

Guillermo Mardon Zárate

¿Reforma o Revolución?

Los dilemas del debate para una reforma
constitucional en el Bicentenario

Prólogo:
Domingo García Belaunde



¿Reforma o Revolución?

**Los dilemas del debate
para una reforma constitucional
en el Bicentenario**

E D I T O R A J U R Í D I C A G R I J L E Y

Guillermo Mardon Zárate

¿Reforma o Revolución?

**Los dilemas del debate
para una reforma constitucional
en el Bicentenario**

Prólogo:
Domingo García Belaunde

GRILEY

Primera edición: noviembre de 2021

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N.º 2021-12743**

Registro del Proyecto Editorial: 31501012100617

ISBN: 978-9972-04-713-8

© 2021, **¿Reforma o Revolución? Los dilemas del
debate para una reforma constitucional
en el Bicentenario**

© 2021, **Guillermo Mardon Zárate**

© 2021, **Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.**
Jr. Azángaro 868, Lima
Tlfs.: 01-7768008 • 923054974
ventas@libreriasgrijley.com

Diseño y diagramación

Libia Huamalí Sánchez

Composición e impresión

Editora y Librería Jurídica Grijley E. I. R. L.
Jr. Azángaro 1075, Lima
Tlf.: 337-5252
ediciongrijley@gmail.com

Tiraje: 500 ejemplares

DERECHOS RESERVADOS: DECRETO LEGISLATIVO N.º 822

Prohibida la reproducción de este libro por
cualquier medio, total o parcialmente, sin
permiso expreso de la editorial.

A Mariana, Hatsumi, Camila, Rafaela, Diego, Tomás y Piero para que crezcan en Libertad, bajo los valores que sus padres y los nuestros nos vienen enseñando día a día, y sean parte de una generación que transforme el mundo para bien.

¡Quieren ser libres y no saben ser justos!

Emmanuel-Joseph Sieyès

Enhorabuena porque habéis dado un ciudadano a la patria; pero advierte que es con la precisa condición de que con vuestra educación le hagáis útil a la república, en la guerra y en la paz.

Juvenal

No niego los derechos de la democracia; pero no me hago ilusiones respecto al uso que se hará de esos derechos mientras escasee la sabiduría y abunde el orgullo.

Henri-Frédéric Amiel

ÍNDICE

Prólogo	15
Introducción.....	23

CAPÍTULO I

CONCEPCIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PODER CONSTITUYENTE

1.1	La reforma constitucional en la historia republicana.....	27
1.2	Posiciones sobre la reforma constitucional en el Perú	33
1.3	Poder constituyente	36
1.3.1	Concepto y naturaleza	36
1.3.2	Clases de Poder constituyente.....	46
1.3.2.1	Poder constituyente originario	46
1.3.2.2	Poder de reforma constitucional.....	51
1.3.2.3	Poder reformador y Poder constituyente derivado.....	55
1.4	El Poder constituyente y las Constituciones en el Perú republicano.....	56
1.4.1	Tipos de manifestaciones del Poder constituyente	57

Índice

1.4.2	El Congreso Constituyente Democrático 1992-1993	59
1.4.3	Poder constituyente y su concepción según la propuesta presidencial y partidaria de Perú Libre.....	61

CAPÍTULO II

LOS MECANISMOS DE REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y LA PROPUESTA PRESIDENCIAL DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

2.1	Los mecanismos de reforma según las Constituciones Políticas del Perú.....	69
2.2	Clases de reforma constitucional.....	73
2.2.1	Facultad de reforma parcial de la Constitución.....	76
2.2.1.1	Procedimiento.....	76
2.2.1.2	Límites en la reforma parcial.....	80
2.2.1.3	Interpretación constitucional del Congreso ..	86
2.2.1.4	Control de las reformas por parte del Tribunal Constitucional.....	96
2.2.1.5	Cuestión de confianza y reforma.....	98
2.3	La utilización del referéndum en la reforma parcial.....	107
2.3.1	Naturaleza político-jurídica del referéndum.....	107
2.3.1.1	Procedimiento y límites.....	111
2.4	La reforma total de la Constitución.....	114
2.4.1	Comisión de estudio sobre las bases de la reforma constitucional en el Perú.....	117
2.4.2	«Con olor, color y sabor a pueblo»: Hacia una nueva Constitución Política según la propuesta presidencial...	121

¿Reforma o Revolución?

2.4.3	Proyectos de ley del Congreso para una asamblea constituyente y una nueva Constitución vía referéndum....	124
2.4.4	Posiciones políticas sobre la asamblea constituyente...	127
2.4.5	Iniciativas para una reforma constitucional 2018-2021....	145
2.4.6	Interpretación del mecanismo de reforma total por parte del Tribunal Constitucional a través de la STC 14-2002-AI/TC	149
2.4.7	La innecesaria obligatoriedad del referéndum en el mecanismo de reforma total	150

CAPÍTULO III

LEGITIMIDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

3.1	Concepciones de legitimidad.....	158
3.2	Legitimidad de la Constitución Política de 1993	163
3.3	Estado social y democrático de derecho	167
3.4	Representación y deliberación como elementos consustanciales en la legitimidad de la reforma constitucional	169
3.4.1	Democracia representativa.....	170
3.4.2	Democracia deliberativa	172
3.5	Legitimidad democrática del Congreso en las reformas constitucionales	175
	Epílogo	191
	Bibliografía	195
	Anexos: Reformas a la Constitución	207

PRÓLOGO

Conocía de referencias a Guillermo Mardon Zárate (Lima, 1986), pero solo personalmente hace algunas semanas, por gentil intermediación de mi buen amigo y pariente Luis García-Corrochano Moyano y el interés de Esteban Alvarado, directivo de la prestigiosa Editorial Grijley, que tan buenos títulos ha publicado. Realizó sus estudios en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), en donde se graduó de abogado en 2015 y seis años más tarde de magíster en Derecho Constitucional por la Universidad San Martín de Porres. Se ha dedicado al ejercicio profesional en diversas áreas del sector público y ha estado vinculado a la docencia en temas de Derecho constitucional y disciplinas afines en la UPC y en la Universidad de Lima. Ha publicado diversos ensayos en revistas especializadas y virtuales, y este que ahora presento que es su primer libro, que en su momento le sirvió de tesis de maestría, pero que debidamente revisado y actualizado lo presenta ahora al público.

Durante mucho tiempo el estudio y la difusión del Derecho constitucional se concentró en la Universidad Católica (desde los años de 1980 y aun antes, y se reforzó con la fundación de la maestría respectiva en 1990). Y posteriormente en la Universidad de San Marcos, nuestra más que cuatricentaria universidad. Y esto se expandió en provincias (Arequipa, Huancayo, Ica, Piura...), y en

otras zonas de la capital. Y todo reflejado en encuentros, cátedras especializadas y publicaciones de ensayos y libros sobre la materia. Es obvio pues, que a diferencia de lo que sucedía antes —en la década del setenta del siglo pasado— el Derecho constitucional se ha posicionado no solo en el mundo académico, sino incluso en la opinión pública, en donde de continuo aparecen en los medios televisivos e impresos, constitucionalistas de «bolsillo» que opinan de oídas y en forma desenfadada. Pero naturalmente, los que tienen una verdadera vocación, como es el caso de Guillermo Mardon, siguen otra ruta. Lo que tenemos entre manos, así lo atestigua en forma por de más fehaciente.

El título que se presenta es algo largo, pero muy explicativo: *¿Reforma o Revolución? Los dilemas del debate para una reforma constitucional en el Bicentenario*. ¿Qué tema es el eje central del libro? Pues, simplemente el de la nueva Constitución y el de la Asamblea Constituyente, que lo puso en el debate el partido Perú Libre y ahora lo enarbola el presidente Pedro Castillo, desde que asumió el cargo el 28 de julio de 2021.

El tema, en estricto orden cronológico y, con abundancia de fuentes, lo desarrolla nuestro autor y no tiene sentido que haga un recorrido o síntesis de lo que tan bien expone y analiza, pues para eso lo ha escrito y amerita ser leído. Más bien, quiero resaltar algunos puntos que su lectura me ofrece y a partir de ahí hacer algunas observaciones sobre el tópico, que son fruto, por cierto, de una lectura algo rápida, pero hecha con fruición.

Lo primero que hay que rescatar es que el tema lo ha puesto en agenda el partido Perú Libre, como ya señalamos, pero de manera vocinglera y monocorde. Y sobre eso se ha hecho un discurso inconsistente, cansino y demagógico. El presidente Castillo lanzó la ofensiva bajo temática muy atractiva, pero engañosa: hay que buscar una constitución hecha por el pueblo (...) que sirva al pueblo y que tenga «sabor» a pueblo. Seguramente estas frases han

sido de impacto, pero para un público ingenuo e indocumentado. Vemos lo que es una realidad incontestable: i) en ninguna parte del mundo las constituciones las hace el pueblo (...) en todo caso, lo hacen en forma indirecta y a través de sus representantes (...); ii) las constituciones están hechas para servir al pueblo, y si no lo hacen, no es porque ellas fallen, sino porque lo que fracasa es la clase política, y iii) «que la constitución tenga sabor a pueblo», esta es la más literaria de las frases, toda vez que las constituciones se plasman en papel y, este es generalmente inodoro, es decir, no huele a nada. Como vemos, tres postulados, que bien mirados, resultan falsos.

Veamos ahora otra realidad. El único partido que promovió la nueva Constitución en la campaña electoral fue Perú Libre, a través de su candidato Pedro Castillo Terrones. Y quedó en la etapa final y para la segunda vuelta con Keiko Fujimori. Pero su caudal electoral, en puridad, es 18.9 % de la población electoral. Dicho en otras palabras, hay un 81 % del electorado que no quiere saber nada de la nueva constitución o en todo caso, no le interesa. Lo que viene después, en la segunda vuelta, es distinto..., se vota para ganar y el resultado es un conjunto heterogéneo que se alinea con un partido o con otro. Y esa es una verdad incontestable. Que ahora con voz trémula pidan la Constitución a gritos, es un índice claro de su desesperación, más que de la razón que los asiste.

Ahora bien, ¿cuál es la situación en el campo constitucional en nuestro país? En 1993 y como compromiso de Fujimori con la OEA y la mesa de diálogo, se convocó a un «congreso constituyente democrático», que finalmente aprobó la Constitución actual, vigente desde hace veintiocho (28) años y que en su momento fue aprobada por un referéndum, por cierto, bastante ajustado.

Desde entonces, la actual Constitución ha vivido en jaque, si bien no han llegado a tumbársela y se afianza más conforme pasa el tiempo. Cuando en el verano de 2001 Paniagua asistió a la Casona de San Marcos para recibir el «doctorado honoris causa» de esa

Universidad, tuve tiempo de conversar con él en un aparte y lo que hablamos fue sobre la necesidad de hacer algo con referencia a la Constitución. Le recordé que cuando viajamos a Ica, años atrás, con Pedro Planas, era él partidario de hacer una nueva constitución y así lo dijo en varias oportunidades. Y en todo caso, dejar sin efecto la carta del 93, por su origen espurio. Él me comentó que desde el lugar donde estaba —la presidencia de la República— le era difícil hacer algo al respecto y optó por nombrar una comisión *ad hoc* con un total de 18 miembros, que por ausencia del titular presidí y que presentó su fruto final en una ceremonia formal en Palacio de Gobierno el 16 de junio de 2001. El informe refleja un acuerdo en términos bastante ceñidos, explicable por la época y que planteaba el retorno a la Carta del 79, con diversos ajustes. De hecho, el dilema que se presentaba en esa época era el siguiente: o se iba a una nueva constitución, tal como lo expresara en una entrevista Paniagua en el 2001 (cf. «El Comercio», Lima, 2 de abril de 2001) o se introducían las reformas necesarias a la vigente de 1993 (punto de vista del propio Paniagua años más tarde, cf. «El Comercio», 25 de febrero de 2006). Luego hubo otros intentos, como fue prepararla desde el Congreso (con la comisión que presidió Henry Pease y que no llegó a nada) o mediante una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que propició Alberto Borea, igualmente con resultado adverso. Esas han sido pues, las alternativas barajadas en torno a la vigencia de la Carta del 93 —y otras más que no mencionamos—, y mientras tanto han pasado los años. Algunas reformas, precipitadas y absurdas propició el atrabiliario presidente Vizcarra, y otra la Comisión de Alto Nivel que nombró el mismo Vizcarra, y cuyo grueso informe ha sido —hasta ahora— pasto de las polillas.

En realidad, a estas alturas no se sabe qué pueda pasar en el futuro. No me refiero al intento desenfrenado de los voceros de Perú Libre, sino a los pedidos de cambio que reclaman voces sensatas, en especial, en lo referente al restablecimiento del Senado, y

en cierto sentido el replanteamiento del descentralismo. El tiempo dará su veredicto. Sin embargo, es bueno dejar en claro que no soy enemigo ni de las reformas ni de las constituciones. El problema es cómo y cuándo hacerlo y, para qué. Y no proceder a «tontas y a locas». Quizá la idea sea nombrar a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos una comisión ad hoc, extraparlamentaria, que durante doce meses, estudie la posibilidad de reformas constitucionales o incluso de una nueva constitución. El resultado sería, necesariamente, pasado al Congreso para los fines del caso.

El otro tema sugerente que desarrolla el autor con gran prolijidad, es el de la Asamblea Constituyente, la cual, en la actual normativa, es totalmente inviable. A ella han apostado los líderes de Perú Libre, que se caracterizan precisamente por su orfandad de ideas y por la notoria ausencia de lecturas. Y es que ningún referéndum puede hacerse al margen del Congreso de la República. En efecto, el referéndum es uno de los derechos fundamentales de carácter político que se encuentra en el artículo 32 constitucional, esto es, en la parte dogmática, como los demás derechos políticos, sociales y económicos. Pero ello no basta; solos no sirven para nada. Esa proclamación necesita una implementación de diverso signo que la lleve a cabo, que la haga factible. En un caso, es la acción del Poder Ejecutivo, como son las políticas de gobierno (como es la salud, tan desatendida por los gobiernos desde 2018 y aun antes) o a través de aparatos jurisdiccionales o administrativos. Precisamente, la puesta en marcha del referéndum, en tanto y en cuanto derecho político que pretende alterar el régimen constitucional, se hace a través del artículo 206, que consagra, en un apartado especial, el mecanismo de reforma constitucional. Al igual que ciertos derechos requieren del concurso del órgano jurisdiccional y de procesos específicos (Habeas Corpus, Amparo, etc.), la implementación del referéndum pasa por el Congreso, de acuerdo al articulado dedicado expresamente a la reforma de la Constitución. Es lo

mismo que podemos ver en el resto del ordenamiento. Así, los derechos y deberes consagrados en el Código Civil, solo se hacen efectivos a través del Código Procesal Civil. Es el complemento de lo sustantivo con lo adjetivo, o, mejor dicho, instrumental. Y solo a través de este se hace posible.

El otro punto no exento de interés es cómo sería la composición de esta asamblea constituyente, postulada con tanta vehemencia. Y que tendría representantes que nombrarían los pueblos originarios, las comunidades, los sindicatos, etc.; en proporción de un cincuenta por ciento. Es decir, una composición de tipo corporativo, que históricamente ha demostrado su fracaso. Las corporaciones fueron una creación de la época medieval para precisamente ordenar y defender los intereses de los trabajadores. Ellas fueron eliminadas al impulso de la Revolución francesa, lo cual fue duramente criticado por Marx en 1848 en su conocido *Manifiesto Comunista*. La idea resurgió a fines del siglo XIX y ahí se enrolaron pensadores de muy variada tendencia. La Iglesia Católica se adhirió a ella y la defendió hasta 1931 a través de la encíclica *Quadragesimo Anno*, apartándose formalmente en 1942 con el mensaje navideño de Pío XII, en donde el pontífice apostó por la democracia representativa, aserto que no han hecho más que reafirmar los documentos pontificios posteriores. En el Perú tuvimos un ensayo parcial con el Senado Funcional incorporado a la Constitución de 1933 y que nunca fue puesto en práctica. Las experiencias del fascismo y de otras dictaduras de entreguerra terminaron por desacreditarla, no tanto por sus postulados teóricos, sino por su uso desnaturalizado y las consecuencias que ello acarrió. Pero hoy día, ingenuamente, se vuelve a ella, quizá con la secreta esperanza de manejar verticalmente esta participación corporativa, que precisamente va contra los principios democráticos hoy en día generalmente aceptados.

Prólogo

Es imposible adivinar o quizá intuir en dónde acabará esta propuesta constituyente, sin ambiente favorable y empujada casi a trancazos por el oficialismo y sus voceros. De hecho, no es un sentir nacional y hoy por hoy la pandemia, pese a que al momento que escribo esto va por los dieciocho meses de presencia entre nosotros, crea reclamos de la población afectada, que nada tienen que ver con una Constitución. Por el contrario, el problema no es que se discuta y apruebe una nueva constitución, sino que, de hacerla, la harán necesariamente mal y para quedarse en el poder.

Y no me extiendo más. Sobre esto y muchos temas, al margen de copiosa información estadística y cuadros comparativos, es lo que ofrece el estupendo libro que nos presenta Guillermo Mardon. Más que una presentación o prólogo, lo que he querido es invitar al lector a que lea el libro y vea si mis comentarios, hechos a vuela pluma, tienen algún sustento o no.

Lima, octubre de 2021

Domingo García Belaunde

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual de crisis sanitaria, política y socioeconómica que experimenta nuestro país, este libro es una propuesta académica que se suma a la discusión constitucional sobre los mecanismos de reforma de la Carta Fundamental, asunto ciertamente debatido durante las últimas décadas, pero que especialmente cobra actualidad en esta delicada coyuntura, por el protagonismo que ha adquirido en los planes de gobierno de algunos grupos políticos y candidatos del último proceso electoral peruano, manifestándose como promesas electorales de asamblea constituyente, nueva Constitución y referéndum. A la innegable problemática en torno a la aplicación de la reforma constitucional, suscitada por la existencia de distintas interpretaciones formuladas por diferentes actores políticos, sociales y jurídicos, aparece igualmente el genuino interés popular frente a los nuevos tiempos en que la sociedad cuestiona hoy en día el establecimiento de figuras arraigadas y sin un orden de cambio.

Sobre el particular nos hemos centrado en estudiar si es posible que, en un escenario de reforma constitucional, su conducción resulte necesaria o no ante el Congreso, en tanto cierta parte de la doctrina estima viable que bastaría que el pueblo soberano dirima si es procedente o no, sin la observación del Parlamento, ya que el propio texto constitucional contempla el mecanismo de iniciativa de referéndum, que resultaría distinto al de iniciativa

legislativa de reforma por parte de la ciudadanía. En este punto, debemos destacar que nuestro análisis además de sustentarse, como es obvio, en la interpretación del derecho constitucional que nos concede el examen de nuestra historia republicana, en los principios jurídico-políticos del Estado constitucional de derecho y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tratar de los conceptos fundamentales en materia constitucional (Poder constituyente, asamblea constituyente, Constitución, referéndum) y debido a las concepciones ideológicas sobre estas figuras que han empleado en sus discursos y planes de gobierno los partidos políticos y candidatos presidenciales, hemos tenido que configurar una aproximación al paradigma correspondiente a los sistemas ideológicos de los cuales proceden esas visiones políticas y constitucionales.

En la Constitución Política de 1993, no es posible la implementación de la figura denominada iniciativa de referéndum para llevar a cabo una reforma constitucional, sea parcial o total, sin respetar la actuación del Congreso en la misma, pues se estaría trastocando el sentido que el pueblo otorgó al Poder constituyente derivado para que sea el único que se encargue de efectuar la reforma de la obra fundamental y decida si es que la participación ciudadana en la aprobación de una reforma puede realizarse o no, dependiendo de la deliberación y acuerdos que se manifiesten en su pleno como expresión de una verdadera representación popular. Analizamos si, desde la propia Constitución, los mecanismos de reforma pueden prescindir de la intervención del Congreso. Del mismo modo, entendemos que la propia naturaleza del Poder constituyente, en virtud del sentimiento de cambio con el apoyo popular, puede expresarse a través de una asamblea o congreso constituyente. No obstante, debemos también precisar, en términos concretos, que ese Poder constituyente al que se alude en materia constitucional en nuestro país ha instaurado y legitimado un Estado constitucional de derecho.

Introducción

Desarrollando el concepto de representación que recae sobre el Congreso, abordamos la figura de la democracia deliberativa como sustento de legitimidad en las decisiones que justifiquen las mencionadas reformas. En vista de ello, se exponen los riesgos de considerar viable un mecanismo de cambio con prescindencia del Parlamento, puesto que desnaturalizaría tales figuras y socavaría los principios elementales del Estado social y democrático de derecho que nos rigen como Nación.

Para ello, en primer lugar, abordaremos la teoría de la reforma constitucional. Se empezará entonces por esbozar definiciones de figuras jurídicas que están contenidas en dicha teoría, tales como Poder constituyente, poderes constituidos, poder de reforma, entre otras.

Con un marco teórico claro, se expondrán los argumentos por los cuales sostendremos que el no respeto a los procedimientos establecidos en la Constitución para su reforma la desnaturaliza y atenta contra ella, de modo que no es posible realizar una interpretación fuera del ámbito sobre el cual la Constitución ha delimitado su actuación, tampoco creando nuevos procedimientos para modificarla. Por ende, es un deber del operador jurídico respetar y preservar la obra del Constituyente.

Finalmente, expondremos cómo se conjuga el rol de la legitimidad en la reforma a través de la configuración de un Estado social y democrático de derecho, en donde la democracia representativa y deliberativa sirvan como sustento en la supremacía constitucional para orientar esta reforma. En esa tesitura, se expone la importancia de que las reformas puedan ser deliberadas a través del máximo órgano de representación del Estado.

Con todo, debe también tenerse muy presente que existe una visión diametralmente distinta a la expuesta, cuya configuración obedece a la estructura jurídico-política de los estados autoritarios occidentales y orientales. A ese modelo constitucional que se ha plasmado en muchos de esos países durante la historia contempo-

ránea se hará referencia en su momento debido a que las propuestas sobre asamblea constituyente y nueva constitución planteadas por el actual gobierno se afilian estructural y funcionalmente al referido modelo, compartiendo principios comunes de aquellos regímenes del otro lado del telón de hierro durante la guerra fría, pero relanzado con una nueva terminología como es el caso de algunas repúblicas hispanoamericanas en lo que va del siglo XXI.

CAPÍTULO I

CONCEPCIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PODER CONSTITUYENTE

1.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA REPUBLICANA

El Estado Peruano ha enfrentado a lo largo de su historia diversos momentos constitucionales en donde las fuerzas políticas convergieron en la fundación de una nueva forma de organización plasmándola en diversas constituciones. Esa forma de organización política y constitucional, la republicana y democrática, cuya expresión más próxima en el tiempo es el Estado social y democrático de Derecho o Estado constitucional de Derecho, se instauró en oposición al sistema monárquico absolutista, al llamado antiguo régimen⁽¹⁾. En las décadas previas a la declaración de la independencia del Perú, la monarquía hispánica atravesó una crisis política debido

(1) La expresión política del último momento monárquico de dominio español en el Perú se ha denominado absolutismo ilustrado, autocracia y más popularmente tiranía por varios ideólogos de la emancipación. En el caso de las colonias de ultramar del imperio español, fue el absolutismo borbónico o reformismo borbónico con que se encontró y debatió la etapa previa a la independencia nacional.

a la intervención militar de España por Napoleón Bonaparte, quien colocó en el trono hispánico a su hermano José I. La otra España, la que resistió al emperador de los franceses, generó un primer momento constitucional en que se debatió la estructura política y el ejercicio del poder monárquico autocrático, lo que concluyó en una nueva forma de gobierno para el Estado español: la monarquía constitucional, con su propia Carta Fundacional, la Constitución de la monarquía española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz. Esta Norma Fundamental fue debatida y promulgada por un parlamento, las Cortes Soberanas de Cádiz, órgano asambleísta, constituyente y representativo⁽²⁾ de todo el imperio español y las colonias de ultramar.

La referida Constitución de Cádiz de 1812, en lo concerniente a su modificación o reforma, era consciente de su labor de edificación inicial y gradual del orden monárquico-constitucional, que sería parte de un proceso de legislación sucesivo que dependería de la realidad política dinámica y de las diversas materias pendientes dado lo extenso y heterogéneo del Estado hispánico. En el Título X «De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella», los artículos 375-384 desarrollan el mecanismo de reforma que podría operarse después de 8 años, a través de una diputación investida de poderes especiales, con una propuesta de reforma presentada por escrito y firmada por 20 diputados como mínimo, la cual debía ser leída tres veces y luego sometida a debate, etc. Este documento constitucional que llegó a promulgarse y estar vigente en

(2) En el caso del virreinato del Perú, los representantes o, más exactamente, los diputados ante este Congreso, fueron elegidos en comicios organizados por los cabildos. Estos representantes peruanos viajaron a Cádiz llevando una serie de propuestas políticas y socioeconómicas demandadas por los distintos sectores de la sociedad virreinal, las que se expusieron y debatieron en las sesiones de esta asamblea, para verse finalmente reflejadas en el articulado del documento.

el virreinato del Perú fue derogado por el rey Fernando VII en 1814, quien después de recuperar el trono de España para los borbones y luego de expulsadas las tropas bonapartistas de la península ibérica, reinstaló con redoblado vigor la monarquía absolutista en todos sus dominios.

Proclamada la independencia del Perú, el Primer Congreso Constituyente de 1822 significó «formalmente el desmantelamiento del antiguo régimen, del Virreinato» (Basadre 1980) y la fundación del «Gobierno de la República», «popular representativo», determinado por la ley fundamental, que declaró a la Nación Peruana como independiente de España y de toda dominación extranjera. El Perú tampoco podía ser de propiedad de ninguna persona o familia, como lo fue con el autócrata hispánico, las dinastías imperiales o las aristocracias de origen. El Congreso Constituyente del Perú ostentaba los poderes otorgados por «los pueblos» a «todos y cada uno de sus Representantes», con lo cual esa representatividad queda instaurada por legitimidad democrática. En cuanto a la reforma constitucional o ratificación de la ley de leyes, estaba sujeta a un «Congreso General» de diputados de todas las provincias libres —y las desocupadas por el enemigo en la guerra que se libraba aún contra España— (art. 191). Igualmente, el procedimiento de reforma constitucional procedía en virtud de una «cláusula especial» autorizada por «los poderes de los diputados» (art. 192).

A la anterior reseña del momento constituyente de fundación de la República del Perú y dación de nuestra primera Carta Magna, se suman resumidamente dos siglos de república, en que agentes políticos y jefes de gobierno que ejercieron el Poder Ejecutivo buscaban legitimarse a través de las constituciones que promulgaban. Con ello, nunca se dio oportunidad para que opere un proceso de reforma que haga viable un tránsito adecuado en un proceso de cambio en el sistema político-jurídico nacional.

De esta manera, el concepto de reforma constitucional cobra real importancia ya que de la idea primigenia de rigidez constitucional para salvaguardar el orden y la seguridad jurídica de la Nación se pasó a contemplar alternativas para enfrentar crisis políticas y desfases en la consolidación de instituciones contempladas en la obra constitucional⁽³⁾.

En los últimos tres años a raíz de la crisis política que se desencadenó debido a los enfrentamientos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el primero de estos planteó distintos proyectos de reforma constitucional los cuales fueron debatidos; algunos, ciertamente modificados, fueron aprobados; y finalmente consultados vía referéndum.

Sin embargo, a pesar de que se llevaron a cabo tales transformaciones constitucionales, el enfrentamiento político continuó entre estos dos poderes y el Ejecutivo —al considerar que no se habían satisfecho las demandas de transformaciones— propuso un adelanto de elecciones para zanjar la crisis política acontecida.

Frente a este escenario se manifestaron distintas voces de reconocidos constitucionalistas que objetaron la idea del Ejecutivo, mientras que otros la apoyaron argumentando incluso que para su aprobación no resulta necesario que sea conducida por el Congreso, sino que bastaría que el pueblo soberano dirima si resulta procedente o no, ya que el propio texto constitucional contempla el mecanismo de iniciativa de referéndum, que resultaría distinto al de iniciativa legislativa de reforma por parte de la ciudadanía.

De esta manera, los partidarios de esta propuesta consideran que es plenamente factible que pueda llevarse a cabo una modificación de la Constitución, sea parcial o total, en donde solamente

(3) Nuestra actual Norma Fundamental ha replicado en gran parte el contenido de la Constitución de 1979, por lo que esta última sirve como un parámetro histórico.

participe el pueblo, a través del mecanismo de democracia directa de «referéndum», dejando de lado la participación del Congreso conforme a lo establecido en el artículo 206 de la propia Constitución. Tal sustento recae en los fundamentos jurídicos 2 y 8 de la Resolución N.º 157-2012-JNE y en la integridad de la Resolución N.º 109-2003-JNE, mediante los cuales se hace una distinción entre los derechos de los ciudadanos a presentar una iniciativa de reforma constitucional y el derecho a someter a consulta popular la reforma de la Constitución. Ello deriva de una incorrecta interpretación de nuestra Constitución ya que se indica que el segundo párrafo del artículo 206 de la misma menciona al 0.3 % de la población electoral como sujeto de iniciativa de reforma constitucional, mientras que el artículo 31 de dicho cuerpo normativo establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, etc. Es decir, valiéndose de la literalidad de ambos artículos se postula la existencia de iniciativa de referéndum con la iniciativa legislativa de reforma.

Sin embargo, la utilización de dicha figura supone poner en riesgo los elementos que caracterizan al Estado social y democrático de derecho en nuestro país, descritos a través de la Sentencia N.º 0008-2003-AI/TC, en donde el Tribunal Constitucional indicó que una de las características que se desprenden de la naturaleza de este Estado es que se sustenta en los principios de seguridad, soberanía popular y separación de poderes.

Al validar la figura de iniciativa de referéndum para llevar a cabo una reforma constitucional, sea parcial o total, sin respetar la actuación del Congreso en la misma se estaría trastocando el sentido que el pueblo otorgó al constituyente derivado para que sea el único encargado de llevar a cabo la reforma de su obra y decida si es que la participación ciudadana en la aprobación de una reforma pueda llevarse a cabo o no dependiendo de la habilitación en los votos que se manifiesten en el pleno del Congreso como expresión de una verdadera representación popular.

Asimismo, al considerar viable que opere este tipo de reforma se pone en grave peligro la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento ya que existirían diversos incentivos perversos en los detentadores del poder y podría manipularse esta figura para intereses políticos subyacentes.

Analizaremos entonces si el no respeto a los procedimientos establecidos en la Constitución puede llegar a desnaturalizarla y atentar contra los principios elementales del Estado social y democrático de derecho; si es posible emplear solo el referéndum para reformar parcial o totalmente la Constitución; y específicamente si a partir de una interpretación sistemática de los artículos 31 y 32, incisos 1 y 206, de la Constitución puede reconocerse el derecho a la iniciativa de referéndum distinta al derecho de iniciativa legislativa ciudadana de reforma constitucional, por la cual se modifique la Norma Fundamental.

En otra oportunidad, hemos expuesto también que la posibilidad de utilizar el mecanismo de referéndum en la reforma parcial o total de la Constitución debe contemplar inexorablemente la actuación del Congreso de forma previa. Por ende, no resulta posible validar la teoría que señala que a través de la iniciativa de referéndum el pueblo decide, sin la participación del Congreso, si opera o no una reforma constitucional.

Igualmente, hemos explicado el mecanismo legislativo de reforma de la Constitución como una facultad que el Poder constituyente, a través de su obra, la Constitución, confirió exclusivamente al Congreso de la República en donde de manera subsidiaria puede intervenir el pueblo a través del mecanismo de referéndum.

Como resultado, nos abocamos a evaluar la afectación que produciría para el Estado social y democrático de derecho el reconocimiento del derecho de iniciativa de referéndum que prescindiera de la participación del Congreso para la reforma parcial o total de la Constitución.

1.2 POSICIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Silva (2008) concluye que los límites impuestos a la reforma constitucional, sean formales o materiales, aseguran el carácter de permanencia de la Constitución. Asimismo, afirma que la respuesta respecto a cuándo se configura una reforma total o parcial de nuestra Norma Fundamental, debe obedecer a los cambios materiales en sus artículos, mas no a un cambio numérico.

Por otro lado, destaca que el pueblo es el titular del Poder constituyente originario, por lo que crea la Constitución, mientras que el Poder constituyente derivado o, también denominado, reformador, es el que se encarga, valga la redundancia, de reformarla. De este modo, deviene en un poder constituido. Así, cierta parte de la doctrina considera que las reformas deben ser entendidas como parciales, dado que la consideración de una reforma total implicaría sustituir la Constitución, aunque muchos otros autores han avalado la figura de la reforma total en sus ordenamientos.

Sin embargo, en el caso peruano, nuestra actual Constitución —tal como sucedió con la Carta Magna de 1828— habilitó su reforma total sin establecer los límites que deben observarse, a diferencia de lo que sucede con la reforma parcial en donde estos límites se encuentran claramente delimitados.

Finalmente, Silva Pacherre concluye señalando que, en nuestro caso, quedó constitucionalizada la reforma total, sembrando el «germen de su propia destrucción» y generando desprotección frente a los cambios e intereses políticos que podrían darse, por lo cual propone que sea corregido dicho error llevando a cabo una modificación en el término «reforma total».

Quiroz (2012) sostiene que la problemática de la reforma constitucional en el Perú gira en torno al poder político más que a dilemas del derecho. A las constituciones se les reconoce como

auténticos documentos jurídicos que sustentan el principio de supremacía constitucional y permiten que se realice el mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes. Identifica también que nuestra Norma Fundamental no hace distinción de los mecanismos que corresponden a su reforma parcial y total. Los requisitos formales para la validez de las reformas y los límites materiales solo están referidos a las reformas parciales, mientras que, en relación a la reforma total, no se encuentran precisados los requisitos y límites.

Quiroz sostiene que no es válido igualar los procedimientos de reforma parcial y total conforme al desarrollo del artículo 206 de la Constitución, ya que ambos suponen la manifestación de dos poderes completamente distintos: el de reforma como poder constituido y el de creación como poder constituyente.

Córdoba (2015) señala que toda reforma, sea parcial o total, debe ser elaborada siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 206 de la Constitución. Si bien el Tribunal Constitucional ha señalado que el referéndum es obligatorio en el mecanismo de reforma total, Córdoba sostiene lo contrario en tanto este mecanismo se puede realizar o no dependiendo de la vía de reforma que se escoja.

A su vez, hace mención de que los ciudadanos pueden solicitar un referéndum constitucional conforme a lo establecido en el artículo 32, inciso 1, de la Constitución y la Ley N.º 26300, sobre los derechos de participación y control ciudadanos. Comparte incluso el criterio de Silva Pacherre y Quiroz Vigil en el sentido de la no admisión de la tesis de reforma total debido a que debe autoconservarse el Estado constitucional.

López (2019) expone que no es acertado que el artículo 206 de nuestra actual Constitución inicie con la frase que, en forma similar, fue recogida en el artículo 306 de la Constitución de 1979: «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso». Ello en función a que los artículos 2.17 y 31 de la Norma

Fundamental introducen el derecho al referéndum, mientras que su artículo 32.1 regula la facultad de reforma total o parcial. Con esto, una incorrecta interpretación pondría en tela de juicio el derecho de referéndum directo para reformas totales o parciales de la Constitución, puesto que la limitaría a que necesariamente pase por el Congreso de la República, lo que no es admisible.

Indica que una lectura sistemática de los artículos 2.17, 31, 32.1 y 206 de nuestra Constitución debe diferenciar el derecho subjetivo constitucional de promover un referéndum de reforma total o parcial de la Constitución. Para ello, deben seguirse las reglas establecidas en la Ley N.º 26300 y en los artículos constitucionales anteriormente citados. En ese sentido, no se necesita pasar por un procedimiento parlamentario de aprobación de la reforma, pues se tiene el procedimiento reglado del artículo 206 que establece que el Congreso posee una competencia monopólica y exclusiva para reformas constitucionales parciales que provengan de las iniciativas de reforma por parte del presidente de la República, los congresistas o del 0.3 % de ciudadanos, lo que difiere con el derecho de referéndum.

