción penal para el caso de delitos cometidos contra la Administración Pública por funcionarios y servidores públicos, así como por particulares y declaró imprescriptibles los supuestos más graves. |
| 16 | Ley N.º 30651, del 20 de agosto de 2017, que modificó el artículo 203° para otorgar legitimidad activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad, permitiéndole interponer acciones de inconstitucionalidad. |
| 17 | Ley N.º 30738, del 13 de marzo de 2018, que modificó el primer párrafo del artículo 52° con la finalidad de eliminar el plazo con que contaban los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos para realizar el trámite de obtención de la nacionalidad peruana. |
| 18 | Ley N.º 30904, del 9 de enero de 2019, que modificó los artículos 154°, 155° y 156° sustituyendo al Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia como órgano encargado de la designación, ratificación y remoción de los jueces y fiscales. |
| 19 | Ley N.º 30905, del 9 de enero de 2019, que modificó el artículo 35° con la finalidad de regular el financiamiento de organizaciones políticas. |
| 20 | Ley N.º 30906, del 9 de enero de 2019, que incorporó el artículo 90°-A con la finalidad de prohibir la reelección inmediata de congresistas. |
| 21 | Ley N.º 31042, del 15 de setiembre de 2020, que incorporó los artículos 34-A° y 39-A° estableciendo impedimentos para postular a cargos de elección popular y ejercer la función pública. |
| 22 | Ley N.º 31280, del 16 de julio de 2021, que modificó el artículo 112° con la finalidad de establecer el régimen de residencia temporal del expresidente de la República. |

4.- De la sentencia recaída en el Exp. N.O 014-2002-AI/TC del Tribunal Constitucional que ratifica la facultad del Poder Legislativo de realizar reformas a la Constitución sin necesidad de establecer una Asamblea Constituyente.

El Colegio de Abogados del Cusco interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 27600, el mismo que fue posteriormente DECLARANDO INFUNDADO por el Tribunal Constitucional.

El demandante sostiene que el Congreso de la República, en virtud de la Ley N.º.27600, publicada el domingo 16 de diciembre de 2001 se está arrogando atribuciones que son propias del poder constituyente originario, inalienable e intransferible, pues bajo el membrete de "reforma total", pretende estatuir una nueva Constitución. Señala que la actual Carta

Política no le ha conferido al Congreso la facultad de abrogarla y sustituirla por otra, sino solamente la de modificarla; es decir, le ha otorgado la posibilidad de actuar como un poder constituyente derivado, por lo que, en realidad, lo que el Parlamento está intentando realizar es dar un golpe de Estado. Aduce que la Constitución no ha establecido ningún trámite para que el Congreso efectúe una nueva Constitución, sino solamente para reformarla, pero manteniendo su identidad y continuidad, por lo que un análisis minucioso y doctrinario no puede dejar de lado que el poder de reforma sólo permite modificarla parcialmente, más aún si se considera que se puede reformar la Constitución en cualquiera de sus materias, salvo en las indicadas en el último párrafo del artículo 32° de la Carta Magna vigente. Afirma que la facultad de dictar una nueva Constitución es exclusiva del pueblo, a través de una Asamblea Constituyente, elegida expresamente con dichas facultades.”

Sobre la demanda interpuesta ante el TC el Congreso de la República en el marco de sus prerrogativas constitucionales señaló lo siguiente:

*“El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda indicando que el único procedimiento establecido en la Constitución que permite la reforma constitucional es el recogido en el artículo 206° y que sólo respetando tal procedimiento puede ser válida la reforma; únicamente de esta manera se observaría el principio de continuidad o estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico. Señala que el poder reformador del poder constituyente no es la única alternativa para una reforma total de la Constitución, pues una interpretación sistemática de los artículos 32° y 206° permite sostener que también se le ha conferido dicha facultad al Congreso de la República. **Asimismo afirma que la reforma total o parcial de la Constitución a cargo del poder legislativo, prevista en su propio texto, es consecuencia de la voluntad libre y autónoma del poder constituyente.** Agrega que el segundo párrafo del artículo 32° de la Constitución no ha sido establecido para aquellos casos referidos al referéndum constituyente, sino para los que tengan por objeto consultar a la ciudadanía sobre normas específicas de rango infraconstitucional, de carácter tributario y presupuestal, o sobre los tratados internacionales en vigor.”*

Mediante esta acción de inconstitucionalidad señalada en el Exp. N.O 014-2002-AI/TC del TC, se pretendía desconocer las facultades de reforma constitucional que tenía el Congreso de la República. Es decir, en interpretación del Tribunal Constitucional el Poder Legislativo si puede realizar reformas sin necesidad de establecer una asamblea constituyente.

5.- La propuesta presidencial de una reforma constitucional.

El presidente Constitucional de la República José Pedro Castillo Terrones, sin embargo, ha señalado en su discurso de asunción de mando del 28 de julio de 2021, que es necesario ir hacia un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, como muy bien anota, la Constitución peruana no contempla la figura de una Asamblea Constituyente, ni la elaboración de una Nueva Constitución; así como tampoco contempla, la atribución del presidente de la República para convocar a un referéndum constituyente. Sólo menciona la posibilidad la reforma parcial o total de la Constitución, por parte del Congreso.

En el citado mensaje de asunción de mando Pedro Castillo señaló, además, que presentaría ante el Congreso, un proyecto de ley de reforma constitucional que, tras ser analizado y debatido por el Parlamento, pueda ser aprobado.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley busca reconstruir desde el Congreso de la República el clima de confianza, equidad, legitimidad, justicia social y gobernabilidad democrática, entre el estado y el ciudadano, promoviendo, a través de una cultura de paz, tolerancia y sano debate de ideas, una nueva Constitución que impulse un crecimiento económico sostenido, inclusivo y participativo en beneficio de millones de peruanos.

VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de ley pone en marcha un proceso de Reforma Constitucional que nos llevará a un nuevo ordenamiento jurídico que adecuará la legislación nacional a las nuevas disposiciones de la Constitución que el Congreso decida aprobar.