Sar (2007) propone que la inestabilidad de las Constituciones en el Perú se vincula a la realidad política más que a los textos en sí, en tanto se deja de lado la legalidad de manera frecuente. Indica que debe aceptarse la idea de que por el solo hecho de reformar la Constitución no se resuelven los problemas sociales del país. Esto no implica desconocer que en un hipotético escenario se podrían dar cambios políticos y sociales que permitan erigir un momento refundacional a través del cual se recurra a la figura del Poder constituyente.

Sostiene que, si los mecanismos de reforma resultan muy complejos, esta se llevará a cabo por vías extralegales. Ahora bien, considera que la combinación de reglas accesibles, prudencia política y control abstracto, a través del proceso de inconstitucionalidad, genera un sistema balanceado en nuestra tradición.

1.3 PODER CONSTITUYENTE

1.3.1 Concepto y naturaleza

Para plantear una definición de este concepto, debemos remitirnos a Emmanuel-Joseph Sieyès, uno de los precursores de la teoría del Poder constituyente, en una serie de escritos, pero en especial en *¿Qué es el Tercer Estado?* (1789), texto representativo de los momentos iniciales del proceso revolucionario francés. El pensamiento de Sieyès sobre el Poder constituyente se desarrolla a partir de la crítica que postula a la limitada intervención en las decisiones económicas y políticas que tenía la clase social mayoritaria, el Estado llano o Tercer Estado, integrada por grupos socioeconómicos de variada índole entre los que se encontraban profesionales, comerciantes, trabajadores, etc., en quienes se depositaban las mayores cargas de contribución tributaria en situaciones límite para la monarquía absolutista como la aguda crisis económica y política apreciada en Francia hacia 1789.

Sobre el Poder constituyente, Sieyès (1973) sostiene: «En cada parte la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ninguna especie de poder delegado puede cambiar nada en las condiciones de su delegación» (pp. 76-77).

En cuanto a lo manifestado por el francés en su obra, Luque (2011) afirma:

Sieyès tenía que demostrar que, para darse una Constitución, la Nación tenía que tomar la decisión mediante la reunión de representantes extraordinarios especialmente delegados para expresar la voluntad nacional; ello lo conduce a elaborar la teoría del Poder Constituyente, a fin de establecer a quién pertenece y cuáles son las condiciones de su ejercicio (p. 1).

Así, los postulados de Sieyès, respecto al Poder constituyente, descansan en la representación popular como base de toda orga-

nización política. Inicialmente reflexionó sobre «los medios de actuación» de los que disponían los «representantes de Francia» para los Estados Generales de 1789. Desde el punto de vista que se fue desarrollando, la representación popular formulada por Sieyès consiste en la intervención de los delegados de todas las clases sociales convocadas en la citada asamblea con capacidad de decisión y ejecución sobre los asuntos políticos y económicos de la monarquía, lo cual traía consigo una eliminación de privilegios para la nobleza y el alto clero, así como una imposición de iguales cargas de contribución tributaria a todos para enfrentar la debacle. Se dejaba atrás entonces el peso histórico contributivo que recaía sobre el Tercer Estado y en especial el sector más pudiente y gravado conocido como burguesía. La forma de asegurar la implantación de estas medidas en la asamblea nacional era instaurando el voto individual e igualitario de los integrantes de cada estado, disolviendo el voto único por estamento como era hasta ese momento en el ya tambaleante antiguo régimen, donde el resultado de la votación en los Estados Generales tendía a que el voto solitario del Estado llano resultase perdedor contra los dos votos asegurados y unidos de la aristocracia y el alto clero. Ante esa modalidad electiva, es que Sieyès en el inicio de ese famoso discurso afirma categóricamente que el Tercer Estado era «todo», esto es, la mayoría de representantes de Francia; pero no había sido «nada» frente a una elección estamental beneficiosa a la aristocracia y el alto clero que tenían asegurados 2 votos, de 3; y aspiraba a «ser algo», a decidir sobre los destinos del reino respaldados en el voto mayoritario de los integrantes del Tercer Estado. El paso sucesivo correspondería a la asamblea constituyente para que todo lo anterior sea positivizado en un documento angular, fundacional, es decir, en la Constitución de la Primera República Francesa. Defendiendo estas ideas, el abate Sieyès se convertirá en uno de los colaboradores en la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

(1789) y en uno de los principales redactores de la Constitución francesa de 1791. No debe perderse de vista entonces que el sentido del Constituyente se genera mediante enunciados políticos que repercutirán finalmente en mandatos jurídicos en la forma en que una sociedad política busca organizarse. Desde esa perspectiva, es válida una concepción en que la mejor manera de que un gobierno pueda desenvolverse de manera óptima es a través de una organización política y que la voz que exprese el sentir, en cuanto forma y modo de convivencia, se traduzca en una soberanía nacional. De igual modo, Sieyès entiende que todo esto se consigue solamente con la representación.

Sar (2007) expone que las propuestas del Tercer Estado se justificaron frente a la crisis económica del reinado de Luis XVI, ocasionada por el despilfarro de recursos de la clase aristocrática y la nobleza. En oposición a la idea de financiamiento estatal por impuestos a los que se encontrarían sometidos, el rey convocó en esa oportunidad a los Estados Generales para deliberar sobre esta materia. Ese mecanismo asambleísta instituido en la monarquía francesa para plantear y ejecutar soluciones en contextos de crisis como el descrito se trataba de una reunión nacional deliberante de todas las clases sociales del reino de Francia que exponían sus puntos de vista e intervenían con su voto en la aprobación de las medidas acordadas. Este voto de clase no era individual según la cantidad de integrantes sino estamental o de conjunto, y por lo común se imponían incrementos tributarios para enfrentar las crisis económicas o asumir los costos de las guerras a la clase contribuyente que comprendía la mayor cantidad de participantes, es decir, el Tercer Estado. Los Estados Generales estaban en resumen compuestos por tres estamentos: el alto clero (Primer Estado), la nobleza (Segundo Estado) y el pueblo llano (Tercer Estado). La fundamentación de ese Tercer Estado, en el aspecto político, obedecía a la defensa de los intereses de la burguesía (el mayor componente social de este grupo) frente a los de la aristo-

cracia y el alto clero, que se consideraban prerrogativas, ventajas y exenciones de clase. Sieyès busca plantear una igualdad que se centre en la eliminación de privilegios y en la convocatoria a los referidos Estados Generales con el fin de concretizar esa igualdad. Sin embargo, uno de los puntos más interesantes expuestos por Sieyès es la forma en que plantea la votación: señala que tanto la nobleza como el clero representan intereses de los particulares en tanto grupos privilegiados minoritarios dominantes en la asamblea por su voto estamental, mientras que el Tercer Estado realmente representa a la Nación en su mayor extensión social, conformada por la mayor cantidad de súbditos franceses, pero perjudicada en el sistema eleccionario por aquel voto solitario. La convocatoria a una Asamblea Nacional se convierte en el momento político para cuestionar las prácticas del antiguo régimen, que en lo sucesivo derivará en una asamblea para deliberar, establecer y ejecutar un peculiar mecanismo de votación que vaya de acuerdo con las demandas del Tercer Estado. Esta idea se mantendrá en desarrollo con la defensa de Sieyès por el sufragio universal en la Constitución de 1791.

Según ese planteamiento, Sieyès postula las etapas de formación de un Estado tomando en consideración el papel preponderante de la representación en ese mecanismo. Sar (2007) explica cada una de las etapas afirmando que, en la primera, las personas tienen una voluntad para agruparse y formar una Nación, a pesar de contar con voluntades individuales. Como resultado, el concepto *Nación* se encontrará unido al derecho natural que es consustancial al Poder constituyente, caracterizado por ser inalienable e indiscutible. Esto, en la práctica, privaría a que una Constitución destruya al concepto de Nación, toda vez que esta se funda justamente en el derecho natural. En una segunda etapa, será la Nación la que actúe en función de la voluntad común y se caracterizará por el hecho de que el poder sea ejercido en conjunto y que puedan convivir necesidades mutuas en las personas. En este estadio, entonces puede

hablarse del nacimiento de una Constitución. Finalmente, frente a un número asociado y disperso en los miembros de la Nación, cada uno de ellos no podrá ejercer solo una voluntad común, de tal manera que la representación se vuelve necesaria.

Siendo así, el contexto en el cual se desarrolla la idea de un Poder constituyente supone la incapacidad material de expresar la voluntad popular de todo el conglomerado de ciudadanos, y se recurre a dicha figura conceptual con el fin de dotar de significado e importancia a la soberanía del pueblo traducida en la representación.

La soberanía, en la concepción de Sieyès, es muy importante, ya que se fundamenta en la noción de Poder constituyente. En ese orden de ideas, Cairo (2010) indica que tal soberanía reside en el Poder constituyente del pueblo, en donde por más que este haya determinado en una Constitución la potestad de delegar dicho poder en autoridades constituidas, nunca deja de conservar para sí mismo tal poder. Visto lo anterior, la soberanía, a pesar de repartirse entre las mencionadas autoridades, contiene una unidad indivisible, es decir, se mantiene retenida en el pueblo; y, por otro lado, el pueblo es el que conserva en sus manos el Poder constituyente, con lo cual nunca quedará obligado por la Constitución, pues jamás se condicionará al soberano, esto es, el pueblo, el cual tendrá el derecho de cambiar su Norma Fundamental o no, cuando lo estime conveniente.

Cabe destacar que, conforme expone Blume (2009), el legado de Sieyès no solo descansa en la destrucción de los postulados del antiguo régimen, sino en que se germinó una nueva sociedad en donde la teoría del gobierno representativo fue creada y dio finalmente solución a la problemática planteada de Rousseau respecto a la indivisibilidad de la soberanía, la cual como indicamos queda superada al seguir considerando al pueblo soberano como el titular del Poder constituyente, que nunca pierde esa condición aun cuando la representación es delegada a cierto número de individuos cuya función consiste en ser la voz del pueblo.

Otro de los grandes juristas que desarrolló este concepto fue Schmitt (1982), quien formuló: «El poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza es capaz de adoptar la concreta decisión del conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando la existencia de la unidad política como un todo» (pp. 93-94).

La teoría del Poder constituyente que plasma Schmitt debe interpretarse a partir de la importancia que este le da al carácter de lo político en la organización de una nación. Ciertamente, el autor le da un valor único a la forma en que la ciudadanía comprende los ideales y máximas a los que una Nación debe aspirar. Solo a partir de que sean asimilados y compenetrados dichos conceptos por estas personas, tendrá sentido la constitución de un documento de organización y reconocimiento de derechos y deberes.

Sin embargo, más allá de estos postulados, debe destacarse que dicha voluntad, que en principio supone la forma en que se organiza un Estado, no solo tiene que limitarse a establecer la jerarquía de sus órganos, sino más bien el control que debe existir entre todos estos para un equilibrio armónico en donde ningún poder se encuentre uno por encima del otro. Dicho en otras palabras, devendrá la concretización del autogobierno de una estructura política.

A este respecto, Cairo (2010) expone:

El Poder Constituyente es una expresión de autogobierno. Por consiguiente, no puede ser el sustento para que las personas renuncien a la posibilidad de decidir libremente acerca de la organización de su gobierno. Esta renuncia se produciría si los integrantes de una sociedad política, invocando el ejercicio de este poder, adoptarán un sistema autocrático, es decir, una organización en la cual el ejercicio de más de una función política se encontrará en manos de un solo órgano del Estado (p. 13).

Como expone el autor, dicho autogobierno implicará una regulación en el actuar político de los órganos creados en la obra del Poder constituyente, denominados poderes constituidos, ya que justamente emanan de la expresión de ese poder, es decir, se derivan de la Constitución.

Sobre el concepto de Constitución, ligado a la teoría del Poder constituyente, podemos señalar que esta es definida como el orden jurídico fundamental de una comunidad, la cual se encarga de plasmar los lineamientos sobre los que se debe formar una unidad política, y como la forma en que el Estado reparte las funciones y sobre lo cual limita su poder preservándolo de un posible abuso (Hesse, 1992).

Igualmente, compartimos lo expresado por Aragón (1986), quien señala lo siguiente: «La Constitución es la norma fundamental que establece la delimitación del ámbito de las libertades de los individuos y de las competencias de los órganos del Estado, bien entendido que la delimitación del ámbito de las libertades ha de significar su garantía y la de las competencias estatales su limitación» (pp. 16-17).

Dicha delimitación de libertades también se plasmará con el reconocimiento y garantía de una lista cerrada o abierta de los derechos fundamentales de las personas (Castillo Córdova, 2005).

En el constitucionalismo moderno, este es el pilar fundamental del valor supremo de las constituciones, ya que la vinculación de esta, como expresión directa del pueblo, y su obligatoriedad tendrá —como un estándar de reconocimiento— la salvaguarda ejercida sobre los derechos de las personas, lo cual no solo se limita a una vertiente de cumplimiento vertical, sobre lo que puede garantizar o no el Estado, o la manera en que este se abstiene de generar un daño contra los derechos fundamentales en su actuar, sino que también adquiere relevancia la eficacia horizontal de los derechos,

que conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia N.º 1124-2001-AA/TC, del Tribunal Constitucional de nuestro país, implica que la regulación de las relaciones jurídicas se proyecta también a los particulares, de modo que si estos pretenden desconocer los postulados constitucionales en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas, esos actos devienen en inconstitucionales.

Por lo expuesto, puede concluirse, en cuanto a la noción de Poder constituyente-Constitución, que uno no puede existir sin el otro: el primero es un todo creador y el segundo una creación que determinará reglas y principios sobre los cuales descansa todo el ordenamiento jurídico. Ello se condice con las características del Poder constituyente que destaca nuestro Supremo Intérprete.

Así, en el fundamento jurídico 60 de la Sentencia N.º 14-2002-PI/TC, del Tribunal Constitucional, se ha indicado que este poder cuenta con la calidad de ser único, extraordinario e ilimitado. En cuanto a lo primero, implica que no puede existir otro poder que ejerza la función del Constituyente, mientras que la calidad de extraordinario supone que dicho poder se ejerce de manera excepcional ante situaciones o momentos históricos determinados. Asimismo, es ilimitado, dado que, más allá de él, no existe poder alguno que lo limite (Cairo, 2010).

En el caso peruano, la formulación de las bases para la fundación de la República del Perú durante el debate sobre la forma de gobierno en la Sociedad Patriótica, la reflexión sobre las doctrinas constitucionales y su adecuación a la realidad política y social peruana con motivo del Primer Congreso Constituyente de 1822, y el análisis de los principios y organización del sistema republicano que se plasmó en la Constitución Política del Perú de 1823, incluso la propia redacción de esta primera Carta Magna, se debe en gran medida al pensamiento y participación política de José Faustino Sánchez Carrión. El famoso fundador y Tribuno de

la República tuvo como fuentes doctrinales y constitucionales a los juristas franceses, en que se incluiría naturalmente a Sieyès, y a los anglosajones, en especial, los pensadores norteamericanos del proceso revolucionario estadounidense, de la redacción de la Constitución y de la consolidación del gobierno federalista. Sánchez Carrión tuvo como referente cardinal para el desarrollo preliminar de sus planteamientos a la Constitución de la monarquía española de 1812, es decir, la Constitución de Cádiz, que se ha reseñado líneas atrás y de la cual recogió la libertad de imprenta (libertad de expresión) como un derecho irrenunciable (Llontop, 1987, pp. 12-13). Su ideario está disperso en las famosas dos Cartas del Solitario de Sayán, leídas en la Sociedad Patriótica en abril de 1822 y publicadas en *La Abeja Republicana*, así como en la publicación periódica *El Tribuno de la República* (del 28 de noviembre al 26 de diciembre de 1822). La ruptura inapelable con el antiguo régimen y la fundación del sistema republicano constitucional en oposición a la monarquía absolutista y cualquier otra forma de esta constituyen ideas medulares en las primeras exposiciones de Sánchez Carrión. En ese sentido, para Sánchez Carrión el poder de «los pueblos» delegaría en el «Congreso Soberano» la facultad de establecer «la ley fundamental para asegurar al Estado» y dar a los ciudadanos una «lección práctica, que estudiada al fin, los empeñe en su independencia y libertad». Debido a que se le considera el principal redactor de la Constitución de 1823, el articulado pertinente al sistema popular representativo gubernamental, así como el relativo a la reforma y ratificación de esta primera Carta Magna hallaría su fuente en el pensamiento constitucional de este destacado padre de la Patria.

Finalmente, afirmamos que la noción de Poder constituyente se traduce en la idea de un poder emanado del pueblo cuyo fin es la creación de una estructura jurídico-política por medio de una Constitución. Esto se plasma gracias a la idea de la representación popular en que el concepto de soberanía popular permite que tal

representación exprese la voluntad de los pueblos que consideran que una nueva forma de organización debe instituirse.

Los procesos históricos han demostrado que el Poder constituyente en el momento específico en que se ejerce tiene una orientación ideológica según sea el modelo político que se quiera instituir en una sociedad a través de sus agentes políticos y de los movimientos sociales que sean impulsados por ellos, con lo que se discute el establecimiento de una determinada estructura y organización estatal, gubernamental y social. En vista de ello, la línea doctrinal que seguimos aquí corresponde a las reflexiones teóricas sobre el modelo constitucional democrático y, específicamente, analizamos el devenir histórico del Poder constituyente en la forma de gobierno republicano, popular representativo, democrático, unitario que se impuso en el Perú en 1821 en oposición radical a la monarquía absolutista, autocrática o despótica ilustrada, que fue la última práctica política del imperio español bajo la dinastía borbónica y durante el virreinato peruano. Dicho esto, precisamos además que el Poder constituyente en otras direcciones ideológicas puede materializar un concepto de Estado y Nación distinto al fundado en nuestra realidad histórica e instituir formas de gobierno distintas a ella como es el caso de las repúblicas socialistas de tipo soviético de carácter corporativista, gremial o sindical o las más recientemente llamadas repúblicas socialistas del siglo XXI.

En el siguiente acápite, abordaremos, desde el punto de vista de los modelos constitucionalistas democráticos, las posiciones teóricas sobre las clases de Poder constituyente que la doctrina distingue y explicaremos las características de cada una. Posteriormente, dedicaremos un espacio para desarrollar la concepción y orientación política que se genera del segundo modelo constitucionalista en el caso específico que actualmente concierne a nuestro país por la propuesta de gobierno de Perú Libre.

1.3.2 Clases de Poder constituyente

La doctrina constitucional establece una clasificación del Poder constituyente en función del momento en que se presenta y de acuerdo a la finalidad que persiguen.

Se tiene al Poder constituyente originario como una fuerza innovativa que, dentro de la naturaleza política, en su esencia, construye los caminos para que un ideal de Nación se plasme en el documento más importante, valga decir, en una Norma Fundamental, en una Constitución. Mientras que la figura del Poder de reforma subyace en una naturaleza estamentada o reglada para adaptar los postulados de una Constitución a las nuevas realidades.

A continuación, expondremos las principales características de dichas figuras jurídicas.

1.3.2.1 *Poder constituyente originario*

Respecto a la noción de Poder constituyente originario, esta se refiere a la voluntad política creadora de un orden que necesitará eficacia y un carácter de creación. La razón de ser de dicho poder no se encuentra en una legitimidad anterior, entiéndase jurídica, sino que se fundamenta en el derecho natural (Sánchez Agesta, 1966).

La naturaleza recaída en el derecho natural ya ha sido expuesta en el anterior capítulo al hacer referencia a Sieyès. Aquí solo recordaremos que el Poder constituyente originario se caracteriza porque trasciende los límites establecidos jurídicamente al haberse encontrado presente siempre en la forma en que los individuos vivían antes de que el concepto de Nación sea sinónimo de una voluntad común y no individual.

Por ello, la noción de Poder constituyente estará ligada a la idea de Estado. En palabras de Mortati (como se citó en Sauquillo, 2018), no implica dejar de lado lo jurídico en la formación de un

aparato de autoridad; sin embargo, esa formación es igual al hecho de la autoridad, por lo que cabe hablar de un hecho normativo. De esta manera, no hay contradicción entre que se ejerza efectivamente la supremacía de lo político y que esta se juridifique.

Esta interesante posición abarca un camino de los hechos al propio derecho. Ello en tanto la propia sociedad acata a la autoridad porque conoce las sanciones que puedan existir al negarse a esa obediencia y, por tanto, se adhiere a cumplir fines colectivos que se han convenido de forma política como modo de pertenecer a una comunidad que se encuentra de acuerdo, en su mayoría, en obedecer una línea, que en los hechos es aceptada, aunque el ideal establezca que, de manera armoniosa o por consenso, debe lograrse dicho bien común.

Un claro detractor de la tesis de Mortati es Genario Carrió (como se citó en Sauquillo, 2018), quien conceptualiza el concepto de Poder constituyente originario fuera del lenguaje normativo y más bien indica que recae en concepciones fácticas o de hechos, lo cual muchas veces genera situaciones límite, y, en sus propias palabras, absurdas. Si se piensa, por ejemplo, en un hipotético caso en donde militares que busquen dar un golpe de Estado tengan una respuesta técnica normativa; avalan ese actuar conforme con el derecho vigente de un país.

Creemos que las situaciones límite descritas anteriormente pueden plasmarse en la realidad. Esto no conlleva, desde ningún punto de vista, a desconocer que estas situaciones operan conforme a una realidad vivencial en cada Estado, donde el elemento de respaldo popular a la decisión será de vital importancia en la aquiescencia del pueblo para su conformidad respecto, por ejemplo, de un nuevo régimen impuesto. En otras palabras, el *statu quo* es un elemento diferenciador entre lo que es deseable normativamente y la realidad. Si bien puede pensarse en un escenario de caos o injusticia frente a la activación de la entelequia «Poder constituyente»

frente a un hecho específico por el que se quiera crear un nuevo orden, no puede simplemente desconocerse este poder en función del «deber ser». A decir de las características del Poder constituyente originario que se expondrán a continuación, el debate en la aparición de este no se agota en el ideal de germinación sino en la probada constatación de su existencia, la cual no se podría dar sin que exista el definitivo respaldo popular.

Por otro lado, en cuanto a sus características, tal como señalamos de manera general haciendo referencia al Poder constituyente originario, conforme expone Sánchez Viamonte (1958), se deben tomar en cuenta las características de ser *originario*, pues se trataría de una manifestación original del propio ordenamiento jurídico; *extraordinario*, al actuar de modo necesario dictando una Constitución y cesar de sus funciones por haberse logrado el cometido; *supremo*, al ser superior a cualquier manifestación de autoridad en tanto crea poderes constituidos, determina su naturaleza, organiza su funcionamiento y determina límites a estos; y, finalmente, *directo*, en cuanto para la doctrina inspiradora que la crea, para que sea ejercido, necesita la intervención directa del pueblo.

Según la naturaleza ilimitada de la intervención popular, esta tiene como antecedente histórico cuando los revolucionarios franceses suprimieron el antiguo régimen y fundaron la República, lo que implicó un proceso revolucionario que partía de un punto cero y pretendía construir todo un estado de cosas de la nada cancelando lo anterior (García Belaunde, 2006).

El Poder constituyente ha tenido su peculiar manifestación en otros acontecimientos históricos donde los actores políticos deliberaron sobre el rumbo del Estado, la Nación y la sociedad, como por ejemplo se apreció en la revolución de las colonias norteamericanas, en la revolución mexicana de 1910, en la revolución rusa de 1917, en la revolución china de 1949, en la revolución cubana de 1958, entre otros casos. Estos procesos sociohistóricos

implicaron según su realidad y contexto la creación de un orden nuevo, una nueva forma política de gobierno, una nueva organización social, una nueva concepción de principios ideopolíticos y valores ético-morales que rijan las relaciones sociales y económicas, un nuevo concepto de autoridad y gobernante, una nueva relación de mando y obediencia entre gobernante y gobernados, una nueva concepción del hombre, así como nuevos productos culturales representativos de ese orden instaurado con una nueva historia que interprete la tradición anterior y según ello impulse el nuevo modelo de identidad estableciendo los objetivos a alcanzar en un futuro.

Sobre el Poder constituyente originario, García Toma (2010) indica que «se justifica por sí mismo; su potestad es prejurídica y suprema frente al derecho. Se le aprecia con una inevitable significación política» (p. 521). He allí la ilimitación que radica en el Poder constituyente. Como lo señala el autor, este tipo de poder encuentra sus bases en el derecho natural, que antecede al propio derecho positivo, el cual más bien constituyó una construcción ideológico-social estamentada y parametrada a partir de los hombres y a fin de satisfacer las necesidades e intereses de algunos grupos y actores.

Otra de las características del Poder constituyente originario es que se ejerce en un momento fundacional del Estado con miras de estructurarlo y en donde su titularidad recae en este, aunque en la práctica la representación popular traduce su sentir a través de quien en los hechos tenga el *statu quo* del poder para cambiar las reglas de juego en el Estado y se manifieste la aquiescencia del pueblo convalidando los actos de los gobernantes. Desde esa perspectiva, como hemos señalado líneas arriba, es que se instauraron los diversos modelos constitucionales, formas de gobierno y orden social en los procesos políticos de Francia, Estados Unidos de Norteamérica, Rusia, China, Cuba, etc., asumiendo una determinada dirección ideológica.

Reiteramos a la legitimidad como un elemento preponderante en este punto, ya que para fundar o permitir un cambio radical en los estamentos políticos y sociales, el pueblo es quien expresa su respaldo a dichas decisiones. Esta idea es abordada por García Toma (2010), quien indica: «tendrá legitimidad todo aquello que es aceptable y coherente con la idea política predominante» (p. 519).

Con la creación del Poder constituyente originario, de la Constitución se desprenden los poderes constituidos. La lógica en la configuración de estos, en palabras de Landa (2005), es que «el poder constituyente se extingue cuando termina su obra: la Constitución. A partir de lo cual surgen los poderes constituidos establecidos en la Constitución por aquel, de lo cual se deriva que estos no puedan ejercer la competencia propia del poder constituyente» (p. 129).

De esta manera, al lograr el cometido de promulgar una Constitución, este poder queda desactivado o bien se transformará en un poder legislativo reglado y limitado a lo que la Constitución señale. Por ello, los poderes constituidos se encuentran en una jerarquía institucional inferior al propio Poder constituyente.

En resumen, el Poder constituyente originario supondrá una facultad que se deriva del atributo de un colectivo para, de manera independiente, organizarse tanto política como jurídicamente a través de una norma que establezca su organización, así como formulando los derechos y deberes, lo cual se ve reflejado en la sanción de una Constitución, pues esta debe representar una asociación de voluntad y fuerza para su existencia política. Es por eso que muchos autores, al definir al Poder constituyente derivado, optan por denominarlo «fuerza de transformación».

La teoría del Poder constituyente determinó que la revisión de su obra se lleve a cabo por el Poder de reforma constitucional, que será abordado en el siguiente acápite.

1.3.2.2 Poder de reforma constitucional

Se define al Poder de reforma constitucional como una institución jurídica reglada y ordenada según la propia Constitución. Por tal motivo, no es una actividad soberana y libre, encargada de modificar la Carta Magna. Su fundamentación recae en un importante postulado: es una afirmación del propio Poder constituyente al determinar el contenido y la forma del cambio en su obra, así como el modo en que organiza y fija las competencias de los poderes constituidos para que el procedimiento de cambio sea posible (De Vega, 1985).

El Poder de reforma se sustenta en que es un instrumento por el cual se adecua la realidad jurídica con la política. Esto último es conforme a las palabras de Loewenstein (1986): «Las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas o políticas son las responsables de que una norma constitucional que parecía razonable y suficiente en el momento de crear la constitución, haya perdido su capacidad funcional y tenga que ser, por lo tanto, completada, eliminada o acoplada (...)» (p. 170).

Entender el sentido de una reforma constitucional supone también apreciar un rasgo distintivo sumamente importante en la concepción de Constitución. Así, Pérez Royo (1986) explica que la Constitución es la única norma que detalla la forma como se implementan mecanismos de modificaciones. Ello trae consigo que deba considerarse el carácter único y fundamental en su naturaleza, ya que a diferencia de las demás normas que se den en el ordenamiento, no existe una como ella.

Es por eso que el carácter de fuerza normativa en una Constitución indica, a su vez, la trascendencia de que sea la principal norma, por la cual las de menor jerarquía se encuentren vinculadas a esta y que sea tan importante fijar un procedimiento reglado y especial para adaptar los principales cambios que deban darse a esta Ley

«especial», de tal forma que los nuevos postulados constitucionales terminarán por irradiar al resto del ordenamiento jurídico, en el sentido de cómo debe ser aplicado.

Igualmente, la reforma opera en función de la adecuación de las normas constitucionales con la realidad jurídico-política del Estado. Es conveniente recordar que una de las características de la Constitución es que busca perdurar en el tiempo. Esto implica que sus postulados sean los más amplios posibles con el objeto de que si el contenido de estos adquiere otro significado, no se toque el texto constitucional; sin embargo, no siempre es posible y, cuando la tarea de interpretar lo que el sentido literal del texto se haga imposible, debe operar la reforma.

Esta adecuación, pese a todo, no nos debe hacer pensar que se busca una destrucción de las bases o pilares de la voluntad constituyente. Más bien el real significado debe darse conforme a una correcta defensa de la Norma Fundamental, puesto que justamente se busca preservar su identidad, pero adaptándola a una nueva realidad siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución. Sobre este último punto, cabe acotar que la figura de la reforma es y será un mecanismo fundamentalmente jurídico, ya que sin el respeto de los mencionados procedimientos no hablaremos propiamente de una reforma, sino de una manipulación fraudulenta de la propia Norma Fundamental.

En ese sentido, De Vega (1985) claramente expresa que el Poder constituyente no se vería premunido de realizar una reforma sin que ello conlleve a un acto de revolución. Paralelamente el poder de revisión, entendido como el de reforma, tampoco tendrá la competencia de realizar dicha revolución, pues justamente se encuentra limitado por los mandatos jurídicos. Así, se puede distinguir de forma manifiesta la noción del Poder constituyente en la figura de poder político y poder de reforma en uno netamente jurídico y reglado, tal como se citó en párrafos anteriores.

Uno de los puntos más interesantes en el poder de reforma es que esta deviene en una garantía para la naturaleza de Ley Suprema de la Constitución, ya que, en buena medida, el modo con el cual se desarrolla el mecanismo de reforma implica la existencia de un procedimiento distinto al de la creación de una ley ordinaria. Es por ello que se habla de un procedimiento agravado en la reforma.

Sin embargo, cabría preguntarse si es que debe preferirse, dentro de este procedimiento agravado, uno lo sumamente rígido o el que denote cierta flexibilidad en la medida de lo posible. La respuesta supone analizar si es que el cambio implica un procedimiento de naturaleza mínima que busque que la obra del Constituyente siga conservando su identidad y evitando que los cambios obedezcan a los caprichos de fuerzas políticas que busquen una destrucción en lo creado, de modo que se optará por un procedimiento rígido. Sin embargo, es claro que la exageración en dicho aspecto podría traer consigo que, si bien se respetarían los procedimientos, las reformas se darían de la misma manera, aunque de forma ilegal, dado que no existirá un adecuado desfogue de las voluntades de cambio. Por ende, un escenario de flexibilización en el procedimiento de reforma sería lo viable.

A su vez, cabe destacar lo señalado por Loewenstein (1986), quien indica que cuando se hable de un proceso de reforma, lo ideal será que tanto el Gobierno, el Parlamento y el pueblo conformen dicha tarea. Sin embargo, como veremos en el capítulo correspondiente, esto debe ser analizado con sumo cuidado haciendo remisión a cada texto constitucional y conforme a las teorías sobre la democracia deliberativa y legitimidad que se expondrán en su momento.

Por otro lado, los modelos comparados nos dan una mirada mucho más amplia del significado de la reforma de la Constitución, por lo que brevemente analizaremos el modelo federal o americano. En cuanto a este último, Pérez Royo (1986) explica que fue el mo-

delo pionero en establecer, de manera expresa, un procedimiento para reformar su Norma Fundamental⁽⁴⁾. Además, debe tomarse en consideración que rompió con el paradigma que consideraba que las reformas debían darse necesariamente mediante el uso de la fuerza, como por ejemplo en las revoluciones. A ese respecto, utilizar un procedimiento establecido significaba algo sumamente novedoso para la época.

La trascendencia de este modelo es que se introdujo la posibilidad de reforma, conocida en el caso como «enmienda», esto es, una forma de proteger la superioridad jerárquica de la Constitución sobre los poderes que emanan de ella. En otras palabras, entiéndase esto como poderes constituidos. Asimismo, dicha protección tenía como fin adaptar el texto a la realidad histórica que se iba dando, aunque como menciona el autor, esto en la práctica no se ha evidenciado con la misma intensidad, sino solo en los modelos europeos en razón de que, en los Estados Unidos, no se buscaba implementar un único poder sino organizar las distintas federaciones que eran independientes, tal como se reflejó en la obra *El Federalista*. En este famoso conjunto de ensayos se establece una comparación frente al escenario europeo que más bien busca desarrollar la figura de separación de poderes como consecuencia del uso autoritario y extralimitado de las funciones de quienes gobernaban esos países.

Es conveniente destacar un punto interesante en el caso americano: si bien se encuentra prevista la figura de las modificaciones a la Ley Superior, la figura del control de constitucionalidad, a raíz del caso *Marbury vs. Madison*⁽⁵⁾, que supondría la interven-

(4) Procedimiento detallado en el artículo V de la Constitución Americana de 1787.

(5) El antecedente por antonomasia de la creación doctrinaria de la figura del control difuso de constitucionalidad nace a partir de la sentencia del juez americano John Marshall, quien salvaguarda la primacía de la

ción judicial en la constitucionalidad de las leyes, es justamente el parámetro por cuanto se adapta un texto normativo con la realidad, es decir, la interpretación. De esta forma, se pierde, en gran medida, la concreción de la figura de la enmienda.

Finalmente, debemos destacar que la doctrina establece una diferencia interesante según la manera en que se llevan a cabo las reformas y las enuncia de acuerdo al establecimiento de un Poder reformador o un Poder constituyente derivado. A continuación, expondremos en qué consiste cada una.

1.3.2.3 Poder reformador y Poder constituyente derivado

El Poder reformador es el encargado de realizar modificaciones a la Constitución sin desnaturalizarla en su contenido. Por ello, se afirma que está sujeto a límites formales o reglas de procedimiento para el cambio, y límites materiales o llamadas cláusulas pétreas⁽⁶⁾, las cuales, de ser alteradas, suponen la destrucción de la esencia de la propia Norma Fundamental. Este poder debe su razón a la propia Constitución. Nace a través de la juridificación del Poder constituyente originario, por lo que su sentido es que se encuentre reglado.

Sobre este punto, debemos hacer hincapié en que las reformas entendidas como parciales se presentan cuando se modifican uno o más artículos de la Constitución que no estén incursos en las denominadas «cláusulas pétreas». En cambio, al darse una reforma general sobre todo o destruyendo dichas cláusulas pétreas, no se

Constitución inaplicando una ley que se consideraba inconstitucional para un caso en concreto.

(6) En cuanto a estas, el fundamento jurídico 76 de la Sentencia N.º 0014-2002-PI/TC detalla que son entendidas como aquellos dispositivos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma.

puede hablar propiamente de una actuación del poder reformador, sino más bien del Poder constituyente derivado de la Constitución (Hernández Valle, 1993).

Esta afirmación también es compartida hasta cierto punto por Reinaldo (1975), quien sostiene que «en el caso del poder constituyente derivado hay en principio, *limitaciones*, que en lo formal (procedimiento), existen siempre, aunque en lo sustancial (contenido) solamente algunas veces (las llamadas cláusulas pétreas). Esto sería válido para las Constituciones rígidas, en razón de que en el caso de las Constituciones flexibles el poder constituyente ‘derivado’ no tendría limitaciones» (p. 243).

Así, el Poder constituyente derivado se encuentra habilitado a realizar una reforma total a la Constitución, por lo que si se parte de que esta instituye el mecanismo para efectuarlo solo tendrá como límite el procedimiento para su transformación, mas no tomará en cuenta límites materiales, ya que justamente debe entenderse a la creación de un nuevo pacto político social, a través de la Constitución, como consecuencia de una reforma total. Podemos ver que esta teoría encaja en lo determinado por nuestra propia Norma Fundamental, pues previó los mecanismos para que sea sustituida por una nueva.

1.4 EL PODER CONSTITUYENTE Y LAS CONSTITUCIONES EN EL PERÚ REPUBLICANO

La creación constitucional en nuestra historia republicana se plasmó en la sanción de doce constituciones. En su mayoría, se optó por legitimar el poder del gobierno de turno para lo cual se creó una nueva Constitución. Gracias a ello se explica la creación de una de las más grandes frases en la historia constitucional de nuestro país, que quedó plasmada en la siguiente aseveración de Villarán (1962): «En el Perú hemos vivido haciendo y deshaciendo constituciones» (p. 45).

Llama la atención que, de un breve recuento, solo dos textos, las Cartas de 1828 y 1993 han previsto la reforma total de la Constitución. Así, la primera establecía en el artículo 177 que al cabo de cinco años de vigencia se autorizaba a una Convención Nacional para examinar y reformar en todo o en parte el texto constitucional, mientras que nuestra actual Constitución ubica la posibilidad de la reforma dentro de los derechos políticos ciudadanos, específicamente, en el referéndum, al estipular en el artículo 32 que la reforma total puede ser sometida a dicho mecanismo de participación ciudadana.

Nunca se dio oportunidad para que opere un proceso de reforma que hiciera viable un tránsito adecuado en un proceso de cambio, por lo que casi siempre devino en un instrumento estéril. Quizá la ausencia de límites materiales expresos en su contenido habría facilitado ello; sin embargo, nunca se optó por demarcarlos.

En relación con eso, haremos un recuento en la forma en que se manifestó el Poder constituyente para la creación de las Constituciones en el Perú y así poder entender la lógica en cuanto a su adopción.

1.4.1 Tipos de manifestaciones del Poder constituyente

La teoría constitucional ha distinguido dos conceptos en cuanto a la creación de la obra del Poder constituyente y es que pueden ser distintos los órganos encargados de plasmar la Constitución, lo cual se determina según cómo se constituye y expresa el mencionado Poder.

En cuanto a las Asambleas Constituyentes, quien ejerce dicho poder es la representación exclusivamente convocada con el fin de crear una nueva Constitución. Esta asamblea puede conformarse en su totalidad por elección, o bien una parte por elección y otra por designación.

Al respecto, son citables la Convención Constitucional de Filadelfia (Estados Unidos, 1787), la Asamblea Nacional Constituyente (Francia, 1789) y la Asamblea Constituyente (Perú, 1978).

Mientras que la figura de los congresos constituyentes implica que el propio Parlamento asume dos tareas a la vez: cumple con la elaboración de la Constitución y ejerce funciones propias de un ente legislador ordinario.

En atención a esto, son citables los casos peruanos del Congreso Constituyente de 1933 y el Congreso Constituyente Democrático de 1993⁽⁷⁾.

Según esa perspectiva, nuestro país se ha decantado en su mayoría por la utilización de las asambleas constituyentes. Es claro que los gobiernos que buscaban otorgarse legitimidad con la creación de normas fundamentales no veían propicia otra tarea más importante que asumir una función fundacional en vez de continuar con las tareas del legislador ordinario, que bien podrían ser asumidas una vez que se haya delimitado claramente la labor de los poderes constituidos.

Debe hacerse notar que las Constituciones de 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1867, 1920, 1933 y 1979 fueron aprobadas por asambleas constituyentes, mientras que la Carta de 1826, la Constitución Vitalicia de Bolívar, se aprobó mediante la figura de plebiscito, y las Constituciones de 1860 y 1993 surgieron a partir de congresos constituyentes.

Quizás la explicación de la ínfima utilización de los congresos constituyentes obedece a puntuales contextos históricos en donde se evidenciaron situaciones límite en cuanto a las más profundas crisis económicas y sociales en el Perú. Estos contextos requerían

(7) Esta sutil diferencia entre la manifestación de la obra constituyente ha sido abordada tangencialmente por Ignacio de Otto Cfr. De Otto, I. (1998). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona, España: Ariel, pp. 51-52.

respuestas legislativas inmediatas para paliar los problemas que se desencadenaban por esos años. Recordemos que, hacia el año de 1933, nuestro país atravesaba una profunda crisis económica que tenía como factor preponderante el desencadenamiento de la gran depresión, derivada del famoso «crack del 29», crisis que repercutió en desmedro de nuestra economía en esos años. En la década del 90, con una hiperinflación de alrededor de 7000 %, con los grupos terroristas Sendero Luminoso y MRTA intentando tomar el poder y con las puertas del sistema financiero internacional cerradas, se volvían a repetir aquellos escenarios de decadencia económica y social.

1.4.2 El Congreso Constituyente Democrático 1992-1993

En cuanto a esta manifestación del Constituyente, debemos señalar que se desencadena por el autogolpe de Estado que el ex presidente Alberto Fujimori operó el 5 de abril de 1992. Las difíciles circunstancias que atravesaba el país en ese momento con un Estado afrontando una de las peores crisis económicas, producto de un proceso crítico de hiperinflación, y el problema de la violencia iniciada años atrás por el terrorismo de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) agudizaron la crisis social.

No olvidemos que, con la victoria de Fujimori, se pudo evidenciar que el sistema de partidos terminó de verse fragmentado ante un Parlamento sumamente disperso y en donde el Ejecutivo no contaba con una mayoría en la representación congresal. Solo disponía del 24 % de representantes en las dos Cámaras (el Senado y la Cámara de Diputados), por lo que fue muy difícil la implementación de las políticas de gobierno con el apoyo de ese Congreso. Ambos, Congreso y Poder Ejecutivo, tuvieron una difícil convivencia en esos dos años, ya que mientras el Ejecutivo buscaba decisiones pragmáticas a la salida de la crisis, la oposición en el Parlamento las controlaba enfáticamente.

Como la historia registra, el desencadenante ante esta lucha de poderes se da con el autogolpe de 1992 por el cual Fujimori

disuelve de manera inconstitucional el Congreso⁽⁸⁾ e interviene el Poder Judicial, así como otros organismos públicos, irrogándose el Ejecutivo las facultades de dirección que ostentaban estos⁽⁹⁾.

Así, el denominado «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional»⁽¹⁰⁾, el 20 de agosto de 1992, emitió el Decreto Ley N.º 25684, por el cual se convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. En este decreto también se determinó que ese Congreso Constituyente actuaba con soberanía y autonomía plena para ejercer las funciones constituyentes, legislativas y fiscalizadoras. La principal y primera de ellas era la creación de una nueva Norma Fundamental⁽¹¹⁾. En ese marco, era necesario que se elijan a sus representantes y se optó por el mecanismo electoral del Distrito Electoral Único para la elección de 80 representantes, quienes tendrían un mandato comprendido entre la fecha de instalación, el 30 de diciembre de 1992, y la culminación del mandato, el 28 de julio de 1995⁽¹²⁾.

-
- (8) Las causales habilitantes para la disolución del Parlamento se encontraban previstas en el artículo 227 de la Constitución de 1979, en ese momento vigente. El referido artículo indicaba que solo si es que se censuraba o negaba la confianza a tres consejos de ministros, el presidente se encontraba facultado a cerrar el Congreso. Sin embargo, en los hechos ni siquiera se logró rechazar la confianza o censurar a ningún consejo de ministros, tornándose manifiestamente inconstitucional la decisión de Fujimori.
- (9) Esto fue desarrollado de manera expresa en los artículos 2.2 y 5 de la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, emitida a través del Decreto Ley N.º 25418, que complementó el mensaje a la Nación del 5 de abril de 1992.
- (10) Denominación que utilizó Alberto Fujimori durante la emisión del mensaje a la Nación el 5 de abril de 1992, por el cual anunció la disolución del Congreso y se plasmó en el artículo 1 de la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional ya mencionada.
- (11) Cfr. Primer y Cuarto Principio General del Título I, así como el artículo 138, Título III del Decreto Ley N.º 25684.
- (12) Cfr. artículos 2 y 44, Título II, y 146, Título III del Decreto Ley N.º 25684.

En cuanto a la forma en que se aprobó la Constitución, obra del referido Congreso Constituyente, se dispuso que se consideraría ratificada si los votos del SÍ superaban a los del NO⁽¹³⁾. Conforme a la publicación del Jurado Nacional de Elecciones de la época, se determinó la victoria del SÍ por 3 895 763 votos, los votos del NO sumaron 3 548 334, los votos nulos llegaron a 518 557 y los votos en blanco fueron de 216 088. Asimismo, el grado de ausentismo fue muy grande, ya que, de una población electoral de 11 518 669, solo acudieron a las urnas 8 178 742⁽¹⁴⁾.

Ello materializó la entrada en vigencia de una nueva Norma Fundamental que, a lo largo de estos 28 años de existencia, ha sido objeto de inacabados debates y que, en la actualidad, pasa por un proceso de reforma como expresión de adecuación a una nueva realidad en el Perú.

1.4.3 Poder constituyente y su concepción según la propuesta presidencial y partidaria de Perú Libre

En este subcapítulo, desarrollaremos un análisis de la concepción ideológica y constitucional en que se basa la propuesta presidencial para plantear una asamblea constituyente y una nueva Constitución para el Perú del Bicentenario. El presidente Pedro Castillo Terrones ha invocado con frecuencia en sus discursos de campaña electoral al Poder constituyente originario que identifica con la voluntad del pueblo peruano para impulsar una nueva Carta Fundamental, que se trataría de una aspiración principal del país, inclusive dándole mayor protagonismo en los mítines y en las declaraciones ofrecidas a la prensa que a lo concerniente con las políticas para enfrentar la pandemia de

(13) Cfr. artículo 3 de la Ley Constitucional, de fecha 31 de agosto de 1993.

(14) Cfr. fundamento 51 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 14-2002-PI/TC.

Covid-19 y la crisis económica derivada del problema sanitario y de la actual subida del precio del dólar y los productos de la canasta básica familiar. Al respecto, analizaremos las bases ideológicas de su propuesta empleando las declaraciones alusivas a este tema vertidas en los medios comunicativos y en el programa partidario de Perú Libre que figura en el plan de gobierno titulado *Perú Libre. Ideario y programa*, texto que constituye «el pensamiento ideológico, político y programático». En líneas generales, subyacen aquí las fuentes ideológicas generadoras del discurso político y el modelo constitucional que el actual mandatario ha prometido plasmar y por el que juró el 28 de julio de 2021 al asumir la función presidencial.

Seguidamente abordaremos la concepción sobre Poder constituyente y otros aspectos referidos a la forma de gobierno, la estructura política, el orden social que se configuran de la lectura de este documento y que se buscan plasmar en la nueva Carta Magna.

En la introducción del texto se destaca la coherencia de reconocer al Perú como un Estado plurinacional, porque resulta imposible formular un programa homogéneo para todo nuestro país, puesto que es «un crisol de naciones y culturas». Respecto al término *crisol*, creemos que en el sentido usado en el texto resulta contradictorio, pues habiendo querido destacar la diversidad de naciones y culturas en el Perú, en cambio, lo que se ha registrado con este vocablo es el significado de fusión⁽¹⁵⁾ o mezcla, opuesto al de heterogeneidad. Corrigiendo entonces esta parte del ideario y programa, el crisol de naciones y culturas significaría más bien mestizaje, en oposición a la existencia y diferenciación de nacio-

(15) Según el *Diccionario de la lengua española* (2014), la voz *crisol* presenta las siguientes acepciones: «Recipiente hecho de material refractario, que **se emplea para fundir alguna materia** a temperatura muy elevada», «Cavidad que en la parte inferior de los hornos sirve para recibir el metal **fundido**» (los resaltados son nuestros).

nes y culturas diversas, que fue lo que se intentó decir con esta frase imprecisa, que sería un fundamento inicial para sustentar la necesidad de una nueva Constitución.

A modo de antecedente histórico, en lo referido al carácter «plurinacional» del Perú, en el propio modelo constitucional instaurado con la república, la primera Constitución Política de 1823 reconoció fundacionalmente a «todos los pueblos» del Perú representados por el «Congreso Soberano» en su invocación inicial expresada como declaración de principios. En virtud del reconocimiento de esa composición diversa, se emitieron algunos comunicados sobre las actividades políticas del Congreso y la obra realizada para la dación de una Ley Fundamental para que sean de dominio de los peruanos quechuahablantes como el texto *LLACCTACUNAP SUTIMPA HUCLA ACHACUSPA CAMARECC Congreso Constituyente del Peru sutijoce. Incacumace suyumpi tiace RUNACUNAMAN*⁽¹⁶⁾, firmado por Javier de Luna Pizarro, José Sánchez Carrión y Francisco Javier Mariátegui en Lima el 10 de octubre de 1822.

La visión partidaria de Perú Libre sobre la sociedad peruana la describe sometida a una forma de esclavitud, por lo que el objetivo político consiste en establecer una nueva sociedad: «El Partido va en busca de una nueva sociedad, más equitativa, más justa, que rescate a sus hijos de la esclavitud moderna en sus diversas variantes y métodos».

Debido a que la propuesta política presidencial y partidaria perulibrista se autodefine como «una respuesta a la derecha», «una corriente izquierdista provinciana», «una respuesta a la izquierda tradicional del país, quienes se sentían únicos herederos legítimos

(16) «EN NOMBRE DE TODOS LOS PUEBLOS, EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ A LOS INCAS DE TODOS LOS SUYOS» (la traducción es nuestra).

de la representación nacional», es en esa orientación ideológica, que se dará su concepción sobre el Poder constituyente.

Como propuesta política reconoce que debe hacerse de un espacio en la capital del país (Lima), lo que se haría viable por «la propia naturaleza de izquierda del Partido, frente a la degeneración o claudicación de las antiguas opciones, que si bien es cierto hoy sobreviven, pero no por ser partidos, sino por haberse convertido en empresas».

Este ideario y programa afirma que existen dos misiones políticas: la del gobierno y la del partido. La misión de gobierno se produce cuando sus militantes «lleguen al poder o estén en proceso de construcción de éste» y la misión del partido comprende la construcción del «espíritu popular».

Entendemos que es en la «misión del partido» donde se genera la concepción de Poder constituyente de la propuesta presidencial. En ese sentido, este Poder constituyente, implícito en las bases ideológicas, será entendido dentro de la específica concepción de izquierda fijada en este documento. Las fuentes ideológicas que justifican en términos generales la propuesta política partidaria —incluida la de nueva Constitución— y en particular la concepción de Poder constituyente, son literalmente Karl Marx («Para ser de izquierda se necesita abrazar la teoría marxista»), Vladimir Ilich Ulianov (Lenin), José Carlos Mariátegui («los postulados mariateguistas son de vital importancia respecto de nuestra realidad nacional, latinoamericana e inclusive mundial»). Asimismo, se toman por modelos políticos y se exaltan las figuras de Fidel Castro y Hugo Chávez, en una suerte de culto a la personalidad en la línea de la propaganda que recuerda el culto de Stalin o Mao Tse Tung.

En el plano ideológico, la necesidad de cambiar la Constitución se justificaría en tanto forma parte de «una estrategia para rescatar al Estado minimizado, casi imperceptible y moribundo

frente al avasallamiento de la dictadura del mercado», puesto que el neoliberalismo, esencial orientación ideológica de la Constitución de 1993 y en especial de su capítulo económico procedió con la «privatización de empresas estatales», la quiebra de la «industria nacional y privada», la «exclusividad monopólica» de «las empresas extranjeras», una «mayor explotación legal al trabajador», el aumento de «la brecha de desigualdad en el país», por lo cual el Perú ha sido reducido a una «neocolonia» y el peruano a «un medio de producción o simple mercancía».

El principio filosófico que motiva el cambio de modelo constitucional sería «la lucha de clases», concepto de Karl Marx y Friedrich Engels en el *Manifiesto comunista* (1848). Según el materialismo marxista, «toda la historia ha sido la historia de una lucha de clases, luchas entre clases explotadas y explotadoras, dominadas y dominantes». Por tanto, esta lucha de clases entre ricos y pobres, burgueses y proletarios, se convierte por identidad en la orientación principista del nuevo Poder constituyente que sería el impulsor de una nueva Constitución. Confirmando la pertenencia a la ideología marxista y a esta interpretación de la realidad, el cuestionado exministro de Trabajo, Iber Maraví Olarte, manifestó: «Hay un principio que es universal. Es el principio de la lucha de clases. Sabemos que hay una pugna, una disputa, una lucha irreconciliable entre las clases sociales. ¿No? Hay una clase que ostenta el poder y que es el que está aplicando el capitalismo, el neoliberalismo y quiere destruir la educación, y hay otra clase, la clase oprimida, la que está luchando por tomar algún día el poder».

En virtud de ello, el Poder constituyente de 1993 no sería verdaderamente representativo en el sentido que haya legislado en beneficio del Perú, sino más bien en perjuicio de este y del ciudadano peruano, instalando el estado de cosas criticadas sobre todo las del plano económico. El verdadero Poder constituyente originario sería el que formula el partido Perú Libre y cualquier otra

concepción procedente de otro ideario sería inválida. Esta actitud política de encarnar la verdad absoluta y ser representación única del pueblo, desconociendo cualquier otra expresión, se aproxima a las conductas concretas de las ideologías del nazismo hitleriano y el fascismo italiano. Con esta posición ideológica como la única y verdadera representación del pueblo peruano y negando cualquier otra posible fórmula de representación, se configura una política gubernamental de partido único como lo sucedido con el gobierno de los soviets o «dictadura del proletariado» en la Rusia bolchevique de Lenin que asaltó el poder eliminando la monarquía zarista y después en el gobierno de Stalin con la expansión del comunismo soviético en la Europa oriental al estilo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en las repúblicas satelizadas detrás del telón de hierro durante la guerra fría, o inclusive como en la República Popular China, de ideología comunista y cuya principal figura política fue Mao Tse Tung.

Justamente la composición de la asamblea constituyente encargada de legislar la nueva Constitución con una cuota porcentual otorgada a las organizaciones sindicales, a lo que se denomina el «pueblo organizado», se halla en relación directa a la experiencia bolchevique de los soviets en Rusia. Lenin en un discurso afirmó que el poder de los soviets, es decir, de las organizaciones sindicales en la constitución del orden estatal, es el poder de las «clases a las que oprimía el capitalismo». Cuando expone la constitución del Estado soviético, Lenin afirma: «el poder del Estado ha sido organizado en Rusia de modo que únicamente los obreros y los campesinos trabajadores, excluyendo a los explotadores, constituyen organizaciones de masas, los soviets, a los que se trasfiere todo el poder».

Para corroborar que el Poder constituyente originario generador de una nueva Constitución se subsume a la acción de las organizaciones sindicales, respaldadas por el partido perulibrista,

el polémico ministro Iber Maraví sostuvo: «el pueblo organizado, movilizado y bien sistematizado sus posiciones es la que va a tener que plantear una nueva Constitución. Lucha directa».

Retomando la idea de representación única y total, durante la campaña presidencial, el candidato Pedro Castillo afirmó: «Yo soy el pueblo», es decir, se atribuyó la representación absoluta del pueblo peruano, lo cual implicaría la voluntad de elegir personalmente por el destino político de un país. Esta actitud recuerda un momento histórico bastante anterior protagonizado en el antiguo régimen por la autocracia borbónica, con un estilo y frase similar expresada por el rey francés Luis XVI: «El Estado soy yo».

Dentro de este panorama, se suma la invocación al Poder constituyente originario, en el discurso de asunción de mando del presidente Pedro Castillo, para quien este poder «emana del pueblo y no de los gobernantes, ni de las autoridades». Además, Castillo recordó que el Tribunal Constitucional ha señalado que el Poder constituyente «debe ser ejercido exclusivamente por el pueblo mediante un referéndum constituyente», por lo cual es un sustento para presentar su propuesta de nueva Constitución ante el presente congreso. Con la contrastación de las concepciones planteadas en el ideario, el programa político y la propuesta presidencial, el concepto genérico de «pueblo» usado se identifica directamente con el de «pueblo organizado», «movilizado» y sistematizado», esto es, se concibe indesligablemente de las organizaciones sindicales, lo cual sería un mecanismo inusual en la historia constitucional peruana, pues la palabra «pueblo» o la frase «pueblo peruano», según lo formulado sería sinónimo de «sindicato», con lo cual entra a tallar en definitiva otro desarrollo teórico cuyas redes significativas tienen que analizarse.

CAPÍTULO II

LOS MECANISMOS DE REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y LA PROPUESTA PRESIDENCIAL DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

2.1 LOS MECANISMOS DE REFORMA SEGÚN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL PERÚ

En nuestra historia constitucional, como señala Pareja Paz Soldán (1981), nos hemos decantado por utilizar la figura de las asambleas constituyentes para crear Constituciones. Asimismo, estas asambleas se han inclinado, en su mayoría, a que su reforma implique cambios parciales. De nuestras doce constituciones, diez introdujeron mecanismos para reformas parciales, a saber, las Cartas de 1823, 1826, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979, mientras que las Constituciones de 1828 y la actual de 1993 contemplan la figura de reforma total. A continuación, exponemos el desarrollo histórico, de manera cronológica, de las reformas constitucionales en nuestra etapa republicana.

En el caso de nuestra primera Constitución, la de 1823, esta disponía en sus artículos 191 y 192 que cuando culmine una guerra, la reforma de la Constitución está sujeta a un congreso

general. Se dispuso, a su vez, que dicho cuerpo estaría compuesto por diputados de provincias «libres» y de todas las que hayan sido desocupadas por el enemigo. Además, como particularidad se tuvo que para que operara la reforma, la habilitación de los poderes de los diputados debía contar con una cláusula especial que autorice la posibilidad de cambio de la Norma Fundamental.

Luego, la Constitución de 1826 sí previó un título específico en donde se contempló la posibilidad de reforma. Pues bien, en su Título X, artículo 138, se indica que, de haber transcurrido cuatro años de sancionada la Carta Magna, la posibilidad de reforma se plantearía mediante una propuesta por escrito, que debía avalarse con la firma de al menos ocho miembros de la Cámara de Tribunales. De igual modo, se tenía que contar con el apoyo de las dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara.

Un dato interesante es el mecanismo de reforma descrito en los artículos 139, 140 y 141 de esta Norma Fundamental. En síntesis, este procedimiento denota un claro interés en la reflexión que debía primar para el éxito de la reforma, ya que la deliberación era muy importante. Ahora bien, la propuesta debía ser leída en 3 ocasiones con un lapso de 6 días entre cada una de las lecturas y luego se procedería a su deliberación en la Cámara de Tribunales. Una vez agotada dicha discusión, tenía que expedirse una ley que confería a los diputados de las cámaras poderes especiales para reformar la Constitución. Finalmente, existía un mandato bastante curioso y consistía en que la posibilidad de reforma también contemplaba indirectamente la actuación del Ejecutivo, ya que se consultaba de igual forma a este en cuanto a la conveniencia de la reforma.

En la Constitución de 1828, por primera vez, de acuerdo a la interpretación de su artículo 176, se plantea la posibilidad de una reforma total. Esta indica que la Constitución «se conservará sin alteración ni reforma por cinco años desde la fecha de su publicación». Luego señala, en su artículo 177, que, en julio de 1833,

se reuniría una Convención Nacional autorizada para examinar y reformar «en todo» o en parte la Constitución, aunque planteando la posibilidad de que si existieran circunstancias muy graves que ameriten la reforma, el Congreso puede anticiparse a dicho plazo, tal como se estipula en el artículo 178. Considerando el contenido constitucional del artículo 179, el mecanismo deliberativo se repetía al igual que en la Carta antecesora, ya que la propuesta debía ser leída en tres ocasiones con un intervalo de seis días siempre que sea apoyada por la cuarta parte de los miembros de las cámaras. Lo más resaltante de esta Constitución era la convalidación que debía dar el Poder Ejecutivo ante cualquier propuesta de reforma, ya que los artículos 180, 181 y 182 determinaban que en el caso que se llegue al voto de las dos terceras partes en las dos cámaras habilitando la convocatoria a la Convención, se comunicaría al Ejecutivo que, de suscribirla, convocaría inmediatamente a esta última. No obstante, también podía darse el caso que el Poder Ejecutivo devuelva esta propuesta con observaciones, por lo que, en dicho escenario, la reconsideración de las cámaras necesitaría ahora, en cada una, de tres cuartas partes de votos.

Posteriormente, la Constitución de 1834 se creó a partir de una Convención Nacional y en el Título XI, llamado Observancia y Reforma de la Constitución, se plasmó el mecanismo para los cambios en esta. La propuesta de reforma se podría presentar en cualquiera de las cámaras y debía contar con la firma de al menos un tercio de sus miembros presentes. Se repitió similar mecanismo de ser leída en tres ocasiones con un intervalo de seis días en cada una de ellas. Luego se deliberaría en torno a su admisión y, en caso se opte por llevar a cabo una comisión elegida por una mayoría absoluta, dentro de un plazo de ocho días, debía elaborar un informe explicando la necesidad de optar por la reforma constitucional. Para su discusión con el voto de dos tercios en cada una de las cámaras, estas habrían de reunirse para crear el proyecto que solo necesitase de mayoría absoluta. Al igual que, en sus predecesoras, la intervención del Po-

der Ejecutivo se hacía necesaria para que presente la reforma ante el Congreso en su primera renovación, en donde sería discutido por las dos cámaras existentes, las que, con mayoría absoluta, votarían respecto a si se implementaba o no el cambio.

En cuanto a la reforma de la Constitución de 1839 solo cabe indicar que se limitó a seguir los mismos mecanismos establecidos en la Constitución de 1834.

Por otro lado, la Constitución de 1856 fue bastante escueta en mencionar cómo operaría la reforma, indicando un mecanismo particular, ya que se necesitaba de tres legislaturas distintas para que el proyecto de reforma sea aprobado.

La Constitución de 1860 varía las tres legislaturas que dictaba su antecesora y se limita a establecer que el procedimiento de cambio se sujeta a lo dictado para cualquier proyecto de ley, debiéndose ratificar la reforma en una siguiente legislatura ordinaria.

Siete años después, con la creación de la Constitución de 1867, se retoma el mecanismo de reforma implantado con la Constitución de 1856 en cuanto a las tres legislaturas distintas.

La Constitución de 1920 reguló su propia reforma en el artículo 160 del Título XIX y tuvo como particularidad la obligatoriedad en su ratificación mediante una doble legislatura ordinaria, en cuyo caso se necesitaba una aprobación de 2/3 de los votos de los miembros de las cámaras existentes.

Mientras que la Constitución de 1933, en el artículo 236 del Título XV, prescribió que la aprobación y ratificación de las reformas se dan en dos cámaras en dos legislaturas ordinarias, para lo cual se necesitaría la mayoría de votos del número legal de miembros de cada cámara. La particularidad fue que la iniciativa de reforma era consignada a diputados, senadores y también al presidente de la República, siempre que cuente con la aprobación del Consejo de Ministros.

La Constitución de 1979 dispuso en su artículo 306 que la reforma debía ser aprobada en dos legislaturas ordinarias con el voto de la mayoría del número legal de miembros de cada una de las cámaras. Se introdujo una mención a la prohibición de observaciones por parte del Poder Ejecutivo y que la iniciativa de reforma se daba tanto para el presidente de la República —siempre con la aprobación del Consejo de Ministros, senadores, diputados— como para la Corte Suprema, con acuerdo de la Sala Plena, en materia judicial, y también respecto a cincuenta mil ciudadanos cuyas firmas debían ser comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

El análisis de la reforma en nuestra actual Constitución se dará en los siguientes acápites. Nos resta reiterar que solo en dos ocasiones se introdujo la posibilidad de que opere la reforma total: en la Carta de 1828 y en nuestra actual Norma Fundamental. Con relación a la primera, como ya hemos señalado, se disponía que, a los cinco años, una Convención sería la autorizada para decidir la reforma en todo o en parte, mientras que nuestra actual Carta reconoce la posibilidad de reforma total en su artículo 32, cuyo contenido principal es el del mecanismo de democracia directa vinculado al referéndum. Es así que se presenta la disyuntiva en la interpretación de dicho texto con el articulado previsto en el 206, ya que este último detalla las condiciones de una reforma, pero que debe ser entendida como parcial. Solo cabe resaltar las contadas ocasiones en que se previó la posibilidad de reforma total en nuestras constituciones y las numerosas veces en que se configuró la reforma como un mecanismo parcial.

2.2 CLASES DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Debe distinguirse a las reformas en cuanto al apego a la formalidad o no de sus mecanismos. De esta manera, las reformas formales existen en tanto los procedimientos de cambios en la Constitución se encuentran positivizados y debidamente estamen-

tados; mientras que las reformas informales, también denominadas mutaciones constitucionales, se derivan en función del cambio de significado o sentido de la Constitución sin que se altere la expresión escrita del dispositivo constitucional normativo.

A propósito, Jellinek (como se citó en García Toma, 2010) define a las mutaciones como prácticas de la política, usos constitucionales e incluso interpretaciones de los jueces que son contrarias al sentido literal de los términos de los artículos, de tal forma que se altera el contenido intrínsecamente o el significado original de este respecto de la evolución de los tiempos.

Asimismo, Dau Lin (1998) indica que la mutación supone una falta de congruencia entre las normas de la Constitución y la realidad, por lo que sustenta dos tipos de mutaciones: formal y material. En cuanto a la primera, indica que se genera ante la divergencia entre lo escrito y lo que se vive en la realidad, mientras que la mutación material supone que existen relaciones político-jurídicas en un Estado que no se adecúan con la forma en que la Constitución concibe a dicho Estado.

Podemos resumir entonces a la mutación como un tipo de reforma que aparece ante el no uso del mecanismo de cambios guiados o delimitados en una Norma Fundamental, o también cuando este cuenta con una rigidez, tal que no permite dichos cambios. A su vez, esta reforma tiene como fin buscar la adecuación, a los nuevos tiempos, de significados derivados de las normas que merecen un nuevo criterio interpretativo.

Ahora bien, siendo nuestro objeto de estudio las reformas formales, cuando se habla de estas, el concepto mayoritario de la doctrina es que deben darse de manera parcial. Hemos señalado que el paso del tiempo y la existencia de una nueva era frente a la realidad jurídico-política de cada Estado permiten que las normas fundamentales se actualicen a dichos cambios, por lo que es

imprescindible que estas últimas establezcan un procedimiento respecto a cómo se operativiza esto.

El término *adaptación*, según la Real Academia Española de la Lengua, implica «acomodarse a las condiciones del entorno». No es que la adaptación suponga salir de dicho entorno, es decir, cambiar de realidad. Justamente con el fin de mantenerla deben darse ajustes en las variables para que se permita seguir el curso de su existencia.

Dicho esto, desde la propia Norma Fundamental se fijan procedimientos y límites para que las reformas procuren que los mandatos constitucionales se puedan adaptar a estas realidades y se busque, a su vez, salvaguardar la supremacía constitucional, ya que, al cambiarla, existe una vocación de que siga existiendo, pero en un nuevo entorno; no tendría sentido configurar desde la misma un modelo de autodestrucción. De esta manera, en principio, se acepta que la posibilidad de que se lleve a cabo una reforma deba ser solo parcial.

Sin embargo, esta idea que pareciera ser aceptada de manera pacífica en la doctrina, se ve trastocada en el caso peruano, ya que nuestra Constitución estipula la posibilidad de reforma total.

Sobre el particular, debe hacerse mención a lo indicado por Silva (2008), quien respecto a la posibilidad de que la propia Constitución habilite la figura de una reforma total, expone que nuestro orden constitucional contiene un riesgo inminente en tanto se ha sembrado el germen de su propia destrucción. De hecho, indica que podría pensarse en hipotéticos escenarios como el que aun cuando existiera un gobierno constitucional con amplia aceptación del pueblo y con mayoría en el Parlamento, este podría imponer sus deseos, por lo cual podría pensarse en un cambio en la forma de gobierno optando por un escenario de monarquía y que dicha posibilidad sea propuesta en referéndum y el pueblo convalide tal decisión.

Pese a ello, será en los siguientes subcapítulos en donde abordaremos nuestra posición sobre el mecanismo de reforma total en nuestra Constitución y la problemática que trae consigo esto. Por ahora, solo diremos que, en nuestro país, se reconocen dos tipos de reforma: parcial y total, las cuales serán desarrolladas seguidamente.

2.2.1 Facultad de reforma parcial de la Constitución

2.2.1.1 Procedimiento

Hablar sobre reformas a nuestra Constitución supone un especial desafío, ya que nuestra Carta ha dispuesto un procedimiento de reforma de manera general en donde no se ha especificado si es que esta aplica solo para las reformas parciales o también comprende la reforma total que positiviza el artículo 32 de nuestra Norma Fundamental. Por ello, en primer término, debemos entender cuál es el elemento diferenciador entre una y otra clase de reforma que nuestro ordenamiento ha previsto.

En cuanto a este, nuestro Tribunal Constitucional, en el fundamento 122 de la Sentencia 14-2002-PI/TC, expuso que ni el factor numérico de los artículos de la Constitución ni el cambio de redacción en estos, en tanto el contenido permanezca incólume, determinará si es que nos encontramos frente a una reforma parcial o total. Lo que debe evaluarse es si el contenido esencial de la Constitución es variado o no; esto es lo que se ha denominado en doctrina el núcleo duro. Por ello, de modificarse el mencionado núcleo, aun cuando no se modifique la totalidad de la Constitución, estaremos hablando de una reforma total, mientras que si, *a contrario sensu*, las modificaciones no se dan respecto a estas, también denominadas «cláusulas pétreas», el escenario será de reformas netamente parciales.

¿Reforma o Revolución?

Por otro lado, en lo referido al procedimiento de reforma, tal como señalamos anteriormente, este ha sido abordado en nuestra Constitución de manera general, sin hacerse distinción entre modificaciones parciales o una reforma total. Así se encuentra detallado en el artículo 206 que establece lo siguiente:

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.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3 %) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

En cuanto al mecanismo descrito, debemos indicar que del análisis del propio artículo 206 se tienen los siguientes escenarios: el primero es que el Congreso, previa deliberación, proponga a votación el proyecto de reforma y este cuente con menos de 66 votos, lo cual trae consigo su rechazo y que no pueda continuarse con el procedimiento de reforma en tanto se ha fijado con dicha votación una valla para que la reforma prospere; el segundo escenario es que el proyecto obtenga entre 66 y 86 votos, para lo cual deberá ser ratificado mediante referéndum; y, finalmente, que, de obtenerse 87 a más votos, exista la posibilidad de prescindir del mecanismo de democracia directa, siempre y cuando el mismo proyecto sea sometido a una siguiente votación en la próxima legislatura ordinaria en la cual se necesitará también, al menos, 87 votos. Queda claro que el Congreso puede optar por acudir al referéndum si es que a pesar de que tenga asegurados 87 votos en

la primera legislatura, decida que se torna innecesaria una votación en una segunda legislatura ordinaria y que deba ser el pueblo, el que termine por zanjar la disparidad de posiciones expresándose en las urnas. No obstante, también podría darse en caso de que al pasarse a dicha segunda legislatura ordinaria no se obtenga por segunda vez al menos 87 votos, caso en el cual el proyecto deberá ser sometido a referéndum.

En lo referente al número de legislaturas en la reforma, debe tomarse en consideración la voluntad del Constituyente en tanto la idea por la cual se plantea recurrir a dos legislaturas para el debate de una reforma obedecía a que nuestra Norma Fundamental instauraba un sistema de representación unicameral en el Parlamento. Así, en el debate del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, el legislador Antero Flores Aráoz expuso que «si la mayoría ha aprobado un sistema unicameral, es decir, que en una sola vuelta se aprueban, modifican o derogan las leyes, porque no hay ya una cámara revisora, se está proponiendo que sigamos el mismo procedimiento para lo que es una reforma constitucional, que, indiscutiblemente, por el nivel de la norma, requeriría un sistema que permita una mayor reflexión» (Congreso Constituyente Democrático, 1998, p. 2014). Ello finalmente fue tomado en consideración ya que la versión primigenia del artículo 206 no hacía mención de una doble legislatura y se limitaba a considerar solo una, por lo que felizmente se replanteó ello como finalmente, al día de hoy, ha quedado establecido.

Por otro lado, con respecto al número de votos indicado en los procedimientos señalados anteriormente, debe hacerse hincapié en que se exige una votación alta, sea que la reforma opere con mayoría absoluta del número legal o con los 2/3 de miembros, lo cual tiene sentido en tanto no se está reformando cualquier norma con rango de ley sino la propia Constitución.

Ahora bien, todo el procedimiento descrito debe ser analizado sistemáticamente, respetando el principio de unidad de la Constitución⁽¹⁷⁾, con lo señalado en sus artículos 31 y 32.

A ese respecto, el artículo 31 indica:

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 (...).

Mientras que el artículo 32 establece lo siguiente:

Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución (...).

Así, en tanto nuestro ordenamiento no hace referencia a un procedimiento particular en las reformas descritas, y más aún que, a través del principio de unidad, debemos interpretar de manera armónica nuestra Norma Fundamental, en el sentido de que al habilitarse la posibilidad que también puede darse una reforma total en función al artículo 32, no se puede distinguir un procedimiento ajeno al que la propia Constitución no distingue. La facultad de reforma parcial seguirá los procedimientos detallados en el artículo 206 y podrá hablarse de ella, siempre y cuando no trastoque el núcleo duro de nuestra Constitución, el cual es entendido como los límites al poder de reforma, que será analizado en el siguiente acápite.

(17) El mismo que conforme al fundamento jurídico 12 de la Sentencia N.º 05854-2005-AA, expedida por nuestro Tribunal Constitucional, hace referencia a que la interpretación de la Constitución debe enfocarse en considerar a esta como un «todo» armónico y sistemático por el cual se organiza nuestro sistema jurídico en conjunto.

Sin embargo, antes de ello solo resta mencionar la clasificación propuesta por Bidart (2002), la cual indica que una Constitución rígida es aquella que no puede ser alterada mediante una ley ordinaria, sino justamente siguiendo un mecanismo diferenciado. Esto no ocurre con las constituciones flexibles que, *a contrario sensu*, se reforman mediante leyes ordinarias en un proceso ordinario. De tal manera que, en el caso peruano, contamos con una Constitución rígida en tanto el mecanismo instaurado en el artículo 206 describe votaciones altas, posibilidad de intervención popular vía referéndum e incluso más de una legislatura, si es que el número de votos lo permite.

2.2.1.2 Límites en la reforma parcial

Anteriormente, en los párrafos *supra*, detallamos, dentro de la clasificación del poder de reforma, que el poder reformador tenía la particularidad de ser uno reglado y se acotó el sustento de su propia naturaleza. Ese poder no es otro que mantener viva la esencia de la Norma Fundamental respetando las cláusulas pétreas que lo contienen, o de ser el caso, los límites materiales implícitos.

En el caso peruano, dicho poder reformador opera cuando los mandatos de nuestra Constitución hacen mención a su reforma, aunque necesariamente debe entenderse como parcial, ya que respetará tanto los límites formales como los límites materiales implícitos, que no son otra cosa que los principios inmutables y que, a pesar de que la Constitución no los indique, se entiende que, de ser alterados, esta se destruiría.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional demarcó los límites de la reforma indicando que estos se dividían en formales y materiales.

En cuanto a los límites formales, estos se dan en razón de los dispositivos constitucionales que expresamente detallan el proceso de reforma.

En primer lugar, debe considerarse al órgano encargado, el cual, en principio, no es otro que el Congreso de la República. Este debe diferenciarse de la habilitación de los sujetos sobre los que recae la iniciativa legislativa de reforma de la Constitución en donde se enumera tanto al presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a los congresistas y al 0.3 % de la población electoral. Como vemos, no debe perderse de vista que el encargado de la reforma, por excelencia, es el Congreso; sin embargo, se permite que tanto el presidente como otros miembros del Congreso, o incluso un porcentaje de la población electoral, puedan proponer una iniciativa legislativa que deberá ser vista en sede parlamentaria para discutirse, con las consecuencias que implique dicha deliberación: sea para aprobar en su integridad la iniciativa, modificarla parcial o sustancialmente, o prescindir de ella.

Por eso, debemos de leer conjuntamente estos dispositivos con lo que indica el Reglamento del Congreso, reconocido como una norma de desarrollo constitucional, ya que el mismo enmarca la competencia del Poder Legislativo como órgano encargado de aprobación de las reformas. En su artículo 4, en el marco de la función legislativa, se determina que la aprobación de reformas de la Constitución recae en su labor; mientras que los artículos 64 y 72 incluyen el procedimiento legislativo, por el cual se debaten y aprueban las distintas clases de leyes, conocidas como de reforma constitucional.

No debe dejarse de lado, también, que otra de las restricciones en cuanto a estas normas se encuentra en el artículo 76, inciso d. Según este, no pueden ser delegadas las materias relativas a la reforma de la Constitución. Queda claro que será solo el Congreso el facultado para realizar la reforma en los términos establecidos (Reglamento del Congreso, arts. 4, 64, 72 y 76.d).

También debe tomarse en cuenta, dentro de los límites formales en referencia, el procedimiento empleado que contendrá el

número de legislaturas que se pueden utilizar y el número de votos, ambos aspectos que ya han sido descritos en los párrafos *supra*.

También se comprenderá la prohibición de observaciones en el proyecto de reforma y, finalmente, si es que el proyecto de reforma será o no sometido a referéndum popular⁽¹⁸⁾.

Cabe destacar que la prohibición en cuanto a las observaciones a los proyectos de reforma, de acuerdo a los artículos 32 y 206 de la Constitución, se dirige a un actor específico, el cual no es otro que el presidente de la República. Según López (2019), ello obedece a que la ley de reforma se erige en función del debate parlamentario. Por cierto, sería ilógico que el presidente lo impida, en tanto el debate se promueve cuando justamente se presenta un proyecto de reforma constitucional.

A su vez, Delgado (2020) establece una interesante reflexión al indicar que, así como el Poder Ejecutivo no cuenta con la facultad de observación de leyes de reforma constitucional, el Tribunal Constitucional tampoco cuenta con la competencia de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de dichas reformas. Señala que solo el Congreso es el que decide sobre los contenidos de las reformas, más aún cuando este es, en sus palabras, el «depositario del poder constituyente derivado» y ello se da en función de lo establecido en el artículo 206 de la Constitución en tanto la soberanía en materia de dichas reformas compete exclusivamente al Congreso. De ahí que la mencionada potestad no es trazable ni puede ser observada por órgano constitucional alguno.

El referido autor también indica que sería erróneo tomar en consideración el argumento de que, si bien hay una restricción en cuanto a que el presidente de la República no puede observar leyes de reforma constitucional, dicha prohibición no alcanzaría

(18) Cfr. fundamento jurídico 72 de la Sentencia 0014-2002-PI/TC.

al presidente del Consejo de Ministros, pues este forma parte también del Poder Ejecutivo y el artículo 120 de la Constitución indica que serán nulos los actos del presidente que no tengan refrendo ministerial.

En lo que respecta al sometimiento a referéndum, como parte integrante del límite formal, esto será analizado posteriormente en el acápite respectivo, por lo que solo indicaremos que dicho mecanismo supone conceptualizarlo como uno enfocado en la democracia representativa y que se da en función de la representación parlamentaria, deviniendo su carácter en facultativo siempre tomando en consideración que nuestro análisis se genera de la interpretación de la Norma Fundamental como parámetro.

Además de eso, otro aspecto fundamental en estos límites formales es lo que indica nuestro Tribunal Constitucional, ya que ha señalado claramente que las normas de procedimiento no pueden ser objeto de reforma constitucional y que las modificaciones constitucionales que se realicen fuera de los procedimientos descritos en la Constitución serán nulas e ineficaces. Ello se sustenta en función de que las normas de reforma de procedimiento no pueden aplicar, a sí mismas, las disposiciones normativas que regulan el procedimiento de cambio en una Constitución, porque justamente el parámetro de observancia recae en esos límites procedimentales de la reforma. Por ello es que se indica que la Constitución permite al Congreso, al ser un órgano constituido, ejercer la función constituyente derivada siempre que observe las formalidades previstas para los cambios que se consideren en el texto constitucional⁽¹⁹⁾.

Ahora bien, respecto a los límites materiales, nuestro Supremo Intérprete indica que estos no implican condicionamientos del orden procesal, sino más bien indicadores de identidad o esencia de

(19) Cfr. fundamentos jurídicos 25 y 26 de la Sentencia 00050-2004-PI/TC.

la Constitución que no podrán ser alterados con ninguna reforma. En vista de ello, el sentido de dicha inmutabilidad obedece a los valores materiales y principios fundamentales de la mencionada esencia, que se enfocan en la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, entre otros⁽²⁰⁾.

En cuanto a su clasificación, se sostiene que los límites materiales pueden ser identificados como expresos. A estos se les denomina «cláusulas pétreas», según señalamos anteriormente, y son los que la propia Constitución de manera expresa señala cuáles son los contenidos que no podrán ser objeto de reforma.

Debemos recordar que anteriormente describimos de manera teórica a los límites materiales expresos, o también llamadas cláusulas pétreas, pero, en el caso peruano, estos no existen, ya que ningún dispositivo constitucional prevé expresamente cuáles son las partes de la Constitución que no pueden ser objeto de ninguna reforma parcial. Hubiera sido más práctico que el Poder constituyente peruano hubiera recogido la experiencia de Francia⁽²¹⁾, Italia⁽²²⁾, Puerto Rico⁽²³⁾ o El Salvador⁽²⁴⁾, entre otros países, en donde se detalla claramente el mandato de prohibición.

(20) Cfr. fundamentos jurídicos 74 y 75 de la STC 0014-2002-PI/TC.

(21) En el Título XVI, artículo 89 de la Constitución de Francia se indica: «(...) no podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma».

(22) En la Sección Segunda, artículo 139 de la Constitución de Italia se menciona: «No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana».

(23) En el artículo VII, sección 3 de la Constitución de Puerto Rico, se establece claramente: «Ninguna enmienda a esta Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno que por ella se establece o abolir su Carta de Derechos».

(24) En el Título IX, artículo 248 de la Constitución de El Salvador se indica: «No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República».

Mientras que los límites materiales implícitos suponen los principios supremos que están contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden modificarse, así no se diga nada respecto a que puedan reformarse o no, en tanto de modificarse estos, se entiende destruida la Norma Fundamental. Se enumeran los principios recaídos en la dignidad del hombre, la soberanía del pueblo, el Estado democrático de derecho, la forma republicana de gobierno y todo lo que haga referencia al régimen político y forma del Estado⁽²⁵⁾.

Dentro de los límites materiales implícitos, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de mencionar que el Congreso, a través de una reforma, no podrá variar el sistema democrático de gobierno, el régimen representativo o la Constitución económica, tampoco alterar la sucesión de gobierno, pues los derechos fundamentales son consustanciales al Estado social y democrático de derecho. De esta manera, el propio Supremo Intérprete detalló como un núcleo duro de reforma a los artículos 1, 3, 43 y 58 de nuestra Constitución⁽²⁶⁾, los cuales se vinculan a la defensa de la persona humana, los derechos fundamentales innominados, el Estado democrático de derecho, la forma de gobierno y el régimen económico, en especial, al tipo de régimen denominado economía social de mercado.

En ese orden de ideas, la existencia de dichos límites explica la naturaleza parcial de la reforma, que como habíamos indicado obedece al mandato de no alteración sustancial de la obra del Poder constituyente, por lo que se debe entender como limitada.

Dicho concepto de limitación ha permitido que nuestro Tribunal Constitucional haya tenido también la oportunidad de señalar que puede analizarse la constitucionalidad o no de una norma de

(25) Cfr. fundamento jurídico 76 de la STC 0014-2002-PI/TC.

(26) Cfr. fundamento jurídico 35 de la STC 00050-2004-PI/TC.

reforma constitucional, siempre y cuando se esté afectando el contenido fundamental de la forma en que se encuentre configurada o si es que a través de una ley de interpretación constitucional pueden analizarse los propios dispositivos constitucionales.

2.2.1.3 Interpretación constitucional del Congreso

Cabría preguntarnos si es que el Congreso puede interpretar la Constitución a través de leyes.

Sobre el particular llama la atención el «Dictamen en mayoría recaído en los proyectos de ley 7881/2020-CR⁽²⁷⁾ y 7888/2020-CR⁽²⁸⁾ Ley de interpretación del artículo 132

(27) En su artículo único se dispone: «Interprétese que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza sobre la aprobación de iniciativas no puede referirse a competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, entre las cuales se encuentra la de aprobar reformas constitucionales».

(28) Este proyecto dispone: «**Artículo 1º.**- Es facultad del Poder Ejecutivo el planteamiento de la cuestión de confianza facultativa, a que se refieren los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú, sobre iniciativas legislativas, cuyo contenido no implique una aprobación, expresa o tácita de una reforma constitucional. Asimismo, puede presentarse respecto de la permanencia de cualquiera de los miembros del gabinete ministerial. **Artículo 2º.**- Límites en la presentación de la cuestión de confianza. La cuestión de confianza no puede plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Tampoco cabe el planteamiento de cuestiones de confianza para condicionar o considerar el voto del Congreso bajo término ni plazo máximo para el pronunciamiento. **Artículo 3º.**- Decisión del Congreso sobre la cuestión de confianza. La cuestión de confianza es aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate y votación conforme al Reglamento del Congreso. La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza no se presume. Solo la califica el Congreso de la República mediante el voto de la asamblea sobre la materia que se pone manifiestamente bajo su

de la Constitución Política, sobre la Cuestión de Confianza», aprobado por la Comisión de Constitución en referencia a los proyectos a través de los cuales se buscaba una interpretación en sede legislativa de dicha norma constitucional⁽²⁹⁾. El proyecto en sí no suponía una reforma constitucional, pero buscaba interpretar los alcances de la cuestión de confianza.

El propio dictamen realiza un análisis histórico bastante interesante en la figura de la interpretación legislativa respecto de las normas constitucionales. Tomamos en consideración el siguiente cuadro, elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, plasmado en el dictamen referido:

consideración y deliberación. **Artículo 4º.**- Comunicación de la decisión parlamentaria al Poder Ejecutivo. El resultado de la votación del Pleno sobre la cuestión de confianza es comunicado de inmediato, mediante oficio, al Poder Ejecutivo. Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo pueden ejecutarse una vez efectuada dicha comunicación. **Artículo 5º.**- Cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas. En el caso específico de una cuestión de confianza planteada sobre iniciativas legislativas, se considerará aprobada o denegada solo cuando haya finalizado el proceso parlamentario, incluido el trámite de reconsideración regulado en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, o cuando la ley sea promulgada por el presidente del Congreso al vencimiento del plazo consignado en el primer párrafo del mencionado artículo constitucional. En cualquiera de los dos supuestos, se remitirá la comunicación a que hace referencia el artículo 4. **Artículo 6º.**- Improcedencia de la cuestión de confianza. El Pleno del Congreso, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la comisión de Constitución y Reglamento, puede declarar improcedente una cuestión de confianza que vulnere lo dispuesto en la presente ley. La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza».

(29) Referido a la prerrogativa del Poder Ejecutivo de plantear cuestión de confianza.

Antecedentes legislativos 2000-2021: auténtica interpretación de artículos de la Constitución Política del Perú

Proyecto de Ley	Título	Sumilla	Último estado
00873/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que interpreta el artículo 115 de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115 de la Constitución Política del Perú, en sentido de que, al asumir las funciones de presidente de la República por impedimento permanente del presidente y los vicepresidentes, el presidente del Congreso no pierde su condición de tal ni la de congresista de la República.	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27375
00875/2000-CR	Ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú	Interpreta que el mandato conferido por el artículo 115 de la Constitución Política del Perú al presidente del Congreso, para que asuma las funciones del presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes, no implica su vacancia en el careo de presidente del Congreso.	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27375
00882/2000-CR	Ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115 de la Constitución Política. La asunción de funciones del presidente de la República por parte del presidente del Congreso, por impedimento permanente de quien ejerce la Presidencia de la República y del primer y segundo vicepresidentes, determina el cese de la función del presidente del Congreso y la vacancia de la presidencia del Congreso.	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27375
00908/2000-CR	Ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 115 de la Constitución, en el sentido que al asumir el presidente del Congreso las funciones de presidente de la República por impedimento permanente de	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27375

¿Reforma o Revolución?

Proyecto de Ley	Título	Sumilla	Último estado
		este y de los vicepresidentes, surge incompatibilidad entre ambos cargos, por lo que el Congreso deberá elegir un nuevo presidente y llamará al accesorio a reemplazarlo como congresista.	
00923/2000-CRP	Proyecto de Resolución Legislativa sobre interpretación del artículo 116 de la Constitución Política del Perú	Interpreta el artículo 116 de la Constitución, referente a que el nuevo presidente del Congreso será quien asumirá las funciones de presidente de la República solamente los días 27 y 28 de julio de 2001.	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27508
01109/2000-CR	Ley que interpreta auténticamente el artículo 151 de la Constitución	Interpreta auténticamente el artículo 151 de la Constitución, referido a los estudios especiales impartidos por la Academia de la Magistratura como requisito para que los magistrados sean nombrados como tales.	Archivo
01750/2000-CR	Proyecto de Resolución Legislativa de interpretación constitucional del artículo 115 de la Constitución Política del Perú.	Propone interpretar, por única vez, que el mandato asumido temporalmente por el presidente del Congreso, como presidente de la República, debe concluir el 28 de julio del 2001, con la toma de posesión del presidente constitucionalmente elegido.	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27508
01766/2000-CR	Ley de interpretación del alcance del artículo 115 de la Constitución Política del Perú	Propone la Ley de Interpretación del alcance del artículo 115 de la Constitución Política del Perú, el cual debe comprender también el lapso comprendido entre la elección del nuevo presidente del Congreso y la jura	Publicado en <i>El Peruano</i> , Ley N.º 27508

Guillermo Mardon Zárate

Proyecto de Ley	Título	Sumilla	Último estado
		<p>mentación del nuevo presidente de la República electo, solo para el ejercicio de las atribuciones señaladas en los incisos 1 y 2, artículo 118 de la Constitución</p>	
11938/2004-CR	<p>Ley que interpreta el artículo 19 de la Constitución Política del Estado</p>	<p>Propone interpretar el primer párrafo del artículo 19 de la Constitución Política del Estado, en el sentido de entenderse que la inafectación de todo impuesto directo o indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural de las universidades y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación de la materia, a que dicha norma constitucional se contrae, está referida a tributos, los cuales comprenden impuestos, contribuciones y tasas.</p>	En comisión
12522/2004-CR	<p>Ley que interpreta el artículo 19 de la Constitución Política del Estado</p>	<p>Propone interpretar el primer párrafo del artículo 19 de la Constitución Política del Estado, en el sentido de que la inafectación de todo impuesto directo o indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de la finalidad educativa y cultural de las universidades y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación de la materia, a que dicha norma constitucional se contrae, está referida a tributos, los cuales comprenden impuestos, contribuciones y tasas.</p>	Archivo

A dicha información debe sumarse el caso que por antonomasia fue el más polémico respecto a esta materia: la interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución⁽³⁰⁾ a través de la Ley N.º 26657⁽³¹⁾, la cual buscaba que la reelección, que consagraba el texto original de dicho artículo, debía estar referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación de la Constitución. Pues bien, en el cómputo no se podía tomar en cuenta retroactivamente los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la ley, amparándose en el artículo 102⁽³²⁾ y en la Octava Disposición Final y Transitoria⁽³³⁾.

La mencionada norma fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el cual el 3 de enero de 1997, en una sentencia bastante discutida, la declaró inaplicable y no permitió la postulación de Fujimori en el año 2000⁽³⁴⁾. La controversia surgió cuando a través de esta se ejerció el control

(30) El artículo original señalaba lo siguiente: «Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones». Posteriormente, mediante el artículo 1 de la Ley N.º 27365, publicada el 5 de noviembre de 2000, el texto vigente quedó redactado de la siguiente forma: «Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones».

(31) Publicada el 23 de agosto de 1996.

(32) Cfr. con el artículo 102: «Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes».

(33) Cfr. con la Disposición Octava: «Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional. Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995».

(34) Cfr. con la Sentencia 00002-1996-AI/TC.

difuso en un proceso de inconstitucionalidad. Recordemos que por esa época se contaba con la antigua Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 26435, en la que en su artículo 4 disponía que para declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley se exigían 6 votos de los magistrados.

Cabe señalar que la argumentación adoptada por mayoría por los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, expuso la necesidad de aplicar la referida figura de control constitucional, toda vez que se consideraba una vulneración al principio de razonabilidad de la norma, el que se pretenda reescribir la historia alterando el espacio temporal de los hechos. Con lo cual se incidió en que estos no se interpretan, sino que deben probarse. De esta suerte, Fujimori fue electo por primera vez en 1990 y reelecto posteriormente en 1995.

Asimismo, se indicó que la aplicación del control difuso en dicho pronunciamiento se justificó en tanto en el Pleno realizado no se logró alcanzar justamente los 6 votos requeridos para declarar su inconstitucionalidad y que el hecho que los cuatro magistrados restantes no hayan votado no resta la aplicación en dicho control difuso en tanto dos de los cuatro magistrados se abstuvieron de emitir pronunciamiento por adelantar opiniones que coinciden justamente con el fallo aplicado⁽³⁵⁾.

La historia ya es conocida y los tres magistrados meses después fueron destituidos de sus cargos por el Congreso de la República por infracción a la Constitución.

Por otro lado, en los últimos 2 años, las figuras de los proyectos de interpretación de la Constitución se hicieron presentes en el Parlamento elegido en vez del Congreso 2016-2019 disuelto y por el actual Congreso 2021-2026.

(35) Cfr. con la Sentencia 00002-1996-AI/TC.

El ex presidente y ex congresista Manuel Merino, a través del Proyecto de Ley N.º 07888-2020-CR, buscó regular los alcances de la cuestión de confianza, estableciendo que el Poder Ejecutivo podría presentarla respecto de «iniciativas legislativas cuyo contenido no implique una aprobación expresa o tácita de una reforma constitucional» y que este mecanismo de control político es aprobado o rechazado de manera expresa, luego de concluido el debate y la votación en el seno parlamentario⁽³⁶⁾.

Posteriormente, el ex congresista Luis Valdez también buscó dotar de un sentido interpretativo a la mencionada cuestión de confianza a través del Proyecto de Ley N.º 07881-2020-CR en relación a que esta figura no puede encontrarse relacionada a competencias exclusivas y excluyentes del Parlamento. Al respecto, se refirió específicamente a la aprobación de reformas constitucionales⁽³⁷⁾.

En el actual Congreso se han presentado, hasta el momento, 3 proyectos legislativos de interpretación en dicha materia. El primero presentado por el congresista Luis Aragón, a través del Proyecto de Ley N.º 6-2021-CR, en donde retoma lo planteado por Merino y Valdez, pero adicionalmente repara en que los efectos legales de la aprobación o rechazo de la confianza se dará una vez que el Parlamento la notifique al Poder Ejecutivo, de manera que no existe una mera presunción en la decisión⁽³⁸⁾. Dicho contenido ha sido replicado en el Proyecto de Ley N.º 19-2021-CR, que presentaron los congresistas Lady Camones y Héctor Acuña.

(36) Cfr. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07888-20210614.pdf

(37) Cfr. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07881-20210614.pdf

(38) Cfr. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU=/pdf/PL-00006>

Mientras tanto la congresista Adriana Tudela, mediante el Proyecto de Ley N.º 36-2021-CR, también recoge estos postulados, pero con una solvente exposición de motivos⁽³⁹⁾.

Regresando a la pregunta que inicia este subcapítulo respecto a si el Congreso puede interpretar la Constitución a través de leyes, consideramos que, en principio, puede realizar interpretaciones a la Constitución a través de leyes interpretativas. Como se aprecia en el anterior cuadro sobre los antecedentes legislativos de la auténtica interpretación de artículos de la Constitución Política del Perú, si bien son contadas las ocasiones en que esta se ha realizado, ello no desconoce que la interpretación legal se fundamenta en el reconocimiento de que el Congreso cuenta con la legitimidad directa del pueblo y que, en palabras de Montoya (2015), «tiene el deber de concebir al ordenamiento jurídico como una proyección unitaria y armónica de los valores constitucionales y el deber de la jurisdicción constitucional de actuar con las limitaciones y las responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen»⁽⁴⁰⁾.

Sin embargo, el referido autor, sobre la jurisprudencia que realiza el Tribunal Constitucional, sostiene que corresponde a esta entidad ser el órgano supremo de control de la Constitución. En vista de ello, tendrá la última palabra de lo que sea o no constitucional. Los demás órganos y poderes tendrán el deber de acatar sus decisiones, de lo contrario, se pondría en cuestionamiento el sistema democrático⁽⁴¹⁾.

(39) Cfr. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzU=/pdf/PL-00036>

(40) Cfr. con el fundamento 16 de la STC 0009-2007-PI/TC y otro, recogiendo los postulados establecidos en los artículos 45, 51 y 93 de la Constitución.

(41) Cfr. con el fundamento 6 de la STC 0022-1996-AI/TC y el fundamento 7 de la STC 5987-2009-PA/TC.

Señala, a su vez, que solo en dos escenarios puede declararse inconstitucional una norma con rango de ley sin ser expulsada del ordenamiento jurídico. Primero, en el caso de que aun habiendo prescrito el plazo de 6 años para cuestionar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, la misma puede ser controlada y el efecto de la sentencia no implicaría su retiro de nuestro ordenamiento, sino que todo poder público, un día después de publicada la sentencia, se encontraría obligado a inaplicarla⁽⁴²⁾. Mientras que el segundo caso justamente hace referencia a la comentada Sentencia 0002-1996-AI/TC, en donde se aplicó el control difuso en un proceso de inconstitucionalidad.

A su vez, Carpio (2000) sostiene que la Constitución, al presidir el ordenamiento jurídico, «puede y debe ser interpretada, en general, por cualquier individuo o poder público que pretenda aplicar el derecho de la Constitución».

Podemos concluir que, en principio, el Congreso podrá interpretar los propios dispositivos constitucionales a través de leyes de interpretación, pero que dicho actuar se ve limitado en caso que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre el contenido interpretativo de estos dispositivos o que surja un escenario por el cual la propia ley de interpretación sea objeto de demanda de inconstitucionalidad en donde también el Tribunal Constitucional tenga la última palabra respecto a cómo deben ser entendidas las normas constitucionales⁽⁴³⁾. Esta postura fue la que también ratificamos en el informe publicado en el portal Perú Legal el 3 de setiembre del presente⁽⁴⁴⁾.

(42) Cfr. con el fundamento 5 de la ATC(a) 0024-2010-PI/TC, sobre la base de los artículos VI del Título Preliminar y 81 del nuevo Código Procesal Constitucional.

(43) En función a ser el Supremo Intérprete Constitucional, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y el artículo 81 del nuevo Código Procesal Constitucional.

(44) En el conocido portal, se nos cita expresamente en los siguientes términos: «Podemos concluir que, en principio el Congreso podrá interpretar los

De esta manera, se proscribe que una ley de reforma constitucional vulnere la esencia misma de la Constitución, conforme se expuso anteriormente, convirtiéndose el propio Tribunal Constitucional en garante de la Norma Fundamental y habilitado a defenderla conforme al artículo 201 de la misma⁽⁴⁵⁾.

2.2.1.4 Control de las reformas por parte del Tribunal Constitucional

En este acápite, reflexionaremos respecto a si se puede hacer control constitucional de una reforma o si ya al ser reforma pasa a ser Constitución. Existen diferentes posturas sobre estas interrogantes. Recordemos que, a través de la Sentencia 050-2004-AI/TC, referida al cierre del régimen de cédula viva de la Ley N.º 20530, el Tribunal examinó si es que puede realizarse un control sobre el fondo y la forma del mecanismo para reformar la Constitución.

Así, estableció que si bien las constituciones tienen un claro elemento de predictibilidad en el ordenamiento, ello no implica la inexistencia de cambios o adaptaciones en las mismas, ya que poseen un carácter de «ductibilidad»⁽⁴⁶⁾. A su vez, reconoció que siendo el Poder constituyente originario el creador de la Norma

propios dispositivos constitucionales a través de leyes de interpretación, pero que dicho actuar se ve limitado en caso el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre el contenido interpretativo de los mismos³, sostiene Mardon. Para el experto, el Tribunal Constitucional sí debería realizar un control formal, pero sin meterse en una actividad soberana del Legislativo». Extraído de <https://perulegal.pe/temas-legales/constitucional/2021/09/02/ley-de-interpretacion-de-la-cuestion-de-confianza-afectaria-el-balance-de-los-poderes-del-estado-836/>

(45) Cfr. con el fundamento jurídico 4 de la STC 00050-2004-PI/TC.

(46) Cfr. con el fundamento 16 de la STC 50-2004-AI/TC.

Fundamental, al propio Tribunal le compete la calidad de simplemente ser el vocero de dicho poder, guardando lealtad constitucional para con la interpretación de la Constitución⁽⁴⁷⁾.

Por ello, sostuvo que el Congreso al encarnar un Poder constituyente derivado le compete las reformas de artículos no esenciales, por lo que contempla límites en su accionar, permitiendo que el Supremo Intérprete controle la constitucionalidad de la reforma constitucional ejercida por dicho poder⁽⁴⁸⁾.

Posteriormente, el Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse nuevamente respecto a su legitimidad en el control de las reformas constitucionales. A través de la Sentencia 0024-2005-PI/TC, en que se cuestionó la inconstitucionalidad de los artículos 91, 191 y 194 de la propia Constitución, se analizó que la ley de reforma constitucional no trasgredía formalmente los límites establecidos en tanto siguió el procedimiento regular que exige la norma parámetro⁽⁴⁹⁾. En cuanto a los límites materiales, se expuso que dicha ley no afectaba estos límites⁽⁵⁰⁾ en tanto no socavaron ninguno de los principios que dan identidad a la Constitución⁽⁵¹⁾.

El tercer caso sobre el cual el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad para pronunciarse sobre el control de las reformas

(47) Cfr. con el fundamento 17 de la STC 50-2004-AI/TC.

(48) Cfr. con el fundamento 18 de la STC 50-2004-AI/TC.

(49) Cfr. con el fundamento jurídico 10 de la STC 0024-2005-PI/TC, en donde se detalló que la ley cuestionada obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y fue aprobada en doble votación y con mayoría calificada, lo que permitía que se obvie el procedimiento de referéndum.

(50) Cfr. con los fundamentos jurídicos 11 y 12 de la STC 0024-2005-PI/TC.

(51) Estos principios han sido expuestos en el acápite referido a los límites materiales de la reforma.

obedece a la Sentencia 0008-2018-PI/TC, referido al caso de no reelección de alcaldes, en donde repitió los argumentos que se expusieron en las dos sentencias precedentes. Sin embargo, existe una posición bastante interesante del magistrado Sardón de Taboada, el cual señala que el Tribunal Constitucional no puede controlar el contenido de una reforma constitucional que haya sido emitida válidamente por el Congreso, limitándose el Supremo Intérprete a analizar la formalidad en el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Carta Magna. El referido magistrado hace hincapié en que la Constitución es parámetro, mas no objeto de control⁽⁵²⁾.

2.2.1.5 Cuestión de confianza y reforma

No podemos dejar de mencionar un aspecto de vital importancia, y que forma parte de nuestra reciente historia constitucional, y es el referido a los límites de las reformas constitucionales en cuanto a la presentación de cuestiones de confianza. Nunca antes se suscitó tanto interés en las reformas constitucionales como en estos dos últimos años. Las disputas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la forma correcta en que deben ser utilizadas las reformas junto con otras instituciones jurídico-políticas fueron intensas.

Debemos remontarnos al mensaje presidencial del 28 de julio de 2018 en donde el presidente Martín Vizcarra propuso cuatro ejes de propuesta de reformas constitucionales en relación a la reformulación del ex Consejo Nacional de la Magistratura⁽⁵³⁾, la no reelección inmediata de miembros del Congreso, el retorno a un Parlamento bicameral y el financiamiento privado de partidos

(52) Cfr. con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada en la Sentencia 0008-2018-PI/TC.

(53) Fenecido organismo constitucionalmente autónomo encargado de la designación, ratificación y destitución de jueces y fiscales a nivel nacional.

políticos⁽⁵⁴⁾. Es en virtud de dicha propuesta, que, posteriormente, el 19 de setiembre de ese mismo año, el gabinete de César Villanueva, ex presidente del Consejo de Ministros, planteó una cuestión de confianza respecto a estos ejes, indicando que la propuesta alcanzada debía ser sometida a referéndum para que el pueblo decida finalmente si aprobaba o no tales reformas⁽⁵⁵⁾.

El Congreso de ese entonces otorgó la confianza planteada por Villanueva y, luego de muchos debates, se aprobaron los dictámenes de reforma en el Pleno, decidiéndose su consulta vía referéndum para elecciones fijadas el día 9 de diciembre de 2018, en donde finalmente el pueblo aprobó todas las propuestas de reforma, menos la que orientaba al retorno de la bicameralidad⁽⁵⁶⁾.

Debe resaltarse que el Parlamento estableció una diferencia en la votación de los proyectos de reforma constitucional y la admisión a referéndum de lo previamente aprobado. En cuanto a lo primero, sobre el proyecto de reforma para que se cree la Junta Nacional de Justicia, se obtuvo 112 votos a favor. Lo referido a la no reelección inmediata de congresistas contó con 75 votos a favor, mientras que lo que implicaba el financiamiento de partidos políticos llegó a un total de 92 votos a favor. Además, con relación a la reforma para el retorno de un Congreso bicameral, se obtuvieron 91 votos a favor. En paralelo, la intención de votar por la admisión a referéndum de cada uno de los proyectos de

(54) Recuperado de <https://www.presidencia.gob.pe/docs/mensajes/MENSAJE-NACION-28-07-2018.pdf>. Consultado: 17 de setiembre de 2020.

(55) Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/19122-cesar-villanueva-pedimos-confianza-por-las-4-reformas-integrales-y-lo-queremos-hacer-con-el-pueblo-via-referendum-antes-de-fin-de-ano>. Consultado: 17 de setiembre de 2020.

(56) Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los-resultados-del-referendum-nacional-2018-convo-resolucion-no-0002-2019-jne-1729218-9/>

reforma obedeció justamente a la tramitación del artículo 206 de la Constitución, el cual posibilita que se pueda optar por dicha figura y evitar una votación en una segunda legislatura, en tanto lo que el Poder Ejecutivo buscaba es que el pueblo directamente se pronuncie respecto a las reformas planteadas.

Se aprobó una votación que habilitó el mencionado referéndum: en el caso de la creación de la nueva Junta Nacional de Justicia y el retorno de la bicameralidad se obtuvieron 105 votos en cada uno, mientras que la regulación del financiamiento de organizaciones políticas y la no reelección de congresistas tuvieron un respaldo de 104 votos en cada uno.

Existió un arduo debate respecto a si una iniciativa de reforma constitucional planteada por el presidente de la República podía ser objeto de una cuestión de confianza. Sobre este punto en especial, Delgado (2020) expone que, para analizar la utilización de la figura de la cuestión de confianza con el objeto de que se aprueben reformas constitucionales planteadas por el Poder Ejecutivo, debe tomarse en consideración que existen dos dimensiones a ser analizadas, en caso se opte por otorgar o denegar la confianza. Estas dimensiones giran respecto al proceso de consulta del pedido en sí y lo que contiene, cuya deliberación y evaluación solo la realiza el Congreso de la República.

Señala que el Reglamento del Congreso al prever que la confianza debe debatirse y ser votada en la misma sesión o en la siguiente, ello no implica que el planteamiento de la cuestión de confianza que solicite la aprobación de una reforma de naturaleza legislativa exija que, justamente en dicha sesión o en la siguiente, se aprueben las reformas que fueron objeto del pedido de confianza ante el Congreso, considerando que dicho requisito sería inexigible en tanto negaría las características que dan esencia al sistema de representación y a la función de deliberación; de forma tal que la representación se vería deslegitimada.

Es por ello que este autor señala que más bien el Congreso al aprobar la confianza sobre iniciativas de reforma planteadas por el Poder Ejecutivo, de ninguna manera implica que exista una concesión absoluta, en tanto estas se dan conforme al diálogo político que debe acogerse en el seno parlamentario y que deviene en un reflejo del ejercicio libre y pleno de las facultades del Poder Legislativo.

Sostiene que, en un sistema de democracia representativa como el nuestro, no puede entenderse que el Consejo de Ministros trastoque la voluntad de los representantes del Parlamento, dado que estos últimos se encargan de dominar los procesos de control político, más aún si el gabinete se encuentra bajo dicho control, es decir, en manos del Congreso.

Por otro lado, debemos recordar que la crisis constitucional se agudizó y que, por segunda ocasión, el 4 de junio de 2019, se volvió a utilizar la figura de plantear una cuestión de confianza respecto a la aprobación de diversos proyectos de reforma constitucional, esta vez en manos de Salvador del Solar. Como titular del Consejo de Ministros, Del Solar planteó, entre otras cosas, que no puedan postular personas con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos, cuya pena sea mayor a cuatro años y que sea la Corte Suprema la encargada de levantar la inmunidad parlamentaria. El Congreso otorgó dicha confianza por 77 votos a favor⁽⁵⁷⁾.

Con referencia a este segundo pedido de confianza, Delgado (2020) indica que no existió un acuerdo político entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a diferencia del caso de la confianza solicitada por el ex premier Villanueva. Señala que el Tribunal Constitucional, al dictar la Sentencia N.º 0006-2018-PI/TC, en donde abordó la configuración abierta⁽⁵⁸⁾ de las cuestiones de

(57) Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-otorga-voto-confianza-gobierno-77-votos-favor-44-269257-noticia/>

(58) Cfr. con el fundamento jurídico 75 de la Sentencia 0006-2018-AI/TC que indica: «Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confian-

confianza por parte del Poder Ejecutivo, se refirió directamente al pronunciamiento de inconstitucionalidad de una norma que impedía que se presentara la confianza para promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma, procedimiento legislativo o control político, y que no debía contabilizarse, como una crisis total de gabinete, el escenario en el que el presidente designe a uno o más ministros renunciando en un nuevo gabinete. Por ello, discrepa de que, en esa segunda cuestión de confianza, Del Solar haya utilizado los argumentos del Tribunal Constitucional para terminar por desnaturalizar lo que indicó el intérprete constitucional, ya que la regulación abierta en su opinión solo debía recaer en esos dos escenarios y no ante las reformas de impedimento de postulación congresal y el levantamiento de inmunidad parlamentaria planteadas.

Dicho autor considera una total desnaturalización el hecho de que si el gobierno fijara límites respecto al actuar del Congreso para la aprobación de reformas constitucionales lo estaría condicionando a los propios alcances y límites que el primero quisiera asentar, lo cual no es posible. A su vez, señala que serán las consecuencias de la deliberación y los acuerdos en donde los actores políticos transitarán, y es en el seno parlamentario en donde existirán diversas alternativas de disenso o consenso, lo cual claramente deriva de los fundamentos del principio de equilibrio de poderes. Un aspecto sumamente interesante es el que aborda la idea de que la imposición del Ejecutivo para que se apruebe un proyecto de reforma constitucional, en el modo que este desee finalmente, supondría excluir derechos al propio órgano de representación, el cual tiene el derecho de comprender la realidad en función de un debate plural y que se manifieste a través de los votos en sus fueros.

za que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera».

Sin embargo, existe otra posición diametralmente opuesta a la establecida por Delgado Guembes y es la que expone López (2019) cuando señala que en caso se presente una cuestión de confianza para la aprobación de un proyecto de ley que verse sobre la reforma de la Constitución, debe tomarse en consideración que no puede establecerse un rango superior frente a los proyectos de reforma constitucional y a los demás proyectos de leyes orgánicas, ordinarias o especiales. Considera que debe resaltarse que el planteamiento de una iniciativa legislativa, como en el caso de una cuyo contenido sea la reforma de la Constitución, implica que se comienza con el debate parlamentario para evaluar esta, por lo que no existe límite para que el presidente del Consejo de Ministros formule cuestión de confianza sobre dicho planteamiento. Añade que el único límite de actuación del Ejecutivo es la observación por parte del presidente de la República de la ley de reforma aprobada, pero esa prohibición no debe permitir la interpretación de que, con base en dicha limitación, el premier no pueda plantear una cuestión de confianza, ya que, en el primer caso, la prohibición de observación presidencial al proyecto de reforma aprobada, se da cuando se ha culminado el proceso legislativo y existe pues una ley, mientras que, en el segundo, la presentación de cuestión de confianza para aprobar una propuesta de reforma implicará que recién se active el estudio y/o debate de la iniciativa legislativa. También, sostiene que la regulación de la cuestión de confianza se da de manera amplia y sin límites, como una figura de contrapeso a la moción de censura que puede emplear el Poder Legislativo. Finalmente, expone que el Congreso decidirá si es que aprueba o no el proyecto de reforma planteado por el Poder Ejecutivo, así le haya otorgado la cuestión de confianza. También puede darse el escenario de que el Parlamento aun dando la confianza por dicho proyecto, finalmente lo archiva. Esto generaría la crisis del gabinete, pero sin que se genere la disolución del Congreso, pues considera que el Poder Ejecutivo no puede interpretar una disolución «diferida» porque la confianza se debate y vota en un solo acto.

En los hechos, se siguieron suscitando enfrentamientos entre los dos poderes y el 28 de julio de 2019, de manera sorpresiva, el presidente de la República, casi finalizando el mensaje a la Nación, propuso un nuevo proyecto de reformas constitucionales en donde principalmente buscaba el recorte del mandato presidencial, congresal y de parlamentarios andinos, como una medida de solucionar la crisis política que se enfrascaba ya por tres años. Sin embargo, el 26 de setiembre de 2019, la Comisión de Constitución del Congreso decidió archivar dicho proyecto⁽⁵⁹⁾, lo que generó una dura respuesta del Poder Ejecutivo, que cuatro días después presentó una nueva cuestión de confianza, esta vez para que se detenga el proceso de selección de miembros del Tribunal Constitucional que el Congreso iba a realizar pidiendo que se cambien las reglas, a su entender, por unas con mayor transparencia⁽⁶⁰⁾.

El Parlamento dio inicio al procedimiento de elección de los altos magistrados, indicando que después de ello se iniciaría el debate de la cuestión de confianza planteada y horas después el presidente de la República daba un mensaje a la Nación declarando la disolución del Congreso ante lo que consideraba la negación «fáctica» de la cuestión de confianza solicitada⁽⁶¹⁾. Simultáneamente en el Congreso, se aprobaba la cuestión de confianza minutos antes de que el presidente terminara de transmitir dicho mensaje.

Es así que el Supremo Intérprete constitucional tuvo la oportunidad de manifestarse sobre este hecho ante la demanda competencial interpuesta por el Poder Legislativo, en la cual se declaró infundada la demanda convalidando la disolución del Congreso

(59) Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/comision-de-constitucion-archiva-propuesta-de-adelanto-de-elecciones-del-ejecutivo-noticia/>

(60) Recuperado de <https://gestion.pe/peru/salvador-del-solar-presento-cuestion-de-confianza-antes-de-eleccion-del-tribunal-constitucional-noticia/>

(61) Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/vizcarra-disolvio-el-congreso-noticia/>

y en donde abordó nuevamente lineamientos respecto a temas de reforma de la Constitución.

En primer lugar, recomendó que el Congreso debe evaluar la implementación de mecanismos de votación más altos en caso se planteen cuestiones de confianza que tengan como fin reformar la Constitución, puesto que actualmente se encuentra diseñada para ser otorgada con un número no cualificado. Esto traería consigo que, luego de que se debata el proyecto de reforma, no exista consenso para contar con la mayoría especial requerida para que la reforma no se lleve a cabo y el Poder Ejecutivo asuma que, en los hechos, no se otorgó la confianza⁽⁶²⁾.

Indicó que aun siendo admisible la presentación de una cuestión de confianza respecto de proyectos de reforma constitucional, esta será válida solo si se trata de aspectos que se vinculen con una competencia del Poder Ejecutivo, sea exclusiva o compartida. Desde luego, sería inválido que dicho órgano presente esa solicitud frente a una competencia específica de otra entidad, aunque en palabras del Tribunal, para el caso a decidir, como fue la presentación de confianza del ex premier Del Solar, esta no implicó una supresión total de competencia sino más bien la posibilidad de transparentar un proceso de elección⁽⁶³⁾.

Sin embargo, la sentencia en comentario no dejó de ser polémica, ya que con una ajustada decisión de 4 votos contra 3 se convalidó la disolución del Congreso ese año.

Compartimos la posición respecto a los votos en minoría de los magistrados Blume Fortini y Ferrero Costa en el sentido que la mencionada Sentencia N.º 0006-2018-PI/TC, al hablar de una regulación «abierta» sobre el contenido de lo que puede ser objeto

(62) Cfr. con el fundamento jurídico 198 de la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

(63) Cfr. con los fundamentos jurídicos 199 y 200 de la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

de confianza, se circunscribe a las medidas que el Poder Ejecutivo requiere para su «gestión». Así, se entiende dicho vocablo como una acción de administrar, por lo que las medidas estarán delimitadas solo a aquellas materias sobre las que recae la administración de servicios públicos, cuya labor recae en el Consejo de Ministros de acuerdo al artículo 119 de la Constitución⁽⁶⁴⁾.

De igual manera, para determinar si se aprobó o no una cuestión de confianza se necesita de una declaración expresa del Congreso, tal como detalla el artículo 86.e del Reglamento del Congreso. En ese sentido, no existe una interpretación de denegatoria tácita⁽⁶⁵⁾.

Es de señalar que nos encontramos de acuerdo con lo argumentado por el magistrado Sardón de Taboada, quien sostuvo que se tornaría contraproducente alegar que la conformación del Tribunal Constitucional supone un asunto vinculado a la gestión del gobierno. Ahora bien, se torna contraproducente que se infiera ello en función a una alegada «lucha contra la corrupción» que, en los hechos, termina por vulnerar la separación de poderes, en tanto es función del Congreso la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Destaca que no puede combatirse la corrupción disolviendo el Congreso y reuniendo el mando absoluto en un solo poder mediante una equivocada lectura de la Constitución⁽⁶⁶⁾.

Finalmente, teniendo claros los límites existentes para con el proceso de reforma, cabe abordar cómo se integra la figura del referéndum en la facultad de reforma parcial de nuestra Consti-

(64) Cfr. con los fundamentos jurídicos 34, 35, 36 y 37 del voto singular de los magistrados Ferrero Acosta y Blume Fortini en la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

(65) Cfr. con el fundamento jurídico 57 del voto singular de los magistrados Ferrero Acosta y Blume Fortini en la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

(66) Cfr. Voto singular del magistrado Sardón de Taboada en la Sentencia 0006-2019-CC/TC.

tución. Con ese fin, abordaremos conceptualmente la figura del referéndum y, posteriormente, expondremos cómo opera esta en la reforma parcial de la Constitución.

2.3 LA UTILIZACIÓN DEL REFERÉNDUM EN LA REFORMA PARCIAL

2.3.1 Naturaleza político-jurídica del referéndum

En primer lugar, debemos precisar qué entiende la doctrina por la figura del referéndum para que, una vez que se haya definido, se identifique la doble naturaleza que ostenta.

En palabras de García Pelayo (2000), se define al referéndum como un derecho del pueblo consistente en la aprobación o rechazo de las decisiones que tome el órgano legislativo.

A su vez, la tesis de Schmitt (1982), sobre el sentido del referéndum, implicaba la consideración que el Poder constituyente recaía en el pueblo y que su sentido se plasmaba en la autoridad que tenía para adoptar decisiones respecto al modo en que buscaba autodeterminarse sobre una unidad política global. Este autor enfatiza que la decisión ciudadana se da solo si anteriormente existe una decisión previa del órgano legislativo, por lo que se trata de una suerte de confirmación de lo ya establecido.

Loewenstein (1986) compartía dicha visión, ya que indicaba que, si bien el referéndum tenía una connotación de control político, su razón de ser radicaba en que se confirme o rechace una anterior decisión del gobierno o del Parlamento. Por ello, realiza una clara distinción en cuanto a utilizar el referéndum respecto a la adopción de una forma de gobierno, dada antes de que se redacte una nueva Constitución y en donde el pueblo decida qué forma de gobierno elige de manera soberana, a lo cual denomina plebiscito; y usar el referéndum para aprobar reformas constitucionales o no, donde la intervención *ex ante* del Parlamento es necesaria.

Por otro lado, debe hacerse mención a la interesante clasificación dictada por Kelsen (1949), quien no solo era partidario de que se adopte un referéndum constitucional, entendido como uno de tipo obligatorio, resultado de que se cristalice un acuerdo político con la sanción de una Constitución, sino también del referéndum legislativo. Aunque debe señalarse que, de ninguna forma, asimilaba esta última figura a una manera de suplantar la democracia representativa, sino que creía que esta permitía ser un corrector de los vacíos que podrían suscitarse en el seno legislativo.

Estableciendo las diferencias entre uno y otro tipo de referéndum, la doctrina se decanta por una correcta clasificación y los divide en obligatorios y facultativos. Sobre el concepto de referéndum obligatorio, Blancas (2004) indica que deviene en uno en donde la obligatoriedad de su aplicación es un requisito de validez de las normas jurídicas, en tanto forma parte de la creación de estas, tornándose en el último paso para que pertenezcan a un ordenamiento jurídico. El referéndum obligatorio se trata de la última etapa del proceso de creación de una norma jurídica. Mientras que, por otro lado, en lo que respecta al concepto de referéndum facultativo, Jellinek (2002) indica que se da cuando es solicitado por un número de ciudadanos respecto a una ley que ya ha sido aprobada por el Parlamento.

La diferencia en ambos estriba en que el referéndum obligatorio acarrea una necesidad jurídica para la validez de una norma, mientras que el facultativo, al tener un contenido optativo por el cual el pueblo, no conforme con una decisión legislativa, busca zanjar su posición con su voto, ve condicionada su figura a si es que puede ser invocado conforme a los preceptos legales y constitucionales que lo habiliten.

En la doctrina nacional, Wieland (2010) indica que el referéndum será obligatorio en tanto se encuentra fuera de la voluntad de los legitimados a invocarlo y obedece a una necesidad

jurídica en su aplicación. En cambio, será facultativo cuando su característica principal es que, al darse la consulta popular, esta no se constituye en requisito fundamental para que un proyecto de norma sea perfeccionado.

Aunque es necesario acotar que debe diferenciarse al referéndum con iniciativa popular, ya que esta última, conforme lo señala Duguit (1928), supone la posibilidad de que se debata en sede del Parlamento una propuesta legislativa, que es respaldada con firmas ciudadanas, pero que necesitaba ser deliberada en dicha instancia. Sin embargo, el tratamiento que realiza Duguit en los hechos supone que dicha iniciativa popular se asemeje al criterio de referéndum facultativo que ha sido anteriormente explicado.

El mismo autor indica que debe destacarse que en el caso del referéndum facultativo se necesita necesariamente de un proyecto de norma que haya sido dado por el Parlamento y que el sentido lógico de utilizar este mecanismo de democracia directa es que el mismo se tornará válido, siempre que el pueblo lo convalide, de manera directa, es decir, mediante su votación. Por ello, deben diferenciarse los conceptos de iniciativa popular, veto popular y la figura del referéndum. Así, la primera buscará alcanzar el mecanismo de referéndum siempre que la propia iniciativa haya sido convalidada por el Poder Legislativo, mientras que el veto popular se convoca cuando la ciudadanía rechaza una decisión del Parlamento, esto es, desaprobar un proyecto de norma. Pues bien, se necesita de un proyecto ya aprobado por el Poder Legislativo y su finalidad es demostrar dicho rechazo mediante votación popular. Finalmente, el referéndum se motiva en la convalidación del acto popular en función de la validez que se busca alcanzar para con la norma puesta a consideración del pueblo.

A su vez, tanto Barthélemy y Duez (como se citó en Wieland, 2010) establecen una distinción en cuanto a los efectos jurídicos del referéndum haciendo mención a que la diferencia entre el re-

feréndum obligatorio y el de consulta estriba en que el primero de ellos vinculará jurídicamente a la asamblea que es elegida, mientras que el segundo se conceptualiza como un mero poder de consejo como consecuencia del mismo.

Otro punto que no debe dejarse de lado es el que surge ante la duda si es que a través del referéndum la soberanía popular se encuentra limitada a las reglas que la Constitución dicta. Sobre esta idea resulta importante rescatar lo afirmado por De Vega (1985), quien señala que los conceptos de Poder constituyente y soberanía popular se encuentran ligados en tanto este poder se encuentra incluido en la soberanía y no es posible que desaparezca, por lo que la lectura en el proceso de consulta por referéndum debe darse en el sentido de que el Constituyente, al instaurar un orden constitucional, permite que la soberanía del pueblo se vea encausada en los órganos creados por la Constitución y, de esa manera, puedan manifestarse a través de estos.

En vista de ello, no debemos olvidar que el proyecto de Constitución de 1993, conforme fue examinado en el estudio del Congreso Constituyente Democrático peruano, realizado en los párrafos anteriores, fue objeto de referéndum y denota la ejemplificación de la teoría de referéndum obligatorio abordada por esos autores, ya que en el decreto de convocatoria a esta manifestación del Poder constituyente, se determinó que su texto debía ser ratificado vía referéndum y constituía un paso obligado para la validez de nuestra actual Norma Fundamental. En los hechos, se dio en 1993 cuando la población acudió a las urnas y, finalmente, sancionó la Constitución que hasta el día de hoy sigue vigente.

Por ello, puede concluirse que la naturaleza jurídica del referéndum obedece a la cristalización de la validez de una norma jurídica como acto final de su desarrollo en donde el pueblo tendrá la última palabra para determinar si es que la norma ingresa o no al ordenamiento jurídico. Esta decisión para ser consultada

requiere el estricto respeto a los procedimientos legales y constitucionales para habilitar la consulta popular. La naturaleza política se enfoca en cómo es que a través de la expresión popular una decisión política —sea en la forma en que se dará una organización estatal o si es que se decide instaurar un nuevo orden constitucional— es legitimada por el pueblo convalidándola en las urnas. También obedecerá al control ciudadano de una norma que, si bien es dada por el órgano legislativo, puede no gozar de la popularidad de determinado grupo del cuerpo electoral. Ello activará los mecanismos para su cuestionamiento, siempre, queda claro, respetando los dispositivos legales y constitucionales que detallan dicho procedimiento.

Habiendo comprendido el carácter conceptual del referéndum, analizaremos cómo se utiliza en las reformas parciales.

2.3.1.1 Procedimiento y límites

Como se enunció anteriormente, nuestra Constitución prevé la posibilidad de utilizar al referéndum en las reformas constitucionales, aunque se encuentra sometida a los límites establecidos.

Ahora bien, debemos entender el porqué de su configuración, para lo cual se analizará la forma como es utilizada en nuestro sistema democrático, específicamente, en las reformas parciales.

Sin embargo, antes de ello, no debemos dejar de mencionar el trabajo de Wieland (2010), quien explica acertadamente cómo se regula de manera general el referéndum en nuestro país. Esta consulta puede darse en tanto se configure su aplicación por la disposición del texto constitucional que la habilita o también si es que se da la iniciativa de quienes pueden solicitar el referéndum. Según se explicó, este recae en los poderes estatales o el porcentaje de ciudadanos que así lo estimen conveniente. El autor indica que, en nuestro país, el referéndum se ha configurado en un derecho

fundamental⁽⁶⁷⁾ y político⁽⁶⁸⁾ con el que cuentan los ciudadanos, en una potestad del órgano legislativo en materia de reformas constitucionales⁽⁶⁹⁾ y en una forma en la que la ciudadanía interviene con órganos del Estado cuando se trate de temas de descentralización⁽⁷⁰⁾.

De esta manera, la regulación del referéndum en nuestro país deviene en un mecanismo de ratificación para que las reformas constitucionales se integren a nuestro ordenamiento, así como la aprobación de otras normas con rango de ley. Este puede darse por iniciativa propia y como mecanismo de consulta en sí mismo cuando se determine la permanencia a una circunscripción territorial.

(67) Reconocido como un derecho fundamental recogido en el artículo 2, inciso 17, de nuestra Constitución, que indica que toda persona tiene derecho 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».

(68) Cfr. con el artículo 31 de la Constitución que indica: «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».

(69) Cfr. con el artículo 206 que sostiene: «(...) 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 (...)». El artículo 32 establece: «Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución (...)».

(70) Cfr. con el artículo 190 de la Constitución que señala: «(...) Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional (...)».

Conforme indica el autor, la regulación del referéndum abarcará dos tipos de normas: la primera que comprende disposiciones que estructuran procesos electorales, conforme a su tratamiento en la Constitución y la Ley N.º 26859, Orgánica de Elecciones; y la segunda por la que se regula este mecanismo de democracia directa en función a si se convoca mediante iniciativa de la ciudadanía. En ese caso, debe aplicarse lo dispuesto en la propia Constitución, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, o de algún órgano del Estado; reguladas en nuestra Constitución y el Reglamento del Congreso, en caso el Congreso permita activar la utilización del referéndum, o también en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, cuando se trate de materias referidas a la descentralización.

No podemos dejar de mencionar la importancia de la cohesión popular respecto a la figura del referéndum en donde la propia Norma Fundamental establece en el artículo 184 que el Jurado Nacional de Elecciones⁽⁷¹⁾ podrá declarar la nulidad de un referéndum cuando se dé el caso en que los votos nulos o en blanco, sumados, o de manera separada, superen los dos tercios del número de votos emitidos. Esto, sin embargo, difiere en el escenario de un referéndum como fruto de un acuerdo político que permita sancionar una Constitución, de tal forma que la decisión no estará limitada a lo establecido por la obra del Constituyente, pues justamente está por crearse. De hecho, no podrá reglarse un mandato tal en función de un número determinado de votos, a menos que así lo establezca el Constituyente en una

(71) Organismo constitucionalmente autónomo que administra justicia electoral e interviene en la fiscalización del referéndum. Así lo establece el inciso 1, artículo 178 de nuestra Constitución, que indica la competencia de dicho órgano en la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización del referéndum.

convocatoria para crear la Norma Fundamental. Recordemos que la figura del Constituyente es ilimitada y, a través de esta, se crea un nuevo orden jurídico-político; sin embargo, este último escenario no es objeto de la presente investigación.

Con todo, este análisis en función del mecanismo de referéndum en las reformas constitucionales, que pareciera verse agotado en las interpretaciones procedimentales de los dispositivos legales y constitucionales que lo regulan, en la realidad, adquiere un matiz sustancial en tanto se fundamenta en los conceptos de legitimidad y Estado social y democrático de derecho, donde la democracia representativa y deliberativa se hacen presentes cuando hablamos de reforma constitucional. Estos conceptos serán abordados de manera pertinente en el capítulo III de la presente investigación.

2.4 LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN

Como señalamos anteriormente, si nos encontramos frente a la posibilidad de reforma total o de la constitucionalización del Poder constituyente derivado, que expone Hernández Valle y desarrolla Reinaldo Vanossi, su propia naturaleza hace que el mismo opte por la sola observación de los mecanismos formales, mas no de las prohibiciones materiales, ya que justamente se instaurará un nuevo orden jurídico a través de la propia Norma Fundamental que en el caso de nuestro país habilita esto.

Por ello, lo concerniente a la reforma total será evaluado en los párrafos siguientes y se comentará la polémica decisión del Tribunal Constitucional de implementar un tercer mecanismo de reforma no contemplado en la propia Constitución.

Sin embargo, no queremos dejar de mencionar que compartimos la teoría del Poder constituyente derivado que enuncian dichos autores, ya que esta es la que explica el caso tan particular

de nuestro ordenamiento, el cual señala la posibilidad de reforma total sin establecer si corresponde o no un mecanismo de reforma en particular, que sea, por ejemplo, superagravado. Si bien es cierto, para gran parte de la doctrina, hablar de la reforma total implica una actividad del Poder constituyente originario, este es ilimitado por naturaleza y no cabe mencionar límite formal alguno para su actividad. Esta aseveración, que también compartimos, se aplica en tanto las Constituciones no hayan previsto la posibilidad de reforma total en su literalidad.

Por eso, indicamos que el caso peruano es *sui generis*, puesto que lo que sucede es que se ha positivizado la facultad de reforma total y su procedimiento se ha enunciado en nuestra Normal Fundamental como una posibilidad; es decir, desde la Constitución, se habilita una propia reforma total, lo cual supone que el intérprete constitucional debe partir desde la norma de habilitación para construir una teoría argumentativa en cuanto a las posibilidades de reforma sin adicionar algo a la literalidad.

La dificultad es doble en nuestro caso, ya que, como hemos señalado anteriormente, al no haberse diferenciado cuál es el trámite para la reforma parcial y cuál es el que se sigue en la reforma total, debe interpretarse que ese mecanismo procedimental opera para ambos casos.

Así también debe interpretarse lo referido a los límites que establece el artículo 32 en cuanto a la utilización del referéndum, pero para el supuesto de reforma total. Sobre el mismo se ha indicado que tal prohibición obedece solo a reformas parciales y no se encuentra contemplada para una reforma total aprobada por el pueblo al ejercer una función constituyente originaria, que aun así incluya aspectos restrictivos de derechos fundamentales (Mesinas y Sosa, 2005 I, p. 1100).

Esta última afirmación reviste de un carácter bastante polémico, ya que, si justamente la función que tiene una Constitución es la salvaguarda de derechos fundamentales, a primera vista, se terminaría por desnaturalizar ese cometido al afirmar que el pueblo al aprobar una nueva Constitución puede restringir esos derechos. Sin embargo, nuevamente, debemos recordar que, en el caso peruano, se materializa el Poder constituyente derivado para con la posibilidad de reforma total y que los límites materiales no podrán ser condicionados a su actuación por lo que, en teoría, sí se podría aceptar la idea de que el pueblo reoriente la denegación o disminución de un derecho fundamental, porque así lo estime conveniente, aunque, en los hechos, ello difícilmente se lleve a cabo en tanto se espera que la representación nacional a cargo del Congreso, en la elaboración del texto, haga notar las consecuencias internacionales que esto acarree y no recoja una decisión tan populista y cuestionada como aquella.

En resumen, de acuerdo a un postulado teórico bastante extremista, diríamos, podría darse un escenario así, ya que no puede limitarse al Poder constituyente que, mediante el referéndum, se expresa a través del pueblo, aunque en los hechos, esto constituye un imposible jurídico, pues las fuerzas políticas en el Parlamento al conocer esto y convalidar la aprobación de una norma limitadora expondrían al país a eventuales demandas de organismos internacionales con los que el Perú suscribió distintos tratados y se comprometió, ante todo, a respetar y garantizar vías para una adecuada salvaguarda de derechos fundamentales.

Dicha posición, felizmente, ha sido advertida por nuestro Tribunal Constitucional, que indicó su competencia en el control de reformas que tengan lugar sin tomar en cuenta los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos⁽⁷²⁾.

(72) Cfr. fundamento jurídico 35 de la STC 00156-2012-HC/TC.

2.4.1 Comisión de estudio sobre las bases de la reforma constitucional en el Perú

El 26 de mayo de 2001, durante el gobierno de transición del ex presidente Valentín Paniagua, se creó, a través del Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional en el Perú. Esta tuvo como objeto la revisión del texto constitucional y el análisis y viabilidad de las reformas que pudieran llevarse a cabo en la Constitución. Específicamente se plantearon tres grandes objetivos: 1) el análisis de las normas constitucionales que podrían ser modificadas, 2) las opciones frente al contenido de los cambios planteados y 3) el procedimiento para llevar a cabo tales reformas.

El punto de partida para el análisis de las reformas se estableció de conformidad con el articulado de la Constitución de 1979. Sobre dichas bases se reformaría lo pertinente, añadiendo los lineamientos de dicha Comisión y manteniendo lo que se consideró los «avances» de la Constitución de 1993 (Ministerio de Justicia, 2001).

Conforme a dicho texto llama la atención la propuesta en relación a la modificación del procedimiento de reforma constitucional en que se previó una votación más elevada a la que actualmente contempla el artículo 206. Recordemos que dentro de las innovaciones se postuló el retorno a la bicameralidad, con la presencia de una cámara de senadores y otra de diputados. Se estableció como primer mecanismo que se contara con el voto favorable de las 3/5 del número legal de congresistas, lo que debe ser ratificado mediante referéndum. El segundo mecanismo fue repetido con el que se prevé actualmente en dicho dispositivo. De hecho, puede omitirse el referéndum si es que en dos legislaturas ordinarias sucesivas se cuenta con una votación superior a los 2/3 del número legal de congresistas en cada una.

Otra modificación contemplada fue el desarrollo de la figura de la reforma total de la Constitución, añadiéndose que es posible contemplar una reforma integral y su procedimiento, para que de ser el caso se cree una asamblea que la lleve a cabo. La condición establecida para este último punto supuso contar con el voto de por lo menos las 2/3 partes del número legal de miembros de cada cámara en un eventual Congreso Bicameral.

En cuanto al postulado de iniciativas para la reforma constitucional, esta comisión de bases estableció cambios en los legitimados para invocar esos cambios. Se mantuvo que tanto el presidente de la República, junto con la aprobación del Consejo de Ministros, pueda contar con dicha iniciativa, sumado a que no podría observar ninguna ley de reforma constitucional, mientras que en el caso de los congresistas se elevó el número para requerir esta iniciativa a 1/5 del número legal y también en el caso de los ciudadanos se aumentó de 0.3 % a 1 % de votantes en el último proceso electoral.

La comisión también estimó oportuna la introducción de una cláusula de salvaguarda, por la cual se replique lo establecido en el artículo 307 de la Constitución de 1979, esto es, que la Constitución no pierda su vigencia ni pueda dejar de ser observada mediante ningún acto de fuerza o si es que fuera derogada por algún mecanismo del que disponga, los ciudadanos o autoridades tienen el deber de restablecer su vigencia.

Por ello, se plantearon tres mecanismos, que a su vez fueron replicados en la Sentencia 14-2002-AI/TC⁽⁷³⁾: 1) que en el mes de agosto de 2001 se declare la nulidad de la Constitución de 1993 y se reconozca la vigencia de la Constitución de 1979 en función del mencionado artículo 307 de esta

(73) Cfr. fundamento jurídico 133 de la Sentencia 14-2002-AI/TC.

última⁽⁷⁴⁾; **2)** que con los mismos mecanismos de la Constitución de 1993 se introduzca una reforma total en donde se incorpore la Constitución de 1979, por lo que se deberá aprobar dicha decisión en dos legislaturas ordinarias sucesivas o en una mediante un referéndum ratificatorio y, simultáneamente, se introduzcan las reformas por las que se actualice la Constitución de 1979; y **3)** que se apruebe una ley de referéndum para consultar a la ciudadanía si es que se quiere retornar a la Constitución de 1979 y de ser así convocar a una asamblea constituyente para que se reforme y actualice tal Constitución, o aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si se quiere aprobar una nueva Constitución que recoja lo significativo de nuestra tradición histórica, lo que debe ser obra de una asamblea constituyente.

Debemos señalar que, ante el primer mecanismo planteado, ya el ex magistrado Aguirre Roca señaló: «(...) Las constitu-

(74) Téngase en cuenta que en esta primera alternativa se convalidarían las acciones, nombramientos, compromisos realizados durante la vigencia de la Constitución de 1993, y se incluirían aspectos tributarios, financieros, administrativos, judiciales, entre otros, con cargo a ser revisados a futuro. Además, se reconocerían los efectos de las elecciones generales del 2001 y los derechos humanos aprobados por los Tratados Internacionales que hayan sido ratificados por el Perú. Se dejaría en suspenso lo relacionado a aspectos laborales, seguridad social, salud y bienestar, y régimen agrario. Se mantendría a la Defensoría del Pueblo; el Congreso se denominaría Cámara de Diputados; no se alterarían las ratificaciones realizadas por el extinto Consejo Nacional de la Magistratura; el Tribunal Constitucional también se mantendría hasta ser renovado totalmente. Se convocaría a elecciones para una asamblea constituyente de 80 miembros, los cuales en un plazo de seis meses se encargarían de introducir a la Constitución de 1979 los cambios que se ameriten y luego de culminada su labor, cincuenta de los ochentas constituyentes más votados conformarían el Senado y los treinta restantes serían diputados. La ONPE y la RENIEC sería parte integrante del JNE y todos los cambios serían sancionados mediante un referéndum confirmatorio.

ciones, en efecto, no se abrogan ni promulgan mediante simples leyes, pues éstas, siendo de menor jerarquía, no pueden privar de efectos a aquéllas, ni tampoco extenderles partidas de nacimiento (...)»⁽⁷⁵⁾. Queda claro que, con la entrada en vigencia de nuestra actual Constitución, la Carta de 1979 fue abrogada. De manera específica, la Decimosexta Disposición Final y Transitoria de nuestra actual Norma Fundamental previó ello⁽⁷⁶⁾. Revivir un ordenamiento fenecido a través de un estudio de factibilidad normativa no tenía asidero, más aún cuando no se contaba con un momento constituyente por el que con claro respaldo popular se expresen voces de transformación y cambio.

Por otro lado, el tercer mecanismo, referido a una consulta ciudadana por la que se convoque a un referéndum mediante el cual el pueblo decida el regreso de la Constitución de 1979 o la creación de una nueva, también fue dejado de lado.

Lo que llama la atención es el segundo mecanismo propuesto y es que el grupo de trabajo reconoció como una opción utilizar los propios procedimientos que la actual Constitución prevé para llevar a cabo una reforma total.

Ello trae consigo una interesante reflexión y es que luego de 20 años de configuradas las propuestas para reformar la Constitución se habla de que necesariamente en dicho proceso de reforma total deba llevarse a cabo una asamblea constituyente, lo cual configura un punto de vista sesgado, ya que los más juiciosos juristas hace dos décadas reconocieron como una alternativa que se puedan aplicar los mecanismos del artículo 206 para llevar a cabo la reforma constitucional.

(75) Cfr. el voto singular del ex magistrado Manuel Aguirre Roca en la Sentencia 00014-2002/AIC/TC.

(76) Este dispositivo indica que promulgada la presente Constitución, sustituye a la del año 1979.

2.4.2 «Con olor, color y sabor a pueblo»: Hacia una nueva Constitución Política según la propuesta presidencial

La propuesta presidencial para una nueva Constitución se desarrolla en el capítulo 2 del plan de gobierno de Perú Libre, «Hacia una nueva Constitución Política». Debe destacarse que este texto fue redactado por el presidente del partido político Perú Libre, Vladimir Roy Cerrón Rojas, por lo que el ideario y programa se nutren de la formación ideológica de este actor político.

La crítica a la Constitución de 1993 y la necesidad radical de cambiarla por otra se debe a que es el fruto de un golpe de Estado, el del 5 de abril de 1992, con la disolución del congreso por el presidente Alberto Fujimori, promovido por el «gran empresariado nacional y transnacional», de acuerdo a los objetivos del consenso de Washington para sujetar la administración del Perú a los intereses e implantar el modo de producción conocido como neoliberalismo. En ese mismo sentido se dirige la crítica contra la Constitución Política de 1979, que tampoco era «expresión del interés popular» sino más bien «conservadora, defensora de la oligarquía empresarial».

La propuesta constitucional de Perú Libre se opone a los principios y valores plasmados en la Constitución de 1993. En primer lugar, condena su carácter «individualista», esto con seguridad se debe a que la referida constitución pone especial salvaguarda en los derechos individuales, en la persona humana como fin de la sociedad. Según nuestro sistema constitucional y su tracto histórico, se adopta esta posición garantista de protección del individuo, el hombre o la persona humana, porque se le concibe como la parte más débil de la relación contractual gobernante/ciudadano. Es natural que una propuesta con la base ideológica ya citada en el ideario perulibrista rechace una Carta constitucional con este carácter, porque su visión ideológica del Estado es sindicalista, sobre la base de las organizaciones de los trabajadores, como en el modelo soviético, donde es «el pueblo organizado» el fin del

Estado, donde el hombre se somete a la voluntad de esa organización y sacrifica su proyecto de vida, su individualidad por ese colectivo. No obstante, este concepto es incluso una entelequia, un constructo ideológico, una categoría genérica que se materializa en la organización sindical legalizada al mismo tiempo por un poder fáctico, en la ideología marxista-leninista, el poder revolucionario proletario que asalta al Estado burgués, el que define en qué consiste el pueblo organizado desde una posición de dominio y control de estas organizaciones.

También se rechaza el fin «mercantilista» de esta Constitución, condenando las leyes económicas de oferta y demanda, que el partido de gobierno considera «perversas», pues han eliminado los «principios y valores» de la sociedad, para hacer prevalecer la «rentabilidad económica» se produzca esta por «acto lícito o ilícito». La posición anticapitalista de este discurso se conecta consecuentemente al rechazo a la iniciativa empresarial individual y a la obtención de beneficios económicos aun cuando estos sean legales, los que resultan en resumen condenables. Según esta visión, el hombre sería solo un «medio de producción» o «una simple mercancía más»; sin embargo, no se evalúa que el emprendimiento es también producto de la creatividad, de la imaginación, del conocimiento y el liderazgo, es decir, del desarrollo de las habilidades y capacidades inherentes a los seres humanos.

Se achaca la calidad de «privatista», debido a que 228 empresas estatales, que «eran de propiedad del pueblo peruano», fueron privatizadas «aduciendo su incompetencia». No obstante, no se hace referencia sobre el déficit, la ineficiencia, la burocracia, entre otros factores, registrados con estadísticas. Estas privatizaciones se habrían producido «sin previa consulta al pueblo, a precios irrisorios y altas comisiones». La forma de negociar estas ventas de las empresas nacionales consistió en «un contubernio⁽⁷⁷⁾» entre

(77) Según el *Diccionario de la lengua española* (2014), contubernio es «cohabitación ilícita» o «Alianza o liga vituperable».

«los propios gobernantes o sus testaferros» y «el gran empresariado nacional y extranjero».

Finalmente sería «entreguista», pues los recursos naturales estratégicos «están en manos del gran capital transnacional», haciendo con ello alusión a la hereditaria actividad extractiva de materias primas para ser exportadas a los mercados internacionales, sello distintivo de nuestra economía no transformativa. Se comprende también el «entreguismo» en el orden de las concesiones de «los principales puertos, aeropuertos, carreteras, corredores aéreos, entre otros».

El neoliberalismo de la Constitución ha determinado todas las políticas estatales encargadas de la educación, la salud, la seguridad, entre otros. Por ejemplo, se cuestiona la privatización de la educación y los fines de lucro de empresas educativas respaldadas con exoneraciones tributarias, pero que se han caracterizado por un servicio de baja calidad académica y de infraestructura. Se destaca que la iniciativa privada es libre solo para empresarios particulares, no para el sector público, por tanto, solo existen esas libertades económicas y empresariales para los «ricos». Igual calificación condenatoria corresponde a los contratos ley.

Para este programa político, en síntesis, se puede extender sin dificultad la valoración del artículo 62 de la Constitución de 1993, a toda esta Ley fundamental, en cuanto sería «madre y protectora del saqueo y la corrupción más grande del país hace décadas».

A modo de conclusión, podemos precisar que la crítica que se hace a la Ley fundamental de 1993 se concentra en el régimen económico, en la política e ideología económica de la cual proceden todos los demás conceptos, valores y principios constitucionales. La nueva Constitución que propone Perú Libre debe tener «un enfoque diametralmente opuesto» a la Carta Magna de 1993, debe desmontar el neoliberalismo y establecer un nuevo régimen económico.

Por tanto, la posición marxista de esta propuesta queda ratificada en tanto considera que la base estructural económica determina todas las demás relaciones sociales. El modelo económico a seguir sería el que instituyó Evo Morales en la República Plurinacional de Bolivia conocido como Modelo Social Económico Comunitario Productivo y el de Rafael Correa en Ecuador denominado modelo de la Revolución Ciudadana. Pese a que la teoría empleada es la marxista, leninista y mariateguista, no se usa la misma terminología para denominar al modelo económico pretendido en esta nueva Constitución «solidaria, humanista, rescatista y nacionalizadora», sino que se conciben neologismos como la propuesta de modelo de Economía Popular con Mercados para el Perú.

2.4.3 Proyectos de ley del Congreso para una asamblea constituyente y una nueva Constitución vía referéndum

Como vemos en el siguiente cuadro, tomando como referencia el gráfico presentado por Pomareda (2021), fueron muchos los proyectos de ley en el Congreso que abordaron la temática de una nueva Constitución a través de un referéndum en el que se convoque a una asamblea constituyente para ese fin, o incluso el restablecimiento de la abrogada Constitución de 1979. Especialmente, en el último quinquenio fueron 14 los proyectos que buscaron plasmar dichos objetivos.

N.º	Código	Título	Fecha	Emisor
1	Proyecto de ley 03390/2018-CR	«Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 206 de la Constitución y dispone la convocatoria a Asamblea Constituyente»	18/09/2018	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
2	Proyecto de ley 03623/2018-CR	«Ley de reforma constitucional que dispone la convocatoria a Asamblea Constituyente y adelanto de elecciones»	12/11/2018	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

¿Reforma o Revolución?

N.º	Código	Título	Fecha	Emisor
3	Proyecto de ley 5162/2020-CR	«Ley que deroga la Constitución Política de 1993 y reestablece la Constitución Política de 1979»	12/05/2020	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
4	Proyecto de ley 05350/2020-CR	«Ley que declara de interés nacional la convocatoria a un referéndum para la reforma total que sería la elaboración de una nueva Constitución y/o efectuar una reforma parcial»	25/05/2020	Grupo Parlamentario Acción Popular
5	Proyecto de ley 05393/2020-CR	«Ley que autoriza la convocatoria a una Asamblea Constituyente»	01/06/2020	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
6	Proyecto de ley 05667/2020-CR	«Ley de reforma constitucional que propone la reforma total de la Constitución vía Asamblea Constituyente»	01/07/2020	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
7	Proyecto de ley 06642/2020-CR	«Ley que autoriza realizar un referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente con participación popular»	12/11/2020	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
8	Proyecto de ley 06671/2020-CR	«Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la convocatoria a referéndum para elaborar la nueva Constitución política del Perú»	23/11/2020	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
9	Proyecto de ley 06709/2020-CR	«Ley para aprobar nueva Constitución política del Perú mediante Asamblea Constituyente en el marco de la transición ocurrida por la crisis económica, sanitaria, política y la alta corrupción del Perú»	01/12/2020	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

Guillermo Mardon Zárate

N.º	Código	Título	Fecha	Emisor
10	Proyecto de ley 06789/2020-CR	«Ley que autoriza someter a referéndum la elaboración de una nueva Constitución política a través de una Asamblea Constituyente»	12/12/2020	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
11	Proyecto de ley 06964/2020-CR	«Ley de reforma constitucional que aprueba la convocatoria de referéndum para la elección de una Asamblea Constituyente»	19/01/2021	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
12	Proyecto de ley 07165/2020-CR	«Ley de reforma constitucional que aprueba la convocatoria de referéndum para la elección de una Asamblea Constituyente»	17/02/2021	Grupo Parlamentario Unión por el Perú
13	Proyecto de ley 07426/2020-CR	«Ley de reforma constitucional de convocatoria a un referéndum para elegir a una Asamblea Constituyente»	29/03/2021	Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
14	Proyecto de ley 07857/2020-CR	«Ley que modifica el artículo 206 de la Constitución Política del Estado»	08/06/2021	Grupo Parlamentario Nueva Constitución

En el actual periodo parlamentario, el 12 de agosto último, el partido político Podemos Perú presentó el proyecto de ley N.º 024-2021-CR por el que también se busca establecer las bases para un proceso de reforma constitucional. Se plantea aquí que existan distintas comisiones de estudio para la reforma constitucional, las que plantearían opiniones respecto a cómo debe ser llevada a cabo la reforma, considerando para ese fin las perspectivas de los

poderes políticos, organismos constitucionalmente autónomos, organismos no gubernamentales y la sociedad civil⁽⁷⁸⁾.

2.4.4 Posiciones políticas sobre la asamblea constituyente

Distintas voces políticas y sociales se hacen presentes cada cierto tiempo buscando la configuración de una asamblea constituyente para crear una nueva Constitución. Desde la izquierda peruana se ha perennizado la idea del cambio de la Carta Fundamental esbozándose distintas razones. Así, la ex congresista Rocío Silva Santisteban manifestó que se torna un argumento parcializado el pensar en un cambio de Constitución para perpetuarse en el poder, pues lo que se busca es un cambio profundo respecto a las relaciones entre los ciudadanos frente a la existencia de una sociedad con distintas fallas generadas por el racismo y el clasismo. Para ello, debe existir una amplia convocatoria en la forma que se lleve a cabo el proceso de cambio⁽⁷⁹⁾.

Por otro lado, la CONFIEP⁽⁸⁰⁾ ha venido sosteniendo que la reforma de la Constitución no se torna recomendable en estos momentos ya que existen demandas respecto a la mejora de la salud pública, la recuperación económica y el reinicio de las actividades educativas⁽⁸¹⁾.

(78) Cfr. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjU=/pdf/00024-2021-CR>

(79) Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/cara-y-sello-cuales-deberian-ser-las-prioridades-del-nuevo-congreso-noticia/>

(80) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. Institución que representa a los gremios de la pequeña, mediana y gran empresa de distintos sectores económicos. Las opiniones que emiten son muy importantes en función a la orientación del desarrollo integrado del país.

(81) Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/confiep-considera-que-no-es-conveniente-empezar-con-un-cambio-de-la-constitucion-en-estos-momentos-nndc-noticia/>

La más reciente campaña electoral no ha sido ajena a dicho reclamo. En especial, el actual partido de gobierno, Perú Libre, con Pedro Castillo Terrones como presidente, puso como eje central de su propuesta política la dación de una nueva Constitución a través de la convocatoria a una asamblea constituyente «plurinacional» y del «pueblo organizado», es decir, de los sindicatos, según la posición ideológica, inspirada en el poder soviético leninista, que se plantea en el ideario y programa de gobierno de Perú Libre.

Sobre la asamblea constituyente, debemos hacer un breve recuento histórico de las idas y venidas de este pedido por parte del actual oficialismo.

El 1 de julio del presente año el congresista Guillermo Bermejo, quien actualmente enfrenta un proceso judicial por terrorismo, anunció que había emprendido el proceso de recolección de firmas para reformar de manera total la Constitución y convocar a una asamblea constituyente que se encargue de prepararla. Señaló expresamente: «Para nosotros poder llegar a referéndum, a la Asamblea Constituyente, necesitamos recolectar más o menos dos millones y medio de firmas. Una vez recabadas esas firmas, estas van a los organismos electorales para verificar si son o no correctas. El Congreso no tiene nada que hacer en cuestión»⁽⁸²⁾.

Sobre esta última aseveración, debemos aclarar que si bien se reconoce la iniciativa ciudadana de referéndum, la cual debe comprender al menos al 0.3 % del electorado⁽⁸³⁾, el procedimiento para la reforma, incluso la total, ingresa a sede parlamentaria,

(82) Cfr. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/guillermo-bermejo-anuncia-inicio-de-recoleccion-de-firmas-para-referendum-por-reforma-de-la-constitucion-nndc-noticia/>

(83) Para tener una idea de la cantidad que representaría el 0.3 % de ciudadanos debemos tomar en cuenta el último padrón electoral como una referencia. En este se aprecia un universo de 25 287 954, por lo que, aproximadamente, hablaríamos de una cifra de alrededor de 76 000 firmas.

en donde se evalúa si es pertinente o no. Dicho órgano tendrá la facultad de aprobarla o no mediante votación y decidir si es que esta se somete a la consulta ciudadana, valga decir, al referéndum. En vista de ello, la afirmación de Bermejo, en cuanto a contar con el 10 % de firmas del padrón electoral⁽⁸⁴⁾ y por el cual exista una consulta directa en donde se obvие la participación del Congreso en su evaluación, se torna inexacta.

Debemos recordar que el artículo 206 de la misma establece que «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso». Así pues, se tienen dos mecanismos para que esta opere: contar con una mayoría absoluta, esto es, 66 votos, para ser ratificada mediante referéndum, o si es que en dos legislaturas ordinarias sucesivas se obtiene, en cada una, la votación de 2/3 del número legal de congresistas, o sea, 87 votos, con lo cual puede ser omitido dicho referéndum. Se indica, a su vez, que la ciudadanía cuenta con la iniciativa de reforma constitucional traducida en un 0.3 % de la población electoral.

Por otra parte, el artículo 32, inciso 1, de la Norma Fundamental señala que pueden ser sometidas a referéndum su reforma parcial o total. Nótese que la iniciativa de reforma constitucional habilitada para no menos del 0.3 % de ciudadanos se enmarca en el procedimiento descrito. Por lo que el sentido de dicha participación no implica una exoneración o pasar por alto la intervención del Congreso en el análisis de las reformas. En cuanto a los ciudadanos, al plantear estas iniciativas deben respetar su conducto regular. Esto debido a que a través del debate parlamentario se acogerán las propuestas para ser deliberadas y de ser el caso que la representación estime conveniente podrá aceptarlas en su integridad o modificarlas. Solo así se decidirá si es que el referéndum opera o no en función del mecanismo de representación traducido en sus votos.

(84) Que equivaldría aproximadamente a más de 2 millones y medio de firmas.

Por otro lado, el artículo 31 expresa que los ciudadanos podrán participar en asuntos públicos mediante referéndum, iniciativas legislativas, entre otros. Como bien señalamos, la figura del referéndum para el caso de las reformas constitucionales se encuentra limitada al procedimiento que lleva a cabo el Congreso, el cual optará si es que se puede omitir o no.

De manera precisa, si bien la Ley de Derechos de Participación Ciudadana, Ley N.º 26300, establece en su artículo 38 un mecanismo para que no menos del 10 % del electorado nacional se pronuncie respecto de temas normativos a ser consultados a través del referéndum, no es correcto señalar que ese porcentaje habilite la posibilidad de que la reforma total o parcial de la Constitución sea consultada directamente. La consulta directa mediante referéndum en donde no menos del 10 % puede intervenir en este, sí puede ocurrir con las causales que señala el artículo 39 de dicho cuerpo normativo, conforme a lo siguiente, «b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales; c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior; d) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial».

De manera expresa, el inciso a, artículo 39 de la Ley N.º 26300 si bien enuncia la posibilidad de realizar la consulta por referéndum para la reforma total o parcial de la Constitución, también se indica que la misma debe darse de acuerdo al artículo 206 de la Constitución, que como mencionamos garantiza la evaluación congresal respecto de los proyectos de reforma. Y no podría ser de otra manera, ya que si bien existe un error en la técnica legislativa de la mencionada ley al denominar en su capítulo II «De la iniciativa de reforma constitucional» y establecer que esta obedece al 0.3 % de ciudadanos, y en el capítulo V «Del referéndum y de las consultas populares» al fijar del 10 % del electorado nacional, por lo que podría pensarse de un derecho

a consulta directa por referéndum. Esto contravendría el propio marco normativo constitucional respecto al procedimiento de reforma. Toda interpretación supondrá verificar, primero, la norma constitucional y, conforme a ello, las leyes que la desarrollan, siempre y cuando no la desnaturalicen.

Lo que sí se encuentra autorizado es lo que señalan los artículos 16 y 41 de la mencionada Ley N.º 26300⁽⁸⁵⁾. El primero detalla: «El Proyecto de ley rechazado en el Congreso puede ser sometido a referéndum conforme a esta ley. Asimismo cuando los promotores juzguen que al aprobarla se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia podrán solicitar referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación». Mientras que el artículo 41 expone: «Si la iniciativa legislativa fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, conforme a esta ley se podrá solicitar iniciación del procedimiento de Referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley».

Es decir, un proyecto de iniciativa de reforma, solicitado por el 0.3 % de ciudadanos que sea alterado en sede parlamentaria podrá ser objeto de referéndum ciudadano para su aprobación, siempre que se complete el porcentaje exigido de 10 % de ciudadanos, lo cual no desconoce que al completarse dicho porcentaje sea nuevamente tramitado en sede parlamentaria. A ese respecto, hablamos de reformas constitucionales en donde la propia Constitución establece que «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso». Distinto será el caso del procedimiento de completar las firmas al 10 % respecto de las siguientes leyes: «b) «Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales; c) Para la desaprobarción de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de

(85) Cfr. Resolución N.º 331-2008-JNE.

las normas a que se refiere el inciso anterior; d) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial». Visto lo cual la ciudadanía puede participar directamente sin transitar en la sede parlamentaria.

En palabras de Wieland (2010), ese tipo de referéndum sobre el cual los ciudadanos buscan aprobar un proyecto de ley que haya sido denegado o alterado sustancialmente por el Parlamento, en realidad, no tendría una naturaleza de referéndum, en tanto el voto popular en ese caso no tiene por objeto convalidar una decisión adoptada previamente por el Congreso, sino aprobar de manera directa un proyecto de ley presentado por la propia ciudadanía.

Este escenario se torna distinto como lo mencionamos anteriormente al caso de las reformas constitucionales que inexorablemente deben ser aprobadas por el Congreso. En función de los mecanismos de representación, se decidirá si opera o no el referéndum.

A ese respecto, existen dos pronunciamientos del Jurado Nacional de Elecciones en donde se busca afianzar tal distinción en las figuras consideradas como derechos de los ciudadanos a presentar una iniciativa de reforma constitucional y a someter a consulta popular la reforma de la Constitución. Estos derechos se abordan en la Resolución N.º 109-2003-JNE y la Resolución N.º 157-2012-JNE, fundamentos jurídicos 2 y 8.

Con respecto a la primera, se fundamenta en el pedido del ciudadano Luis Chunga Chávez, por el que solicitó ante la ONPE la adquisición de formatos para reunir firmas y convocar a un referéndum para la reforma total de la Constitución a través de una asamblea constituyente. Los fundamentos de esta resolución son escasos ya que se declara fundado el pedido ciudadano con base en los lineamientos establecidos por la Comisión de Estudios de Bases de la Reforma Constitucional

en julio del 2001⁽⁸⁶⁾, en donde se «recomendaron» tres mecanismos para que opere una reforma total. De este modo, se incluyó la posibilidad de que se convoque a un referéndum y, posteriormente, a una asamblea constituyente.

Llama la atención que la argumentación jurídica de esta resolución se haya limitado a mencionar la afectación a la participación democrática ciudadana en virtud de un estudio que plantea alternativas en cuanto a cómo deberían operar las reformas. Con ello no desmerecemos el trabajo realizado por dicha comisión, al contrario, fue uno destacado y con la adopción de una pluralidad de opciones para ese cometido por aquellos años; sin embargo, no debe olvidarse que ese trabajo adquirió un significado meramente exhortativo y no existió una adecuada motivación respecto del análisis legal del referéndum en la reforma.

Cabría preguntarnos si es que la ONPE puede condicionar la entrega de los kits para las firmas ciudadanas. La resolución que antecedió el caso Chunga Chávez ante el JNE se dio a través de la Resolución N.º 073-2003-J/ONPE, en donde se declaró nula la venta del kit electoral para convocar a una asamblea constituyente. En dicha resolución se detalló que conforme al tercer párrafo del artículo 115 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, «la Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene el mandato de expender los formatos para reunir las firmas de adhesión de los ciudadanos». Señaló además el referido oficio que este organismo electoral no estaba facultado para realizar un procedimiento de calificación previa. También se indicó lo siguiente:

Que, de la revisión de los actuados se ha verificado que, al no presentar el señor Chunga Chávez junto con su solicitud el texto de la materia normativa sujeta a referéndum, éste

(86) Creada por Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS, del 25 de mayo de 2001.

no cumplió con uno de los requisitos indispensables para la validez del acto administrativo; omisión que se considera trascendente por ser de obligatorio cumplimiento de acuerdo a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, N.º 26300;

Que, aun si se considerase que «la nueva Constitución debe ser hecha por una nueva asamblea constituyente (referéndum)» fuera el texto de la materia normativa sujeta a referéndum, éste sería una propuesta de reforma constitucional a través de una Asamblea Constituyente, lo cual determina que el objeto del acto administrativo devenga en ilícito y jurídicamente imposible;

Que dicho acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico peruano, por cuanto la venta del kit electoral permite la recolección de firmas de adherentes para la organización de un referéndum cuya materia no está expresamente contemplada dentro de los supuestos taxativos que la Constitución y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos establecen, lo que también determina su nulidad, conforme al artículo 10º, numeral 1, de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)

Por su parte, el segundo antecedente data del año 2012, caso Trinidad Abarca, en donde el Jurado Nacional de Elecciones establece una diferencia entre los procedimientos para el ejercicio de los derechos de iniciativa de reforma constitucional contenidos en el capítulo II de la Ley de Derechos de Participación Ciudadana y el procedimiento del referéndum detallado en el capítulo V de la mencionada ley. Esta resolución se limitó a señalar, desde una incorrecta interpretación normativa y constitucional, que no quedaba claro si es que se pretendía ejercer un derecho a presentar una iniciativa de reforma constitucional o si se pretendía someter a consulta popular la reforma de la Constitución.

En la nota de *El Comercio*, de fecha 2 de julio del presente, se indicó: «Al presentar el pedido para la compra del kit, la ONPE

hace una revisión sobre si lo que plantean se ajusta a lo que permite la Constitución. Trinidad se basa en eso para decir que su pedido está bien formulado: ‘Si no fuera de esa manera, la ONPE no nos hubiese vendido el kit electoral con esta figura jurídica. Expresamente en el kit electoral sale: lo que se quiere reformar la Constitución es a través de una asamblea constituyente’»⁽⁸⁷⁾.

Dicha afirmación se torna inexacta en tanto la ONPE en el caso Chunga expresó a través de la referida Resolución N.º 073-2003-J/ONPE que el planteamiento de una asamblea constituyente mediante un referéndum se torna en un imposible jurídico. Lamentablemente el JNE en la Resolución N.º 109-2003-JNE autorizó la venta de dicho kit, como señalamos con una pobre argumentación. Pero señalar que el pedido se ajusta a lo que permitiría la Constitución es polémico en tanto el referéndum para una asamblea constituyente, que forme un nuevo pacto social no existe en nuestra Constitución y la ONPE, tal como evaluó el pedido, advirtió que no existía un proyecto formulado junto a la solicitud de adquisición de firmas en el mencionado caso Chunga Chávez.

No puede reconocerse un derecho de referéndum directo, en tanto la correcta interpretación de enunciar la posibilidad de un referéndum, conforme se encuentra diseñado en nuestra Constitución, pasa por guardar las reglas establecidas en el mismo artículo 206 que enuncia esa posibilidad. Así pues, ya hemos señalado que se materializa en función del criterio de representación traducido en votos que habiliten su utilización. En otras palabras, dependerá de la actuación parlamentaria para que se habilite o no el referéndum.

Al día siguiente del anuncio del congresista Guillermo Bermejo, Pedro Castillo en una reunión con dirigentes sindicales en

(87) Cfr. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/guillermo-bermejo-como-se-convocaria-a-una-asamblea-constituyente-tras-su-propuesta-de-referendum-noticia/>

el distrito del Rímac sostuvo que «no es necesario» redactar una nueva Constitución «con tantos artículos y capítulos», sino una con «olor, color y sabor a pueblo», por lo que adelantó que en su primer mensaje a la Nación pediría que se agende la instalación de una asamblea constituyente con el fin de redactar la «primera Constitución del pueblo». Finalizó su discurso expresando: «no me puedo convertir en un mago para resolver los problemas de inmediato, porque nos tiene atados esta Constitución»⁽⁸⁸⁾.

Posteriormente, dos días antes de la asunción de mando, la electa congresista Betssy Chávez se manifestó contraria a la oportunidad de la mencionada asamblea constituyente: «La Asamblea Constituyente debe de tener un momento constituyente que la preceda. Actualmente, no están dadas las condiciones para el momento constituyente. Que deba surgir el debate de qué debería de contener una nueva Constitución, pues en definitiva la comisión de Constitución del Parlamento deberá de hacerlo»⁽⁸⁹⁾.

El 28 de julio, Pedro Castillo, en el mensaje de asunción de mando como presidente de la República, expresó que la convocatoria a una asamblea constituyente encargada de crear una nueva Constitución es «una de nuestras principales banderas políticas convertida ahora en una bandera de la mayoría del pueblo»⁽⁹⁰⁾,

⁽⁸⁸⁾ Cfr. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-dice-que-pedira-al-congreso-una-asamblea-constituyente-noticia/>

⁽⁸⁹⁾ Cfr. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/asamblea-constituyente-una-propuesta-sin-los-votos-suficientes-en-el-nuevo-congreso-peru-libre-pedro-castillo-fuerza-popular-accion-popular-renovacion-popular-alianza-para-el-progreso-avanza-pais-podemos-peru-somos-peru-juntos-por-el-peru-partido-morado-ec-data-noticia/>

⁽⁹⁰⁾ Al respecto, algunas encuestas revelan cuán lejos de corroborarse con la realidad está la opinión de Pedro Castillo. Por ejemplo, una encuesta del IEP del mes de julio registró que solo un 23 % de encuestados quiere una nueva Constitución; del mismo modo, la encuestadora in-

por lo que insistirá en dicha propuesta, dentro del marco de la ley y «los propios instrumentos legales que la propia constitución vigente proporciona». Sin embargo, a continuación, reconoció contradictoriamente que nuestro modelo constitucional solo prescribe la posibilidad de la reforma parcial o total por parte del Congreso y no contempla la figura de la asamblea constituyente, «la elaboración de una nueva constitución», ni «la atribución del presidente de la República para convocar a un referéndum constituyente», preguntándose enseguida: «¿quiere ello decir que el pueblo está condenado a seguir prisionero de esta Constitución por el resto de sus días?». En la lectura de su discurso anticipó que presentaría ante el Congreso, un proyecto de ley de reforma total de la Constitución, que espera sea aprobado y sometido a la ratificación del pueblo mediante referéndum⁽⁹¹⁾.

Retomando la calificación empleada en este discurso sobre la vigente Constitución Política del Perú como una «sentencia condenatoria perpetua» y en algún otro momento electoral que nuestro país necesitaba de una constitución «con sabor a pueblo», debemos precisar categóricamente que el análisis de las reformas según nuestro ordenamiento debe ser llevado a cabo de manera sistemática de acuerdo al sistema constitucional peruano. En un anterior análisis, sostuvimos que la iniciativa ciudadana de reforma debe acatar el procedimiento descrito en el artículo 206, esto es, que en sede parlamentaria debe analizarse su viabilidad o no⁽⁹²⁾. De igual forma, el reconocimiento de la iniciativa legislativa de

ternacional Datum indicó solo un 28 % a favor de esta opción. Véase <https://ojo-publico.com/2945/version-de-bellido-sobre-apoyo-la-nueva-constitucion-es-enganosa>

(91) Véase Andina, <https://andina.pe/agencia/noticia-lea-aqui-mensaje-a-nacion-del-presidente-pedro-castillo-855372.aspx>

(92) Véase nuestro artículo publicado en La Ley <https://laley.pe/art/11645/la-convocatoria-a-una-asamblea-constituyente-via-referendum-en-nuestra-actual-constitucion-mito-o-realidad>

reforma por parte del Poder Ejecutivo y de los congresistas debe observar dichas reglas⁽⁹³⁾.

Es pertinente señalar que la remisión a la reforma total en nuestra Constitución se torna polémica en la doctrina, puesto que se considera un sinsentido que se prevea esta. Ello debido a que su manifestación recae en el Poder constituyente, cuya naturaleza ilimitada puede manifestarse a través de una asamblea constituyente. No obstante, debemos recordar que el propio Tribunal Constitucional manifestó: «o descartamos la capacidad de reformar totalmente la Constitución, al amparo de lo que la teoría constitucional expone, en cuyo caso, nuestro parámetro deja de ser la norma constitucional y la sustituimos por la doctrina [lo que sería un verdadero contrasentido]»⁽⁹⁴⁾.

Dicho esto, el Supremo Intérprete destacó la viabilidad de la reforma total de la Constitución en virtud de las propias reglas que esta instituye. Por ello, podrán ser analizados los proyectos de reforma parcial o total que emanen de los propios congresistas, de los ciudadanos o del Poder Ejecutivo, pero será el Parlamento el encargado de aprobarlos o no. De esta manera, la posibilidad de llevar a cabo una Asamblea Constituyente, conforme al texto constitucional, no se encuentra contemplada y se incurriría en un manifiesto fraude constitucional⁽⁹⁵⁾ al permitir que se convoque a esta asamblea quebrantando el respeto a las normas constitucionales

(93) Cfr. con el artículo 206, que estipula que cuentan con iniciativa legislativa de reforma, el presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros, los congresistas y el 0.3 % de ciudadanos, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

(94) Cfr. con el fundamento jurídico 81 de la Sentencia 0014-2002-AI/TC.

(95) Dicho concepto alude a la utilización espuria del procedimiento de reforma. Así, desde la «legalidad» se destruye el orden constitucional. Cfr. García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Arequipa, Perú: Adrus, p. 571.

vigentes y desconociendo la actividad soberana del Congreso, único encargado de tramitar las adaptaciones que requiera la Constitución.

Trayendo a la memoria de nuevo el mensaje presidencial, el declarado electo mandatario expresó lo siguiente: «Hay quienes cuestionan para qué se necesita una Asamblea Constituyente, si la Constitución puede ser reformada por el Congreso. Quienes hacen esta objeción deberían recordar que el Poder Ejecutivo debe concentrarse en gobernar, y el Congreso en legislar y ejercer el control político al gobierno; tareas que deben estar referidas a atender los asuntos urgentes de cada día». Nótese la inexactitud de lo manifestado y, en específico, el desconocimiento sobre las funciones de los poderes del Estado Peruano, en tanto si bien es cierto el Poder Ejecutivo es el encargado de dirigir las políticas públicas, la labor del Congreso no solo se circunscribe a una función legisladora ordinaria, sino que dentro de las facultades legislativas inherentes a su naturaleza representativa, dicha institución tutelar ostenta también la facultad de estimar la viabilidad o no de las reformas constitucionales. Esto es así porque se reconoce en sus representantes, los congresistas, la iniciativa legislativa de reforma de la Constitución y la decisión categórica para aprobar esas reformas constitucionales, las cuales pueden surgir de las propuestas de los órganos autorizados por la propia Constitución.

Hasta aquí, si hablamos de reformar el pacto político desde la propia Constitución, deben seguirse los procedimientos establecidos, los cuales se encuentran claramente delimitados, respetando las atribuciones de los órganos encargados en su ejecución y evaluando el sentir ciudadano de la configuración o no de un momento constituyente⁽⁹⁶⁾.

(96) En palabras de Jason Frank, esto implica un escenario inusual en donde hablar en nombre del pueblo tiene eco y por el cual se pueden destruir los procedimientos de la política ordinaria sin perder aparentemente el carácter de democrático. Frank, Jason (2010). *Constituent Moments: Enacting the People in Postrevolutionary America*. Durham, NC: Duke University Press. Citado en el artículo de <https://core.ac.uk/download/pdf/46545038.pdf>

En otra parte de su mensaje Castillo expresó lo siguiente:

La Asamblea Constituyente del Bicentenario debe ser plurinacional, popular y con paridad de género. Su composición tiene que incluir, al lado de candidatos propuestos por las organizaciones políticas inscritas, a porcentajes de candidatos provenientes de los pueblos indígenas, nativos y originarios; del pueblo afroperuano; de candidaturas independientes provenientes de los gremios de organizaciones populares y de la sociedad civil. Genuinamente representativa de todo el Pueblo Peruano.

Llama la atención que luego del mensaje presidencial el jefe del gabinete de ministros Guido Bellido, procesado actualmente por apología al terrorismo debido a sus polémicas declaraciones sobre la terrorista Edith Lagos, expresara:

No he escuchado lo de la modificación del artículo 206, con toda sinceridad. El cambio no va por ahí. El país requiere una nueva constitución y más del 50 % de la población ha apostado por ello. No le vas a dar la espalda. Aquí lo único que se quiere es hacer un trabajo adecuado y sin corrupción⁽⁹⁷⁾.

Observamos que desde el propio Poder Ejecutivo no se tiene claro cuál sería el camino para realizar una eventual asamblea constituyente y las contradicciones respecto al procedimiento para buscarla aumentan día a día. La idea que persiste en el discurso del actual gobierno es que en esta asamblea debe participar el «pueblo organizado», que como hemos visto según la ideología partidista de Perú Libre es equivalente a «sindicato», lo cual nos remite a las organizaciones sindicalistas de tipo soviético, que se apreciaron en la URSS y en las repúblicas socialistas de la Europa del Este que eran satélites de la Rusia comunista detrás del telón de hierro.

(97) Cfr. <https://elcomercio.pe/politica/guido-bellido-contradice-a-pedro-castillo-sobre-el-camino-de-la-asamblea-constituyente-noticia/>

La ideología política de Perú Libre es «marxista, leninista y mariateguista», filiación declarada literalmente en el citado ideario y programa. No obstante, las principales figuras de Perú Libre, incluidos el candidato presidencial y los postulantes al congreso, evitaron durante la campaña electoral tanto de la primera como de la segunda vuelta, hacer remisión a sus fuentes doctrinarias, incluso el actual presidente ha negado que sean «comunistas» o «chavistas», pese a que las fuentes de su pensamiento obedecen a ese sistema ideológico. En la iniciada gestión se mantiene la misma estrategia de no mencionar sus fuentes doctrinarias; sin embargo, el primer ministro Guido Bellido, durante su exposición ante el Congreso por el pedido del voto de confianza para el gabinete ministerial los días 26 y 27 de agosto último destacó que tiene «una formación ideológica y una formación política y frente al mundo no puede dejar de decir que va a dejar de hablar de ideologías». No obstante, no llegó a precisar explícitamente cuál era su ideología, pero haciendo una lectura de su discurso, en un momento clave se refiere a que este gobierno se opone a la ideología del «lucro» plasmada en la Constitución Política de 1993, es decir, a la ideología del capitalismo, de la economía social de mercado, que es el término con que el comunismo y el socialismo marxista-leninista deplora el fin de ese sistema social.

La base de los nuevos valores que desea encarnar la gestión presidencial y ministerial en la nueva Constitución declara apostar por compartir lo que tienen los ciudadanos más beneficiados económicamente por el sistema con los peruanos más necesitados ubicados en el interior del país. Bellido no habló específicamente de generar más riqueza para todos los peruanos, sino de compartir lo que tienen los ciudadanos de mayores recursos con los que menos poseen. Este discurso se halla en consonancia con la mentalidad difundida por la propaganda, los medios comunicativos y educativos de las repúblicas socialistas soviéticas y los regímenes comunistas occidentales y orientales, donde se tiene en la cúspide, como fin

social del Estado, el sacrificio material de la integridad personal y la renuncia a los derechos individuales por una colectividad, que según el caso ejemplificado por esta nueva gestión presidencial sería el «pueblo organizado», como sinónimo de «sindicato». Justamente examinando esta línea, es cuando la propuesta de una nueva Constitución centrada en la presencia dominante de los sindicatos en la asamblea constituyente se torna sumamente cuestionable y en especial dirigido en favor de las minorías sindicales y sus respectivos burós, debido a que la población peruana económicamente activa presenta abrumadores niveles de informalidad que evidencia plenamente que la clase trabajadora no está correctamente empleada ni goza de todos los derechos laborales incluido el de la sindicalización. En resumen, dados los regímenes laborales flexibles y el empleo informal dominante, que se aprecian en el Perú, el trabajador peruano en su mayoría no está inscrito en un sindicato por una serie de razones, en que figura en principio la inexistencia de esa organización sindical que defienda sus derechos o los represente. En este aspecto, la propuesta gubernamental está dirigida a imponer en una asamblea constituyente la presencia de una minoría de trabajadores integrantes de sindicatos («pueblo organizado») frente a una inmensa mayoría de trabajadores informales y no sindicalizados. Esa minoría sindical tendrá una cuota porcentual importante en la asamblea constituyente, tal vez hegemónica, y en el caso más beneficioso para sus propósitos mediante la votación corporativa estará sumamente próxima a imponer esa nueva escala de valores, ese nuevo concepto de hombre y de Estado, trazados en el plan de gobierno perulibrista. Destaquemos al respecto la importante experiencia y conocimiento del manejo de las organizaciones sindicales que tienen tanto el presidente Pedro Castillo como un componente considerable de figuras del partido Perú Libre. Dicho sea de paso, es en un contexto social de huelga nacional del sindicato de trabajadores de la educación peruana en el 2017 cuando se hizo mediático el actual mandatario Pedro

Castillo, en ese momento dirigente sindical y figura principal de las manifestaciones habidas en el centro de Lima, principalmente en la Plaza San Martín y en el Congreso de la República.

Como señalamos anteriormente, si bien se reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de plantear iniciativas legislativas de reforma, la competencia en la aprobación de estas recae exclusivamente en el Congreso respetando lo establecido en la Ley Fundamental, en virtud de los mecanismos deliberativos y de representación que emanan de este legítimo poder, respaldado en elecciones libres por el voto democrático de la ciudadanía⁽⁹⁸⁾. Así las cosas, un eventual escenario en donde se condicione la cuestión de confianza a la aprobación del proyecto de reforma, acompañado de una segunda negativa al gabinete ministerial, con la mira ya declarada por el congresista Bermejo a disolver el Congreso para habilitar sin obstáculo ni control una asamblea constituyente, devendría en inconstitucional e ilegal, en una maniobra encubierta para atentar contra la democracia peruana y el sistema constitucional instaurado con nuestra independencia en 1821. Esta suerte de programa sistemático o premeditado de disolver el Congreso con dos negativas sucesivas del voto de confianza al gabinete ministerial Bellido se corrobora con las declaraciones del congresista Bermejo: «Si no les gusta el gabinete Bellido, le denegarán la confianza, inmediatamente presentaremos otro y si no les gusta ese, chau, Congreso»⁽⁹⁹⁾.

Más allá que la problemática en reconocer a un supuesto mecanismo de referéndum directo queda superada procedimentalmente como lo hemos señalado, existe una motivación adicional que reviste un carácter sustancial.

(98) Cfr. con el fundamento jurídico 199 de la Sentencia 00006-2019-CC/TC.

(99) Guillermo Bermejo: «Si no les gusta el gabinete Bellido, presentaremos otro y si no les gusta ese, chau Congreso» (5 de agosto de 2021). *Expreso*. Recuperado de <https://www.expreso.com.pe/politica/guillermo-bermejo-si-no-les-gusta-el-gabinete-bellido-presentaremos-otro-y-si-no-les-gusta-ese-chau-congreso/>

Dentro del reconocimiento del Estado social y democrático de derecho, el principio democrático implicará el respeto de la democracia representativa como manifestación de la soberanía popular y la consecución de dicho Estado también supondrá el acatamiento de procedimientos regulados en una Norma Fundamental que como manifestación de la legitimidad procesal implica garantizar los acuerdos y desacuerdos emanados del órgano deliberativo por excelencia, que no es otro que el Parlamento.

Como señalamos en un artículo de opinión, el planteamiento de un referéndum directo para que se convoque a una asamblea constituyente o incluso pensar que podría aprobarse directamente una nueva Constitución sin respetar las reglas procedimentales del artículo 206 de nuestra Constitución constituye un mito, un imposible jurídico. Asimismo, forzar una interpretación antojadiza para la consecución de estas deviene en un actuar reprochable y fuera del marco constitucional⁽¹⁰⁰⁾.

El congresista Bermejo, quien actualmente afronta un proceso penal por terrorismo, es la figura de Perú Libre con notorio activismo respecto a la convocatoria a una asamblea constituyente mediante el pedido directo de la ciudadanía, iniciativa respaldada en la recolección de firmas. El 6 de agosto nuevamente se pronunció respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente: «Vamos a dar la vida por el pedido del presidente y si el Congreso no le da, estamos buscando millones de firmas. No le crean a la derecha que dice que no se puede. Sí se puede. Hay tres caminos que pasan por el Congreso. [...] El cuarto camino es el referéndum directo»⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. Mardon Zárate, Guillermo (13 de julio de 2021). *La convocatoria a una Asamblea Constituyente vía referéndum en nuestra actual Constitución: ¿Mito o realidad?* <https://laley.pe/art/11645/la-convocatoria-a-una-asamblea-constituyente-via-referendum-en-nuestra-actual-constitucion-mito-o-realidad>

⁽¹⁰¹⁾ Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/guillermo-bermejo-amenaza-con-cierre-del-parlamento-noticia/>

En oposición a este pedido, el abogado Lucas Gherzi, quien encabeza el colectivo «No a la Asamblea Constituyente», el 17 de agosto en una entrevista brindada a *El Comercio*, detalló los alcances de una iniciativa ciudadana de referéndum por la cual a través de un proyecto de reforma del artículo 206 de la Constitución se busca impedir la convocatoria a una eventual asamblea constituyente. En dicha entrevista señaló que «hacer [la asamblea] sin que pase por el Congreso sería romper el orden constitucional e instalar un gobierno de facto»⁽¹⁰²⁾.

Como vemos, se tienen dos posiciones antagónicas en el actual escenario político constitucional: un sector, liderado por Guillermo Bermejo, que busca impulsar una asamblea constituyente para crear un nuevo pacto político y que en su interpretación existe incluso un camino por el cual no se necesite al Congreso para llevar a cabo tal acto; y el colectivo liderado por Gherzi que busca evitar la convocatoria a esta asamblea.

Las iniciativas sobre reforma constitucional a través del referéndum y el referéndum en sí son figuras distintas como hemos manifestado en argumentos anteriores.

2.4.5 Iniciativas para una reforma constitucional 2018-2021

La información consolidada de la ONPE, anexada en el presente cuadro, está referida a la venta de kits electorales para las iniciativas de reforma constitucional en el periodo que comprende desde el 2018 hasta la actualidad.

⁽¹⁰²⁾ Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/lucas-ghersi-la-asamblea-constituyente-no-conoce-ningun-limite-de-poder-pedro-castillo-peru-libre-entrevista-noticia/>

Guillermo Mardon Zárate



REGISTRO DE VENTA DE KIT ELECTORAL PARA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL
Actualizado al 09 de Agosto 2021

SECRETARÍA GENERAL - ONPE

N°	CÓDIGO DE LISTA	TEXTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA	FECHA DE EXPEDICIÓN	D.N.I.	NOMBRE Y APELLIDO DEL PROMOTOR
1	RC00000001	MODIFICACION DEL ARTICULO 93° DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU, RESPECTO A LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA	27-Abr-18	09392269	PATRICIA ELIZABETH DONAYRE PASQUEL
2	RC00000002	"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS"	14-Set-18	04434325	HEINE BETTY LUIZ NINA
3	RC00000003	"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA"	14-Set-18	04434325	HEINE BETTY LUIZ NINA
4	RC00000004	"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA DISPOSICIONES RESPECTO A LOS CAPITULOS DEL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO E INCORPORA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ESPECIAL"	14-Set-18	10633122	MANUEL FERNANDO DEL AGUILA ZUÑIGA
5	RC00000005	"PROYECTO DE REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERÚ EN SU ARTICULO N° 134 QUE PROMUEVE LA REVOCATORIA DE CONGRESISTAS VIA REFERENDUM"	25-Set-18	43863835	DANIEL BELIZARIO URRESTI ELERA
6	RC00000006	BICAMERALIDAD, FOMENTANDO LA IGUALDAD DE PARTICIPACION MUJERES/HOMBRES Y REGIONES; PROHIBIR REELECCION INMEDIATA DE CONGRESISTAS; REGULAR FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS; MODIFICAR PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN/REQUISITOS MIEMBROS CNM/REVISAR NOMBRAMIENTOS	03-Oct-18	07246692	VICTOR ROBERTO RODRIGUEZ RABANAL
7	RC00000007	"PROYECTO DE LEY - LEY DE REFORMAS CONSTITUCIONALES ESTRUCTURALES CONTRA LA CORRUPCIÓN"	04-Feb-19	10551152	LUIS SALVADOR GARDELLA VIDAL
8	RC00000008	"PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PARA APROBAR EL VOTO VOLUNTARIO Y ELIMINAR LAS MULTAS POR OMISIÓN AL ACTO DE SUFRAGIO"	02-Ago-19	09851383	VIRGILIO ISAAC HURTADO CRUZ
9	RC00000009	"INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA PARA LA MODIFICACION DEL ARTICULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ"	05-Ago-19	09941018	JESUS TAMAYO VIDAL
10	RC00000010	MODIFICATORIA Y AMPLIACION DEL ARTICULO 35 DE LA CONSTITUCION DEL PERU	26-Ago-19	25583555	LUIS ESTEBAN FALCON SOTELO
11	RC00000011	MODIFICACION DEL ARTICULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN	03-Set-19	16490022	RAUL BENITES ACUÑA
12	RC00000012	RENOVACION POR TERCIOS DEL CONGRESO NACIONAL DE LA REPUBLICA PERUANA POR VOTO CIUDADANO A MITAD DE PERIODO	31-Ene-20	09192516	JORGE ABELARDO PARRALES BAZO
13	RC00000013	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA MODIFICATORIA DE LOS ARTICULOS N° 118° NUMERAL 5, 139° NUMERAL 1, 141°, 154° NUMERAL 1, 159° NUMERAL 1, 173° Y 206 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ	08-Jun-21	09562839	EDWARD GEORGE CASAS DIBURCIO
14	RC00000014	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE URGENCIA PARA LEGITIMIDAD DE LA ELECCION DEL PODER EJECUTIVO EN EL 2021	08-Jun-21	10551152	LUIS SALVADOR GARDELLA VIDAL
15	RC00000015	"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 206° DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ, A FIN DE PROHIBIR EXPRESAMENTE LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE"	15-Jul-21	72935212	LUCAS DANIEL GHERSI MURILLO
16	RC00000016	"PROYECTO DE LEY - LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL INTEGRAL DE RENOVACIÓN INSTITUCIONAL"	15-Jul-21	10551152	LUIS SALVADOR GARDELLA VIDAL
17	RC00000017	"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL INTEGRAL DE RENOVACIÓN INSTITUCIONAL"	09-Ago-21	10551152	LUIS SALVADOR GARDELLA VIDAL

Fuente: <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/reforma-constitucional/reforma-constitucional-2021.pdf>

Se trata de 17 iniciativas por las que la ciudadanía ha buscado participar en este mecanismo de democracia directa.

Por otro lado, en relación a los kits electorales para el referéndum, la ONPE detalla lo siguiente:

¿Reforma o Revolución?

SECRETARÍA GENERAL - ONPE



REGISTRO DE VENTA DE KIT ELECTORAL PARA REFERENDUM

Actualizado al 05 de Noviembre del 2021

N°	CÓDIGO DE LISTA	TEXTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA	FECHA DE EXPEDICIÓN	D.N.I.	NOMBRE Y APELLIDO DEL PROMOTOR
1	1	"REFERENDUM PARA LA APROBACION DEL PROYECTO DE DEVOLUCION DE DINERO DEL FONAVI A LOS TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON AL MISMO"	21-Feb-02	15602588	MAXIMO TOMAS SALCEDO MEZA
2	2	LA NUEVA CONSTITUCION DEBE SER HECHA POR UNA NUEVA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (REFERENDUM)	02-Mar-03	06601625	LUIS MIGUEL MARTIN CHUNGA CHAVEZ
3	3	REFERENDUM SOBRE "LA IMPROCEDENCIA DE LA SUSCRIPCIÓN POR PARTE DEL PERÚ DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO TLC, CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA"	22-Set-04	07638265	GUILLERMO BERMEJO ROJAS
4	4	POR LA DESAPROBACION DE LOS ACUERDOS N° 117 Y 118-2003-MPH/CM Y CUALQUIER OTRA DECISION PARA LA ENTREGA EN CONCESIÓN U OTRA MODALIDAD DE GESTIÓN PRIVADA, DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA PROVINCIA DE HUANCAYO Y SUS DISTRITOS	19-Abr-05	19914960	ROBERTO MARTINEZ PEREZ
5	5	SI A LA CONCESION DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE HUANCAYO	08-Oct-05	19802836	FRIEDA FRANCISCA DOLORIER MENDEZ
6	6	REFERÉNDUM PARA LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY DE REGALIA MINERA PARA LA: EDUCACIÓN DE CALIDAD, INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA, DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA"	07-Mar-07	09429792	VICTOR ISLA ROJAS
7	7	REFERENDUM QUE PROPONE LEY DE LIBRE DESAFILIACIÓN AUTÉNTICA DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y RETORNO AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	13-Nov-09	01211014	YONHY LESCANO ANCIETA
8	8	REFERENDUM PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL: LA DEMOCRACIA DIRECTA, LAS REVOCATORIAS DEL PRESIDENTE Y CONGRESISTAS; LA SALUD, EDUCACIÓN, EL AGUA Y TERRITORIO COMO DERECHOS HUMANOS; LA SALVAGUARDA DE LOS RECURSOS NATURALES	27-Nov-09	19669215	ANDRES AVELINO ALCANTARA PAREDES
9	9	REFERENDUM PARA LA APROBACIÓN DEL "PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL CONSUMO INTERNO DE GAS NATURAL PARA LOS PERUANOS"	05-Oct-10	07827893	DANIEL FERNANDO ABUGATTAS MAJLUF
10	10	REFERENDUM PARA LA CONSULTA POPULAR SOBRE LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS DEL AÑO 1993	13-Ago-12	43197492	LUIS MIGUEL TRINIDAD ABARCA
11	11	REFERENDUM PARA CONVOCAR A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE QUE REDACTE UNA NUEVA CONSTITUCION PARA TRANSFORMAR EL ESTADO, CREAR UN NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO, POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL	14-Nov-12	09462173	PERCY MOREANO CONTRERAS
12	12	REFERENDUM SOBRE APROBACION PARA REVOCATORIA DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA Y LA NO REELECCION AUTOMÁTICA DE LOS MISMOS	12-Abr-13	15750524	JOSE STLITER DE LA CRUZ PONCE
13	13	"REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN VIA REFERÉNDUM PARA LA REVOCATORIA DE CONGRESISTAS"	09-Set-13	10315497	MARCO TULIO GUTIERREZ MARTINEZ
14	14	"REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN VIA REFERÉNDUM PARA LA ELECCIÓN POPULAR DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y MIEMBROS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL"	09-Set-13	10315497	MARCO TULIO GUTIERREZ MARTINEZ
15	15	REFERENDUM PARA LA REVOCATORIA DE LOS CONGRESISTAS Y DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LA NO REELECCION DE LOS MISMOS LA MODIFICATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 892, QUE REGULA EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A PARTICIPAR EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES GENERADORAS DE VENTAS DE TERCERA CATEGORÍA, LA DEROGATORIA DE LOS ARTICULOS 53, 54 Y 56"	23-Oct-13	09462173	PERCY MOREANO CONTRERAS
16	16	REFERENDUM PARA LA REVOCATORIA DE LOS CONGRESISTAS Y DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LA NO REELECCION DE LOS MISMOS LA MODIFICATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 892, QUE REGULA EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A PARTICIPAR EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES GENERADORAS DE VENTAS DE TERCERA CATEGORÍA, LA DEROGATORIA DE LOS ARTICULOS 53, 54 Y 56"	16-May-14	15750524	JOSE STLITER DE LA CRUZ PONCE
17	17	"REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN VIA REFERÉNDUM PARA DEMOCRATIZAR LA JUSTICIA EN EL PERÚ MEDIANTE JUICIOS CON JURADOS CONFORMADOS POR CIUDADANAS Y CIUDADANOS"	11-Jul-14	07618980	HENRY FRANK DELGADO CHUMBES
18	18	REFERÉNDUM NACIONAL PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL PROGRAMA "PESCADO PARA LOS POBRES"	13-Ago-14	09261973	OSCAR ELOY MENDOZA GILIO
19	19	"CAMBIO CONSTITUCIONAL: VOTO VOLUNTARIO; PROHIBIDA POSTULACIÓN DE CONDENADOS POR NARCOTRÁFICO Y CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS, REVOCATORIA DE CONGRESISTAS; PROHIBIDA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS; PROHIBIDA INMUNIDAD PARLAMENTARIA POR DELITOS COMETIDOS ANTES DE ELECCIÓN; PROHIBIDA DISMINUCIÓN DE DERECHOS LABORALES POR EDAD, SEXO, DISCAPACIDAD O MODALIDAD; ELECCIÓN DIRECTA DE CONGRESISTAS POR PROVINCIAS; Y APLICACIÓN INMEDIATA DE REFORMAS"	06-May-15	10315497	MARCO TULIO GUTIERREZ MARTINEZ
20	20	REFERÉNDUM PARA DEROGACIÓN DE LA LEY N° 27701, "LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA CONCORDANCIA NORMATIVA ENTRE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES CON LA LEGISLACIÓN REGULATORIA"	15-May-15	02794401	JOSÉ EFRAIN MAZA BALLADARES
21	21	PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY 30305 Y SU VEZ MODIFICA LOS ARTICULOS 191, 194 Y 203 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DEL ESTADO	06-Oct-15	09885544	CIRILO GUEVARA ESCARZA

Guillermo Mardon Zárate

22	22	REFERENDUM PARA ELIMINAR EL EXCESIVO SUELDO DE LOS CONGRESISTAS, MINISTROS Y PRESIDENTE DE LA REPUBLICA E INCORPORAR NUEVOS REQUISITOS PARA DICHS CARGOS, MODIFICANDO LOS ARTICULOS 90°, 92°, 110°, 116° Y 124° DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU	12-Oct-15	43496924	MARCO ANTONIO CRUZ CHACALIAZA
23	23	REFERENDUM SOLICITANDO SE APRUEBE EL DISTRITO ELECTORAL 27 PERUANOS EN EL EXTERIOR	13-Nov-15	08224788	JAVIER TEODORO RICARDO SERRA CASVILCA
24	24	REFERENDUM PARA LA LEY QUE PENALIZA EL MALTRATO DE ANIMALES DOMESTICOS Y ANIMALES SILVESTRES EN CAUTIVERIO	05-Ene-16	08227657	ISAAC MEKLER NEIMAN
25	00000025	LEY QUE PROHIBE EL MALTRATO Y SACRIFICIO ANIMAL COMO PARTE DE ESPECTACULOS PÚBLICOS O PRIVADOS	10-Nov-16	09439045	MARIA HERME EGUILUZ JIMENEZ
26	00000026	"DESAPROBACION DEL D.L. N° 1012, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY MARCO DE ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO Y DICTA NORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA"	02-Oct-17	09330369	OLGA ESMILA CANDELA MOLINA
27	00000027	LEY DE INGRESO DIRECTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, ABIERTA, UNIVERSAL, GRATUITA DE CALIDAD DIRIGIDO A ESTUDIANTES DE INST. DE ED. BAS. REG. QUE AL TERMINAR ESTUDIOS SECUNDARIOS ACCEDAN A LA ED. SUP. QUE MODIFICA ART. 97°, 98° DE LEY UNIV. LEY N° 30220	27-Abr-18	25840859	ARTURO ROJAS CARBAJAL
28	00000028	"PROYECTO DE REFERENDUM SOBRE LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA"	17-Set-18	08356599	SIXTO SARMIENTO CHIPANA
29	00000029	REFERENDUM PARA QUE SE CONSULTE A LA CIUDADANIA ELECTORAL DEL PERU PARA REFORMAR DE MANERA TOTAL LA CONSTITUCION POLITICA DEL PAIS DEL AÑO 1993 A CARGO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	17-Oct-18	43197492	LUIS MIGUEL TRINIDAD ABARCA
30	00000030	CONVOCATORIA A REFERENDUM PARA CONSULTAR A LA POBLACIÓN, SI ESTÁ DE ACUERDO QUE SE REFORME LA CONSTITUCIÓN A CARGO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	31-Oct-18	10476577	WILSON MELECIO ARAGON PONCE
31	00000031	"REFERENDUM PARA CONSULTAR A LA CIUDADANIA PARA REDACTAR UNA NUEVA CONSTITUCION A CARGO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE"	15-Nov-18	16145872	LAZARO HUMBERTO CLEMENTE CACERES
32	00000032	"LEY DE DEVOLUCION DE DINERO A LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES QUE APORTAN AL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL"	02-May-19	18190208	OSIAS RAMIREZ GAMARRA
33	00000033	LEY DE INGRESO DIRECTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, ABIERTA, UNIVERSAL, GRATUITA DE CALIDAD DIRIGIDO A ESTUDIANTES DE INST. DE ED. BAS. REG. QUE AL TERMINAR ESTUDIOS SECUNDARIOS ACCEDAN A LA ED. SUP. QUE MODIFICA ART. 97°, 98° DE LEY UNIV. LEY N° 30220	02-Ago-19	25840859	ARTURO ROJAS CARBAJAL
34	00000034	"REFERENDUM PARA LA REFORMA PARCIAL DE LA CONSTITUCION QUE MODIFICA LA INMUNIDAD DE CONGRESISTAS, PROHIBE LA POSTULACION DE QUIEN EJERCE LA PRESIDENCIA Y ADELANTA LAS ELECCIONES GENERALES"	21-Ago-19	45401865	WILLIAMS DARWIN CAMASCA GALVEZ
35	00000035	REFERENDUM NACIONAL PARA EL ADELANTO DE LAS ELECCIONES GENERALES AL DIA 20 DE ABRIL DEL 2020 EN RESPALDO AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MARTIN VIZCARRA CORNEJO	20-Set-19	06645828	ALBERTO NUÑES HERRERA
36	00000036	"LEY DE CONVOCATORIA A REFERENDUM NACIONAL PARA SOMETER A CONSULTA CIUDADANA LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU DE 1993 Y ELECCION DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE"	03-Dic-20	08330968	JOSE ALEJANDRO VEGA ANTONIO
37	00000037	"LEY DE CONVOCATORIA A ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CIUDADANA"	29-Ene-21	07613217	CESAR HUMBERTO LOPEZ RICCI
38	00000038	"PROPUESTA DE LEY PARA LA COMPRA DE DEUDAS POR PARTE DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU"	15-Feb-21	41817092	ROGER YORDAN LAURA IZARRA
39	00000039	"REFERENDUM PARA REFORMAR EL ARTICULO 184° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ RESPECTO A LA CANTIDAD MÍNIMA DE VOTOS VALIDOS REQUERIDOS PARA ANULAR UNA ELECCIÓN"	03-May-21	40442674	ANDRÉS SOTIL CHÁVEZ
40	00000040	"REFERENDUM PARA CONSULTAR A LA POBLACIÓN, SI ESTÁ DE ACUERDO CON LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 A CARGO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, POPULAR Y SOBERANA"	23-Jul-21	29632775	BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
41	00000041	"REFERENDUM PARA CONSULTAR A LA CIUDADANIA LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 A CARGO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, POPULAR, SOBERANA Y PLURINACIONAL"	12-Ago-21	29632775	BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
42	00000042	"LEY DE CREACION Y ADEC. DE UNIV. PUB. PARA EL INGR. DIREC. A LA UNIV. PUB. ABIERTA, UNIVERS. GRATUITA Y DE CALID. DIRIG. A LOS ESTUD. DE EDUC. BASIC. REGUL. QUE AL TERMIN. SUS ESTUD. SECUND. ACCEDAN A LA EDUC. SUPER. QUE MODIF. LOS ART. 27, 97, 98 DE LA LEY UNIVERS. 30220"	28-Set-21	25840859	ARTURO ROJAS CARBAJAL
43	00000043	"REFERENDUM PARA CONVOCAR A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE QUE REDACTE UNA NUEVA CONSTITUCION, QUE SUSTITUYA A LA ANTERIOR PARA TRANSFORMAR EL ESTADO, CREAR UN NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO, POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL"	28-Oct-21	09462173	PERCY MOREANO CONTRERAS
44	00000044	"SOLICITUD DE CONVOCATORIA A REFERENDUM PARA LA FORMACION DE LEY DE REVOCATORIA PRESIDENCIAL Y DE REMOCION DE MINISTROS DE ESTADO"	04-Nov-21	10306531	JORGE EDUARDO LAZARTE MOLINA
45	00000045	LEY DE CREAC.Y ADEC.DE UNIV.PÚBLICA QUE MODIF.EL ART.27° DE LA LEY UNIV.Y LEY DE ING.A LA UNIV.PÚBLICA,ABIERTA,UNIV,GRATUITA Y DE CALID.DIRIG.A LOS ESTUD.QUE AL TERM.SUS EST.SEC.ACCEDAN A LA EDUC.SUP.QUE MODIF. LOS ART.97°Y98° DE LA LEY UNIV(LEY30220)	05-Nov-21	25840859	ARTURO ROJAS CARBAJAL

Fuente: <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/kitREFERENDUM.pdf>

2.4.6 Interpretación del mecanismo de reforma total por parte del Tribunal Constitucional a través de la STC 14-2002-AI/TC

Nuestro Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de expresarse respecto a la posibilidad de la reforma total que plantea nuestra Carta Fundamental. A través de la Sentencia 14-2002-AI/TC, a raíz del cuestionamiento del Colegio de Abogados del Cusco a la Ley N.º 27600, Ley que suprime, firma y establece proceso de reforma constitucional, por considerar que el Congreso se arrogaba la facultad de dar una nueva Constitución con el pretexto de reformarla, el intérprete constitucional abordó puntos muy controversiales y dejó pasar pronunciamientos vitales, los cuales pasaremos a detallar y criticar a continuación.

Con la emisión de la referida ley, esta autorizaba a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso que proponga un proyecto de reforma total de la Constitución, la cual debía tomar en consideración la Constitución de 1979 y que, de aprobarse el proyecto, este se sometería a referéndum y se abrogaría nuestra actual Constitución. Sobre ello, cabría preguntarnos si es que el Congreso podía encargar a una de sus comisiones la elaboración de un proyecto de reforma donde se incluya la abrogación de la propia Constitución, y la respuesta es que no.

Una comisión del Congreso puede emitir un dictamen respecto a una iniciativa legislativa que le ha sido derivada y que, siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso, de llegar a aprobarse, puede ser debatida posteriormente en el Pleno. Jurídicamente, no es factible que el Congreso emita una ley por la cual autorice a una comisión del propio Congreso a elaborar un proyecto, ya que se desnaturaliza el procedimiento legislativo y estaría estableciendo uno de excepción.

Distinto sería el caso que, por medio de una iniciativa legislativa se haya materializado un proyecto de reforma parcial y que, siguiendo el trámite establecido, vale decir, un previo estudio en

comisiones, dictamen, debate y votación en el Pleno, así también con su promulgación y publicación, modifique finalmente la Carta Fundamental.

A su vez, tampoco podría pensarse en la defensa de dicha norma, Ley N.º 27600, bajo la presunción de constitucionalidad de las leyes, porque el propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia 0050-2004-PI/TC, ha señalado que puede alegarse dicho principio siempre y cuando hayan sido expedidas por un órgano democrático y de acuerdo al procedimiento establecido; sin embargo, en el caso analizado, no puede alegarse dicha constitucionalidad más aún si se inobservó el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso.

Lo más preocupante es que si bien el Supremo Intérprete Constitucional consideró que la norma impugnada, en su artículo 2, solo se limitaba a autorizar a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República a «proponer un proyecto de reforma total de la Constitución», no terminaba aprobando reforma constitucional alguna, líneas después, sin contar con una habilitación a través del petitorio, consideró que debía analizar si justamente esta era constitucional o no, argumento sumamente contradictorio.

A simple vista, resulta preocupante este actuar del propio Tribunal. No obstante, este fue más allá al interpretar, a nuestro criterio, de manera errónea, cómo debe ser analizado el mecanismo de reforma total en nuestra propia Constitución, lo cual a continuación será expuesto.

2.4.7 La innecesaria obligatoriedad del referéndum en el mecanismo de reforma total

Como señalamos, más allá de un cuestionamiento formal, como el examinado en los anteriores párrafos, lo realmente problemático en la sentencia son los argumentos esgrimidos por el

máximo intérprete de la Constitución en torno a los parámetros de ejecución de la reforma total.

En teoría, desde la perspectiva del poder de reforma, se conoce al Poder constituyente derivado como el encargado de realizar la reforma total de la Constitución teniendo en cuenta solo los límites formales, esto es, el mencionado artículo 206, mas no los límites materiales, ya que justamente lo que se busca es establecer un nuevo orden jurídico.

Si bien el artículo 32, inciso 1, habilita la posibilidad que se lleve a cabo la reforma total de la Constitución y que esta pueda ser sometida a referéndum, discrepamos absolutamente de que el propio Tribunal establezca que se ha constitucionalizado al Poder constituyente, en tanto el mismo se expresa a través del referéndum para llevar a cabo la reforma y que el proyecto aprobado por el Congreso debe ajustarse a que cuente con el voto de más de dos tercios del número legal de congresistas e inexorablemente someterse a referéndum.

Tal rechazo obedece a que el mismo Constituyente marcó los límites por los que la reforma debe seguir su trámite. Así, el referéndum, aun de la reforma total, debe primero observar el mecanismo de representación establecido en el artículo 206 a raíz del número de votos necesarios.

Lo que el Tribunal hace es imponer al Congreso una exigencia que implicaría, en la práctica, una modificación de la Constitución, pues no se encuentra establecida en esta expresamente dicha exigencia agravada; es decir, el intérprete legisla cuando no tiene atribución de hacerlo, y es que lo único que le compete es interpretar de acuerdo a la propia Constitución.

Con lo cual debe destacarse la posición de Córdoba (2015) que señala que el término empleado en el artículo 206, respecto de que «puede omitirse el referéndum», implica el respeto del

mecanismo enunciado en dicho artículo aun cuando se trate de una reforma total. Tanto es así que el voto singular dado por el magistrado Aguirre Roca, en la sentencia en comentario, indicó que tal como se encuentra redactado el artículo 206 nada obliga al sometimiento de referéndum.

Llama poderosamente la atención de que incluso cuando el Tribunal Constitucional ha señalado que, para que se declare la inconstitucionalidad de una norma legal, debe analizarse si la disposición cuestionada contraviene en forma precisa la Norma Fundamental y no que, con base en interpretaciones o deducciones controvertibles⁽¹⁰³⁾, se haya empleado dicho criterio interpretativo.

Recordemos también que el intérprete indicó que avalar la tesis en que se pueda analizar la constitucionalidad de una norma en función de una norma ya reformada, devendrá en criterios subjetivos del intérprete, en tanto al no estar objetivizados dichos criterios, sino, por el contrario, que los mismos obedecen a juicios que dependan de una imposición de lo que es bueno o malo para el país, finalmente, se configuraría un Estado absolutista en donde la justicia se terminaría administrando no con base en la ley sino en lo que se consideraba como los «caprichos del monarca». Igualmente, se estableció que, en función del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, el cual debe ser respetado en un Estado social y democrático de derecho, el hecho de recurrir a juzgar la constitucionalidad sobre la base de una norma que no existe, afectaría el artículo 45, referido a que el poder del Estado es ejercido según los límites que establece la propia Constitución⁽¹⁰⁴⁾.

Siendo ello así, los únicos mecanismos contemplados para la reforma son los establecidos en el artículo 206. De este modo, el Congreso, finalmente, opta por utilizar el mecanismo más idóneo.

(103) Cfr. fundamento jurídico 3 de la STC 005-96-PI/TC.

(104) Cfr. fundamentos jurídicos 7 y 8 de la STC 00050-2004-PI/TC.

Ahora bien, la aprobación de una nueva Constitución, como resultado lógico de un procedimiento de reforma total, dependerá de una serie de escenarios. Cuando la elaboración de la reforma se dé a través del Poder constituyente originario, es decir, un poder fundacional, puede que este determine que sea una asamblea o congreso constituyente, el que elabore la Constitución y, a su vez, ella misma la ratifique. También puede darse que tal asamblea o congreso construya la Constitución, o que, en la convocatoria del Poder constituyente, se haya establecido que sea el pueblo mediante referéndum el encargado de aprobarla, como sucedió en el caso peruano a través del artículo 147 del Decreto Ley N.º 25684, Ley de elecciones del Congreso Constituyente Democrático.

El Poder constituyente derivado solo tiene el límite formal, pues debe seguirse el mismo, que puede o no permitir la intervención del pueblo mediante el referéndum. Esa fue la voluntad del Constituyente al establecer la reforma total en la Constitución y que esta se someta al artículo 206. Además, fue la voluntad popular la que, en 1993, aprobó la actual Constitución.

Cuando el Tribunal sostiene que la Ley N.º 27600 es un simple proyecto, no sigue una lógica argumentativa válida, ya que su propia sentencia establece un nuevo procedimiento para aprobar la reforma total de la Constitución.

Por otro lado, el intérprete sostiene que debe distinguirse al pueblo como Poder constituido y como titular del Poder constituyente, en razón de que el pueblo actúa como Poder constituido cuando participa en un referéndum respecto a una reforma parcial, y actúa como Poder constituyente cuando participa de un referéndum para la reforma total. Esto es un despropósito, puesto que se postula la existencia de dos tipos de referéndum, cuando la Constitución no hace dicha distinción. Por ello, debe operar la máxima en donde no puede distinguirse donde la ley no distingue y, siendo la Constitución la Ley Suprema, no pueden hacerse diferencias donde la misma no las establece.

Resulta contradictorio que se indique que una nueva Constitución es la que se hace en un momento distinto, que puede ser similar a situaciones anteriores y que la sustitución es el cambio de un texto distinto, para finalmente señalar que la Ley N.º 27600 debe ser entendida como reforma parcial, en tanto se respeta la Constitución histórica y, en especial, la de 1979.

La justificación que realizó el intérprete para analizar si es que era viable la reforma total no es oportuna, dado que la norma cuestionada, a través de un juego de palabras, habilitó la posibilidad de reforma solo parcial.

Podemos señalar que lo ideal hubiera sido, tal como sucede en el caso español, que en nuestro país se determine expresamente cuál es el núcleo esencial de la Constitución para determinar cuándo nos encontramos frente a una reforma parcial o total. Y es que el Constituyente debió haber previsto, como medida de protección a la Constitución, cuál era ese núcleo, que por el hecho de modificarse implicaría su destrucción. Solo así, se tendrían, de manera más clara, los alcances de este tipo de reformas y se preservarían los mecanismos que la voluntad del pueblo sancionó en la Constitución para evitar desnaturalizarla e interpretarla de manera maniquea y arbitraria.

Llama la atención las contradicciones del propio Tribunal Constitucional cuando en un momento afirma en el fundamento jurídico 107 de la sentencia en comentario que «el Congreso de la República en cuanto poder constituido, *per se* no puede aprobar una Constitución distinta, pues solo el Poder Constituyente es el autorizado para llevar a cabo el ejercicio de una función semejante», con lo cual limita dicha competencia parlamentaria solo a modificaciones parciales. Esto es repetido también en el fundamento 87 que sostiene: «El artículo 206º de la Constitución no señala los alcances de la reforma constitucional, por lo que tratándose de una competencia jurídica, debe entenderse que la reforma sólo

puede tener alcances parciales». Posteriormente, en el fundamento jurídico 81, más allá de que en la doctrina se entienda a la figura de la reforma total regulada en la propia Constitución como un sinsentido, en nuestro caso, se establece: «o descartamos la capacidad de reformar totalmente la Constitución, al amparo de lo que la teoría constitucional expone, en cuyo caso, nuestro parámetro deja de ser la norma constitucional y la sustituimos por la doctrina [lo que sería un verdadero contrasentido]».

Este último argumento no solo denota que debe partirse por un análisis de lo dispuesto en la norma habilitadora, es decir, la propia Constitución, lo que se torna en un despropósito de que el Supremo Intérprete establezca un mecanismo superagravado de reforma que la Constitución no distingue.

Peor aún, en el fundamento jurídico 119, indica que, en el hipotético escenario de aprobarse en sede parlamentaria un proyecto de Constitución, tal aprobación se realice sin observarse las reglas o las disposiciones del Reglamento del Congreso, pues sucede que, en su condición de Poder Constituido, toda su actividad, incluso cuando elabora simples proyectos, debe realizarse conforme al ordenamiento jurídico.

Por cierto, en la práctica, en el hipotético caso de que el Congreso busque realizar una reforma total de la Constitución siguiendo sus propios mecanismos, debe prever las consecuencias de no consultar a la ciudadanía su posición respecto a dicho contenido. La legalidad procedimental en la reforma no condiciona la realización del referéndum y tampoco quita que nos parezca un exceso la posición del Tribunal Constitucional al señalar que de no llevarse a cabo el referéndum este se tornaría en inconstitucional. Ante ello, hubiera bastado exhortar al Congreso a prever dicho escenario en la propia fórmula resolutive de la sentencia. Sin embargo, al tratarse de un escenario de cambio, no solo legal, sino político, el Parlamento debe ser cuidadoso si no toma en cuenta

la posición popular ratificatoria y es que de no hacerlo se podría generar incluso un momento constituyente que derive en un acto de revolución contraproducente a lo que originariamente se buscaba realizar en sede parlamentaria.

Finalmente, ante lo expuesto, cabe agregar que, habiendo comprendido que las reformas parciales o la reforma total de la Constitución en nuestro país obedecen a un criterio procedimental, su análisis no se reduce a este, sino que debemos comprender que la importancia de toda reforma debe englobar conceptos clave como la legitimidad democrática de la Constitución, de la reforma y el Estado social y democrático de derecho, que sumados a la noción de democracia representativa y deliberativa serán abordados en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

LEGITIMIDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En este capítulo, reflexionaremos sobre la participación del Congreso en una reforma constitucional so pretexto de utilizar la figura de un referéndum directo en donde pueda ser consultada. Al abordar la configuración del referéndum en la reforma señalamos que, conforme a una interpretación sistemática de la Constitución y sus normas de desarrollo, la figura de democracia directa era subsidiaria a la actuación parlamentaria debido a las reglas procedimentales del artículo 206 de la Norma Fundamental. Sin embargo, indicamos que no bastaba una mera exposición en la forma en que se lleva a cabo el procedimiento para entender el carácter que tiene el referéndum en la reforma constitucional, sino que su explicación se fundamenta en los conceptos de legitimidad, democracia representativa y deliberativa.

El análisis hasta aquí planteado se circunscribe a si es que, a través de la propia Constitución, en específico, la aplicación de la cláusula destinada a su reforma, la representación nacional puede dejar de formar parte en dicho proceso dejando solo al pueblo, a través del referéndum, como único autorizado a llevarla a cabo, es decir, se evalúa si a través de la propia Constitución puede efectuar-

se dicha reforma solo por el pueblo. Queda para otro momento examinar la posibilidad de que la ciudadanía y los actores políticos pacten una salida constituyente en un momento determinado fuera de la Norma Fundamental, que consideramos se torna un escenario válido.

Seguidamente procederemos a evaluar el papel que tiene la legitimidad como concepto, que se aplicará respecto a la concepción de la Constitución Política de 1993, a la reforma constitucional y a los mecanismos como la asamblea constituyente y el referéndum. De igual modo, se estudiará cómo es que, a través de la democracia representativa y una consecuente deliberación, las reformas constitucionales se tornan válidas.

3.1 CONCEPCIONES DE LEGITIMIDAD

En cuanto a lo que deba entenderse por legitimidad contamos con la posición clásica de Carl Schmitt. Este jurista alemán plasma una visión de legitimidad que, en su obra, fue cambiando con el paso de los años. Así, en un primer momento Schmitt (2006) describe a la legitimidad como una capacidad para que exista garantía de un orden social. Posteriormente, establece que la legitimidad obedecerá a la trascendencia de la voluntad del rey y el pueblo, derivándose en este último la posibilidad de crear una Constitución. Finalmente, propone una última aproximación en donde releva la legitimidad por dinastía inicialmente postulada y es orientada principalmente al pueblo.

Sin embargo, la clave en la obra de Schmitt pasa por conocer cómo desentraña la dicotomía entre la legalidad formal y la legitimidad. Así pues, considera más importante la aceptación de un orden jurídico que preexista a lo jurídico-positivo. Por ello, entiende que la legitimidad, concebida en sus comienzos como justificaciones al poder, debe ser entendida como una noción de poder político en donde parte de un conglomerado de ciudadanos

consensuados asegure una obediencia en los planes de gobierno sin que se haga necesario usar la fuerza estatal.

Asimismo, Schmitt considera que la legitimidad entendida en una democracia supondrá el cumplimiento de reglas y valores afines a la comunidad política, es decir, una unidad política. Esta no es otra que la idea de una Constitución, como expresión del Poder constituyente cuyo exponente será el pueblo.

Por otro lado, la concepción de unidad con un ideal político supondrá también que el reconocimiento popular más allá de encontrarse estamentado en una Norma Fundamental requiera de una fuerza que obligue su cumplimiento. Así, la noción de coacción, abordada desde la definición general de legitimidad, ha sido planteada por Serrano (1994) de la siguiente manera:

La legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos, es decir, como algo que «debe ser». Entendida de esta manera, la legitimidad es un requisito indispensable para lograr la estabilidad de un orden, así como también para mantener restringido el uso de medidas coercitivas (...). La legitimidad como atributo del sistema político hace referencia a la justificación de la asimetría, surgida del control diferencial de los recursos de coacción, la cual define a este sistema como tal. El tema de la legitimación se encuentra estrechamente vinculado a la pregunta sobre el deber de obediencia de los mandatos emanados del orden político (p. 12).

Como vemos, una primera aproximación de la legitimidad implicará la noción de lo obligatorio, es decir, qué tan vinculantes serán las directrices que se nos imponen en sociedad. De ahí que se hable de un orden, el cual debe entenderse como mantener el *statu quo* en un grupo de individuos, pues dicho orden para ser continuo y pueda ser ejercido, implicará la existencia de una fuerza que haga que el mismo no varíe.

Asimismo, según el autor, no podemos desprender el concepto de legitimidad si es que no pensamos en un contexto en donde exista un sistema político al que se le deba un orden y respeto. Este es pues el *statu quo* sobre el cual quien ejerce el poder tiene la facultad de obligar a los demás en su respeto, porque se entiende que existe un ideal en común que es aceptado por todos y, por lo tanto, es objeto de obediencia. No de una obediencia habitual, sino más bien de una que sea constante en donde la comunidad de un sistema político la acepte en tanto la considera válida como forma de regir la convivencia social.

Serrano (1994) nos explica, tal como lo planteaba Max Weber, que el contenido político de la idea de legitimidad no supone un quehacer pacífico sino todo lo contrario, es consecuencia de las disputas en las ideas y posiciones de grupos antagónicos que no buscan otra cosa que sus intereses sean reconocidos como válidos. Así pues, señala que Weber encuentra dos consecuencias dentro de un sistema político: una referida al uso monopólico y legítimo de la violencia por parte del Estado, y la interiorización de las normas del derecho, como un orden jurídico, expresión de la legitimidad de dicho poder.

Este último aspecto es fundamental ya que la interiorización descrita no es otra que una verdadera racionalización de un conjunto de mandatos impuestos que terminan por regularnos en sociedad.

En cuanto a una clasificación de la legitimidad, el mencionado autor plantea dos tipos muy interesantes: la legitimidad por decisión y la legitimidad por procedimientos.

La legitimidad por decisión supone que, así como se puede alcanzar una validez jurídica a través de una decisión de quien ejerce la autoridad, esta también se puede perder. Weber sustenta la misma y explica que no hablamos de una obediencia relacionada al sujeto con poder, sino más bien a las reglas fijadas. Esto no viene a ser otra cosa que la legalidad. A su vez, Schmitt, al desarrollar la

idea de legitimidad la enmarca en el derecho positivo, que existe en tanto quien ejerce el poder obliga a que sea cumplido. Cabe recordar que la teoría de Schmitt implica el reconocimiento de un ideal político y que las normas de la Constitución existen no por sí mismas sino como consecuencia de tal voluntad política.

Mientras que la legitimidad por procedimientos parte de la idea de que las normas que rigen una comunidad son respetadas en tanto han sido adoptadas conforme a las reglas establecidas por una decisión competente, entra en juego la validez de las decisiones en función de un cargo, pero con un componente muy importante como es la comunicación fáctica. Esta comunicación dotará de contenido a los procedimientos en tanto se conoce que son los que se aplican válidamente y se tornan obligatorios.

El concepto de comunicación para la configuración de la legitimidad ha sido recogido también por Habermas (1981), quien expone que el sentido de que se reconozca a algo como parte de un orden establecido implica legitimidad, la cual cuenta con una esfera de configuración en donde la comunicación es pieza clave en esta.

El autor indica que el lenguaje tiene como finalidad la comprensión y que esta se alcanza de manera implícita a partir de un acuerdo libre de coacción y a través del uso de la razón. Sin embargo, para que se configure una comprensión entre los individuos en sociedad, a través de la razón y que determine finalmente un entendimiento, deben darse condiciones fundamentales, a saber: 1) entendimiento, 2) verdad, 3) veracidad y 4) corrección.

Todo ello se condice con lo que hemos expresado respecto a la legitimidad en cuanto no podemos pretender discutir si es que una norma que regula a la sociedad es legítima o no, si es que no puede ser realmente comprendida. Tanto es así que solo se entenderá legítima si es que las personas consideran que existen buenos argumentos para que puedan ser acatadas.

Otro autor que detalla que el concepto de legitimidad va unido a la forma en que se consideran obligatorias las normas es López Hernández (2014), el cual expone una opinión muy interesante planteada inicialmente por Harold Laski, quien indica dos factores para evaluar si es que existe una postura a favor o en contra de los ciudadanos respecto al actuar de un gobierno y la obediencia de estos a las leyes implantadas, la opinión pública y el sufragio universal. Señala que a lo anterior se le suma el derecho a una educación pública, de tal forma que las personas que cuenten con una buena educación, una opinión libre y sustentada, y ejerzan el derecho de sufragio implica la existencia de una garantía democrática de la legitimación del Estado.

El referido autor, con base en las ideas de Laski, sostiene además que el concepto de soberanía se vincula de manera directa a la legitimidad. A ese respecto, una soberanía puede ser catalogada como legítima en tanto el pueblo reconozca y deba obediencia a lo que decida un gobierno, solo si tales decisiones logran realizar los fines del Estado. Por ello, rechaza el concepto de mera legalidad en la soberanía y lo superpone en una faz de consentimiento democrático popular.

Ese consentimiento implica también la legitimidad de las leyes como una voluntad común, ya que el ideal de sociedad supone un cuestionamiento de si las leyes que nos rigen son acordes o no a tal voluntad, entiéndase aceptada y aprobada en conjunto.

Sobre este tema debe tomarse en cuenta lo que mencionan Alegre y Serrano (2020) al indicar que la voluntad común es de naturaleza libre donde la pertenencia a un grupo determina que las mayorías deciden como producto del uso de la razón.

Dichos autores también hacen mención a que distinta a la naturaleza misma de la legitimidad de las leyes es la legitimidad democrática, la cual se engloba en la facultad de las personas para

decidir qué normas deben ser consentidas o no. Con base en tal consentimiento no debe dejarse de lado que la existencia o no de normas aceptadas suponen el reconocimiento de una norma fundamental, es decir, una Constitución, cuya creación no implica una cuestión de simple practicidad, sino que depende de una razón teórica. Tal razón no es otra que el producto de acuerdos políticos expresados a través de órganos políticos.

De esta forma, el concepto de acuerdos se une al de deliberación, ya que la disposición de convencer y ser convencido exige la búsqueda del bien común, en donde debe existir un interés en conocer sobre los asuntos públicos. El espacio en que confluye dicho interés es naturalmente el Parlamento, pues como órgano político de representación expresa el sentir de los ciudadanos y que, sin duda, también se encuentra sometido al escrutinio de estos. Sobre la deliberación nos explayaremos más adelante.

Queda mencionar un concepto abordado por Alegre y Serrano (2020): la coacción admite imponer el respeto a las normas cuando el cumplimiento de estas implique una obediencia de uno mismo, es decir, la coacción en la legitimidad no solo es acatada por el temor al castigo que pueda ejercer quien ostenta el poder de la fuerza, sino que existe un convencimiento de que esa obediencia nace de un cumplimiento personal, de la aceptación de un ideal personal que trasciende a un escenario de bien común, por lo que la legitimidad trata del respeto de un Estado, no solo considerado de derecho sino también democrático.

3.2 LEGITIMIDAD DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

Debido a que, en determinados momentos de este trabajo, se han desarrollado los distintos puntos de vista sobre la necesidad de establecer una nueva Constitución, creemos importante vincular el concepto de legitimidad con la vigencia de la Constitución Política de 1993, que estaría siendo cuestionada por las referidas propuestas

partidarias de reforma o de cambio constitucional. En ese escenario, posteriormente a la emisión de la Sentencia 14-2002-AI/TC, el abogado Alberto Borea presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la que denominó «documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993» (sic) cuestionando la legitimidad de origen y de ejercicio de nuestra Norma Fundamental.

Entre los argumentos que plasmó en esa demanda se alegó que la presente Constitución fue creada por el Congreso Constituyente Democrático, en un proceso con vicios de transparencia, que permitió legitimar el autogolpe de 1992 y cuya ratificación mediante referéndum fue cuestionada. Asimismo, indicó que la Constitución no cuenta con legitimidad de ejercicio pues careció de una vigencia real al no limitar el poder ni garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Se solicitó entonces que en aplicación del artículo 307 de la Constitución de 1979⁽¹⁰⁵⁾ el propio Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Constitución Política de 1993, por lo que debía reestablecerse la vigencia de la Norma predecesora⁽¹⁰⁶⁾.

El Tribunal Constitucional, en el desarrollo de dicha sentencia, planteó que debían seguirse dos caminos interpretativos: uno referido a la falta de legitimidad que ameritaba un análisis de la naturaleza política de la Constitución, y el segundo que postulaba su falta de validez y vigencia, lo que implicaba un análisis sobre su condición de norma jurídica⁽¹⁰⁷⁾.

(105) Cfr. con el artículo 307 de la Constitución de 1979 que señala: «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 (...)».

(106) Cfr. con el fundamento jurídico 1 de la STC 14-2003-AI/TC.

(107) Cfr. con el fundamento jurídico 3 de la STC 14-2003-AI/TC.

En primer lugar, recogió los postulados de Karl Deutsch, quien señaló que la legitimidad supone un compromiso en que la búsqueda de nuestro valor será compatible con la búsqueda y disfrute de otros valores, es decir, no infligirá daños intolerables a otros valores que sean igual de importantes para las personas. Adquiere la legitimidad una naturaleza relativa, tanto así que si una situación varía, la legitimidad podría variar también⁽¹⁰⁸⁾.

Nótese el énfasis que pone el Tribunal respecto a cómo debe medirse el grado de legitimidad de una institución. Evocando al mismo autor, señala que la «legitimidad por procedimiento» analiza la forma como una persona crea una institución, por lo que devendrá en legítima si es que los gobernados consideran que el procedimiento operado es compatible con valores propios. Según esta concepción, el Supremo Intérprete señala que quienes impulsaron la creación de nuestra actual Constitución no gozaban de dicha legitimidad porque su labor se dio tras un golpe de Estado. El fin habría sido que un grupo político tenía como objetivo perpetuarse el poder, pero procediendo con una connotación de legalidad en el ejercicio del poder, para lo cual se instauró el Congreso Constituyente Democrático⁽¹⁰⁹⁾.

Posteriormente, se argumentó que la falta de legitimidad de origen de una Norma Fundamental no determina que carezca de vigencia. El intérprete evocó la historia político-constitucional del Perú en donde reitera lo manifestado en la STC 14-2002-AI/TC, FJ 41 y siguientes: «el fenómeno constituyente siempre ha aparecido como acto posterior a los golpes de estado»⁽¹¹⁰⁾. Dicho esto, se indicó que «una cosa es que la Constitución de 1993 tenga una dudosa legitimidad de origen y otra, muy distinta, es que por ello

(108) Cfr. con el fundamento jurídico 5 de la STC 14-2003-AI/TC.

(109) Cfr. con el fundamento jurídico 6 de la STC 14-2003-AI/TC.

(110) Cfr. con el fundamento jurídico 9 de la STC 14-2003-AI/TC.

devenga en inválida. Cabe, en consecuencia, interrogarse: ¿puede efectuarse un control de validez sobre una Constitución?»⁽¹¹¹⁾.

En cuanto a la validez de la Constitución, el intérprete señaló que desde el gobierno transitorio de Paniagua hasta la fecha se ha venido garantizando la separación de poderes y los derechos ciudadanos vienen siendo reconocidos y protegidos⁽¹¹²⁾. Mientras que, respecto a la vigencia, señaló que debe diferenciarse su vínculo con las normas ordinarias y con la propia norma constitucional. Sobre las primeras, su identificación supone analizar si es que la Constitución fue creada siguiendo procedimientos mínimos previstos y aprobada por un órgano facultado⁽¹¹³⁾. En el caso de las normas fundamentales, esa interpretación no puede ser abordada *stricto sensu* desde dicha fundamentación, toda vez que estas son las normas supremas de todo ordenamiento.

De esta forma, la Constitución no se encuentra vinculada a un análisis de validez formal ni material, porque no existe una norma superior a ella, lo cual nos recuerda que el Poder constituyente, su creador, no tiene límites al encontrarse más allá del Derecho positivo⁽¹¹⁴⁾.

Finalmente, respecto al pedido en sí, el Tribunal señaló que de considerar viable la declaración de inconstitucionalidad de la propia Constitución, el propio parámetro para analizar su constitucionalidad o no sería un conjunto de criterios subjetivos de los propios magistrados. Queda claro entonces que la propia Constitución es la norma parámetro de todas las fuentes legales⁽¹¹⁵⁾. Por tanto, declaró improcedente dicha demanda.

(111) Cfr. con el fundamento jurídico 10 de la STC 14-2003-AI/TC.

(112) Cfr. con el fundamento jurídico 13 de la STC 14-2003-AI/TC.

(113) Cfr. con el fundamento jurídico 15 de la STC 14-2003-AI/TC.

(114) Cfr. con el fundamento jurídico 17 de la STC 14-2003-AI/TC.

(115) Cfr. con el fundamento jurídico 23 de la STC 14-2003-AI/TC.

3.3 ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El convencimiento de un ideal común que nos obligue a respetar reglas de juego que consideremos válidas, entendidas como la noción de legitimidad que hemos venido describiendo, replica necesariamente en la aceptación de un concepto de Estado. Sin este no se podría hablar de parámetros de convivencia, ni siquiera de un ideal político afín, menos de una fuerza coactiva que se encargue de hacerla respetar. Ahora bien, las características que debe tener dicho Estado han sido definidas en la teoría constitucional en el concepto de Estado social y democrático de derecho. A continuación, expondremos qué se entiende por este concepto.

En principio, debemos remitirnos a lo que señala Aguilera (2011), quien expone que lo que se conoce como Estado constitucional moderno nace a partir de dos tradiciones. El liberalismo político, que genera el constitucionalismo moderno y que se fundamenta en los postulados del imperio de la ley, la división de los poderes, el respeto de derechos fundamentales y la democracia que se reafirma en el principio de soberanía popular, fundamentado en la igualdad política y la relación entre gobernantes y gobernados.

Siendo ello así, los cimientos sobre los cuales se erige un Estado constitucional son el principio democrático, en donde entrará a tallar la soberanía popular ejercida por el pueblo titular de la misma y el principio de supremacía de la Constitución en donde se enmarca la real importancia de la Norma Fundamental y que obliga por igual a representantes y representados en sus postulados.

Esto también es entendido así por nuestro Tribunal Constitucional, el cual ha enlazado el concepto del Estado social con la democracia representativa. Para el Supremo Intérprete, la democracia representativa debe ser entendida sin dejar de lado el ideal de Estado, ello en razón de que este tipo de democracia se comprende desde la voluntad del pueblo en las competencias de los poderes

del Estado y el problema que se generaba en la forma y modo que debía expresarse la democracia dentro de una comunidad política.

Visto lo cual el Supremo Intérprete expone que se aparta de la idea que una comunidad sea regida con base en una manifestación directa, sino más bien a través de un principio que conjugue la relación de gobernantes y gobernados o mejor dicho entre representantes y representados. Así se concibe a nuestro Estado como social y democrático⁽¹¹⁶⁾.

El término de Estado social y democrático de derecho en nuestra organización política no es casual, sino que se erige como pilar fundamental del modelo político organizacional que nos rige como una comunidad. En aras de lo establecido en el artículo 45 de nuestra Constitución se determina lo que sigue: «El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen (...)».

A ello debe sumarse que existe un principio democrático que forma parte de nuestro Estado social y democrático de derecho que no solo resalta el principio de soberanía popular en el reconocimiento de que las facultades de los poderes constituidos emanan de dicha voluntad general y son recogidas en la Constitución como la norma de más alta jerarquía en nuestro ordenamiento, sino que justamente tal voluntad suponga una realidad constante en la vida social de nuestro Estado, permitiendo que las personas puedan participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de nuestra Nación⁽¹¹⁷⁾.

Es pues la soberanía del pueblo que ha determinado a través de la Norma Fundamental que su poder pueda ser delegado en representantes que hagan sentir su voluntad en el cargo. Esto

(116) Cfr. con el fundamento jurídico 5 de la STC 00030-2005/AI/TC.

(117) Cfr. con el fundamento jurídico 12 de la STC 04677-2004-AA/TC.

debe ser sistematizado con los mandatos de los artículos 43, 93, 110, 111, entre otros⁽¹¹⁸⁾. Sin embargo, dejaremos de lado la representación que el pueblo le da al Poder Ejecutivo como director de las políticas públicas y nos circunscribiremos a la voluntad popular de elección de representantes ante el Parlamento, que como señalamos anteriormente es el órgano representativo y deliberativo por excelencia.

En síntesis, contamos con el concepto fundamental de legitimidad, por el que reconocemos como válidas las imposiciones de un ente supremo que nos guía en sociedad y al cual se le reconocen características de social y democrático. Su importancia estriba en que sin ellas no podríamos conducirnos como una verdadera comunidad que persigue un bien común, y que a través de esta se configura un modelo de organización estatal, por el que necesitamos que una representación permita expresar la voz de los ciudadanos.

3.4 REPRESENTACIÓN Y DELIBERACIÓN COMO ELEMENTOS CONSUSTANCIALES EN LA LEGITIMIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Conforme a lo señalado al comienzo de este capítulo, la legitimidad supondrá un convencimiento de una obediencia debida y que se sustenta en una estructura política que los hombres pertenecientes a una comunidad política adoptan para sí bajo la concepción de un Estado representativo y soberano⁽¹¹⁹⁾.

(118) Cfr. con el art. 43 de la Constitución Política del Perú, que señala: «(...) Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes»; el art. 93: «(...) Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación»; el art. 110: «El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación (...)»; y el art. 111: «El Presidente de la República se elige por sufragio directo (...)».

(119) Entiéndase a la representación como elemento consustancial al Estado social y democrático de derecho que se ha venido explicando.

En ese sentido, la idea que subyace en dicha representación es cómo se conjuga el principio de soberanía popular y la deliberación en el seno parlamentario con el fin de atender las necesidades de la comunidad. El Tribunal Constitucional remarca que las condiciones para el ejercicio de la representación suponen un intercambio de ideas y pareceres racionales, entendiendo así a la deliberación como eje fundamental en la formación de una voluntad popular que logre el cometido del artículo 44 de nuestra Constitución referido a que la promoción del bienestar general se fundamenta en la justicia y desarrollo integral y equilibrado de la Nación⁽¹²⁰⁾.

Veamos a detalle cuál es la concepción de democracia representativa y deliberativa para posteriormente sustentar su vinculación con la noción de legitimidad en las reformas constitucionales.

3.4.1 Democracia representativa

Antes de abordar el concepto específico de la democracia representativa es preciso acotar una definición general del significado de la representación popular.

Existen tres principios básicos sobre los cuales descansa la representación política: la libertad de los ciudadanos que forman parte de una comunidad política para ejercer sufragio y otros derechos políticos, la confianza que se les da a los representantes sin que estén regidos por mandato imperativo alguno y la pertenencia de todos los representados a una unidad política (Sauquillo, 2018). En cuanto a la unidad política, cabe señalar que se define conforme a la naturaleza de los hechos o, como se mencionó en el acápite del Poder constituyente originario, en un acto constituyente.

Así, una organización ejercida a través de participación por medio de representantes supondrá, como vimos en los postulados de Sieyès, la forma por la cual el poder es ejercido

(120) Cfr. fundamento jurídico 9 de la STC 00030-2005/AI/TC.

en virtud de la comprensión de los individuos de que el poder debe ser delegado ante la imposibilidad material de acuerdos en común respecto de una generalidad de personas. Sobre este punto, Delgado (2015) afirma:

Si la participación plena es impracticable, el modelo de absoluta libertad en los procesos de decisión colectiva debe sustituirse. ¿Por cuál, y cómo? El modelo sustituto general y más comúnmente recurrido es el del Estado representativo. Vale decir la organización basada en la construcción de un conjunto de mecanismos de expresión de la voluntad colectiva según los cuales se identifica a quiénes entre la colectividad desempeñarán el papel directivo por cuenta o interés de todos los demás, y cuáles serán las reglas de operación que se les fije para que su intervención no afecte márgenes infranqueables de libertad individual. El Estado representativo parte del reconocimiento de que el maximalismo del principio de la soberanía popular es inconducente, y de que debemos aceptar el minimalismo conservador de formas menores y menos fuertes de gobierno popular (p. 161).

Por otro lado, cabe destacar que, conforme lo menciona Rico (2007), el concepto de democracia que conocemos hoy en día se da gracias a las características del modelo liberal clásico que enfoca la representación en torno a intereses y a la separación en el plano público y privado de las personas.

El citado autor también expone que la democracia representativa liberal administra preferencias individuales ya establecidas en el aspecto político. Tiene como valor máximo a la representación, porque en esta se filtran los deseos de una sociedad, a diferencia de la democracia directa, llevándose en el seno parlamentario las discusiones y deliberaciones para negociar los intereses políticos. Sobre este punto, el concepto de legitimidad adquiere, nuevamente, relevancia, ya que la negociación respecto a los acuerdos se da

mediante ella y supone la interpretación de los intereses de los representados en las negociaciones de las posiciones que finalmente convergen en decisiones. Otro de los puntos resaltantes es que la legitimidad vendrá de la mano con la exigencia de cuentas en las decisiones adoptadas por los representantes, lo que denominan *accountability* y devendrá en el premio o castigo para las siguientes elecciones, donde los votantes expresarán o no su parecer en la elección de tales representantes.

Esta afirmación del autor es trascendental en tanto nos hemos organizado según un esquema de Estado representativo por el cual existen representantes, entiéndase congresistas, quienes se encargan de llevar a cabo las tareas que la Norma Fundamental les ha encargado, entre estas, la reforma de la Constitución. Esta función se condice con la soberanía popular, la cual acepta que el Poder constituyente, el cual cuenta con la misma titularidad del pueblo, designe las funciones sobre las cuales se produzca un cambio constitucional, que vean justamente tales representantes.

Sin embargo, si bien la democracia representativa justifica el mandato de reforma en los representantes, existe un argumento adicional que es trascendente para entender la naturaleza de las propias reformas, esto es, la importancia en que los procesos de reforma sean discutidos y se lleguen a consensos sobre los que descanse su viabilidad. Por ende, veamos la trascendencia de la deliberación como fundamento de la democracia representativa a través de la cual los representantes ejercen el mandato de reforma desde las propias reglas que la Constitución prevé para ello.

3.4.2 Democracia deliberativa

En primer lugar, debemos hablar propiamente de lo que es democracia deliberativa. Martí (2006) expone que este tipo de democracia se origina en una nueva visión de ideal comunitario en el cual se avizoró la idea de una organización netamente cal-

culadora sobre los costos y beneficios de la política, de ahí que tal como sostiene este autor se reivindican nuevas formas de democracia participativa.

Así, la democracia deliberativa implica un modelo político normativo que propone que los acuerdos políticos sean adoptados mediante un intercambio de razones e ideas consecuentes con un ideal democrático. De tal forma que la utilización de la deliberación es un requisito necesario para hablar de la legitimidad de las decisiones políticas.

Los indicados en llevar a cabo tal deliberación serán, en teoría, los ciudadanos, como sujetos de derechos políticos sobre los que impactan las decisiones políticas. Con todo, no debe dejarse de lado que esta democracia deliberativa adquiere un carácter institucional en tanto exista un marco legal establecido para llevar a cabo las discusiones, que, en muchos casos, como sucede en el Perú, se derivan de la representación parlamentaria como el órgano encargado de esa función.

Ahora bien, estas nociones de democracia deliberativa, tal como se presentan, comportan partir de un ideal de consenso para ser desarrolladas. Sin embargo, debemos considerar un punto de vista muy interesante como el que plantea Waldron (2005) respecto a la lógica convencional de la democracia deliberativa. Sobre ella afirma:

Acceptar el consenso como la lógica interna de la deliberación no es lo mismo que estipularlo como el resultado político correcto. Es aquí donde a menudo se equivocan los teóricos deliberativos. Suponen que el disenso o los desacuerdos son signos de la incompletitud o del carácter políticamente insatisfactorio de la deliberación (p. 111).

Dicho autor expone que quienes creen que los desacuerdos son signos de un trabajo deliberativo inocuo en la política y

que solo se puede hablar de un verdadero proceso en la deliberación si es que hay signos de unanimidad, rechazan la idea de un recuento en votos como signo de fracaso en el trabajo de la propia deliberación.

Waldron resalta más bien que en la realidad, aun luego de la deliberación, muchas personas discreparán sobre lo que es un bien común u otras cuestiones, por lo que el corazón de una verdadera deliberación implicará la forma en que se acepten puntos de vista contrarios y se llegue a un consenso a través de estos. Es vital la labor de un Parlamento como órgano máximo de deliberación y encargado de recoger las discrepancias y los acuerdos que se generen a consecuencia de poner bajo el tapete las problemáticas encontradas en la política.

Por su parte, Alegre y Serrano (2020) establecen que el término *deliberación* no solo implica la suma de distintos pareceres que cuenten con la menor divergencia posible, sino también establecer una «voluntad pública» que es formada a raíz de un intercambio de razones y argumentos, y que para la búsqueda de dicho interés general o voluntad pública debe considerarse que esto se está buscando. Los desacuerdos son el motor en dicha búsqueda, ya que justamente a través de estos se producen discusiones para poder llegar a un consenso que genere posteriormente un acuerdo.

Esta idea presupone que estemos dispuestos a escuchar argumentos y rebatirlos, lo cual comporta ceder en muchos casos en aras de un consenso que procure el deseado interés general. Es por ello que se asociará a la democracia deliberativa con un mecanismo regulador de la voluntad popular, la que se genera a través de la deliberación en condiciones de igualdad y libertad. Esto por su naturaleza implicará que lo que inicialmente era considerado como oportuno o válido pueda ser susceptible de reconsiderarse en función de nuevas posturas y un mejor manejo de la información.

A raíz de lo expuesto en el caso peruano con las reformas constitucionales, el papel del Parlamento es clave al recoger el parecer político en las decisiones que busquen adoptarse con los cambios constitucionales. Por ello, a continuación, hablaremos de la legitimidad del Congreso en las reformas constitucionales.

3.5 LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL CONGRESO EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Previamente habíamos mencionado que la legitimidad democrática supone la atribución de los ciudadanos en elegir o no el consentimiento de una norma en función de su reconocimiento en un orden jurídico supremo.

Cabría preguntarnos cuándo nos encontramos frente a un proceso legítimo en la reforma o no.

En primer lugar, habiendo entendido que la reforma constitucional se construye a partir de la comprensión de la figura del Poder constituyente en tanto este mediante su obra, la Constitución, confiere el mecanismo para que se adapte a una nueva realidad. Conviene entender, en primer lugar, cómo debe ser creada la voluntad del constituyente y si es que estos postulados pueden o no ser aplicados de igual forma en la modificación de la Ley Fundamental.

Así, conforme al origen de un proceso constituyente, señala Quiroz (2012), en referencia a Pérez Royo, que la decisión del pueblo como expresión de una voluntad constituyente en el proceso de establecerse una Constitución es necesaria pero no es una condición que baste, ya que se necesita que en su creación se hayan completado etapas, que de ser inobservadas supondría que se manipule tal voluntad popular.

Dicha autora consigna las etapas de creación de un proceso constituyente. En primer lugar, debe existir una consciencia de que se está actuando en función de una nueva legitimidad que

suponga el derribo de un antiguo orden en la comunidad por justamente ser ilegítimo y que haga imposible que la coexistencia pacífica pueda lograrse. Luego, debe darse la participación política de la ciudadanía respecto de los distintos proyectos a ser debatidos. Posteriormente, se debe implementar una legislación relacionada a las elecciones que generen la organización de una asamblea constituyente que sea libremente elegida. Su función es garantizar la transparencia en dichos comicios, teniendo como prioridad que se evite falsear la voluntad de los electores. Una vez constituida la asamblea, se procederá con la elaboración de la Constitución en donde el valor de publicidad sea un parámetro de control para con la ciudadanía. Finalmente, se indica que los ciudadanos deben tener la oportunidad de pronunciarse ratificando o no la Constitución creada.

Algo sumamente importante y que es indicado es que no todas las fases descritas son requisitos *sine qua non* para calificar si es legítimo o no el proceso constituyente descrito, aunque se indica que, mientras se observen en mayor medida estas fases, se podrá hablar de legitimidad.

Como vemos, la legitimidad anteriormente descrita contempla la expresión de un Poder constituyente, pero creador. Sobre este punto, debe diferenciarse que el pueblo válidamente puede invocar la presencia de un Poder constituyente que se manifieste por las vías que las fuerzas políticas estimen convenientes a través de acuerdos y consensos, y en el momento que se considere oportuno. Negar ello es desconocer tanto la calidad de poder ilimitado que ostenta como la voz que representa, y que no es otra que la del pueblo. Sin embargo, no debemos olvidar que nuestro análisis se da con relación a la interpretación de la norma parámetro, es decir, la propia Constitución, y cómo se conjuga la posibilidad de crear un nuevo orden constitucional, pero siguiendo los lineamientos de la propia obra del Poder constituyente.

Por ello, entendiéndose a la legitimidad democrática en función de la obediencia de un orden supremo establecido, para el caso que nos ocupa, debe verse desde la propia Norma Fundamental que señala en su artículo 206 que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso y se describen los mecanismos en dicho proceso, en el cual el referéndum aparece como uno de los elementos que pueden ser establecidos en la reforma constitucional.

Se posibilita la participación del pueblo a través del referéndum en una reforma, lo cual se encuentra sujeto a la votación que se logre alcanzar en sede parlamentaria. El artículo 32 de la Constitución, cuando hace mención de la reforma, señala expresamente: «Pueden ser sometidas a referéndum». En efecto, esta es una figura limitada en la actuación deliberativa que realiza el Congreso. Con ella se decide finalmente si es que el pueblo debe participar aceptando o rechazando la tarea que el Poder constituyente le encomendó al posibilitar la reforma constitucional.

No obstante, existen interesantes opiniones respecto a lo que denominan *derecho al referéndum*, lo cual diferiría del *derecho de iniciativa de reforma*.

Este *derecho al referéndum*, en palabras de López (2019), implica una interpretación conjunta de lo previsto en el primer párrafo del artículo 31, en el que se señala: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum (...)». Asimismo, con el inciso 1, artículo 32, que establece: «Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución». De esta manera, dicha posición indica que los ciudadanos piden que una norma sea consultada, es decir, el pueblo no solo vota cuando debe pronunciarse respecto de la vigencia de una norma, porque justamente la autoridad lo convoca, sino más bien el mismo pueblo decide convocar a votación popular sin consultar la voluntad de dicha autoridad o yendo incluso en contra de ella.

Mientras que, para el citado autor, el *derecho de iniciativa de reforma* está ligado al artículo 206 que señala: «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso», por lo que se debe interpretar que, a través de este mecanismo, la competencia única y exclusiva es del Congreso en tanto se presenta una iniciativa de reforma. Esto conlleva a la presentación de un proyecto de ley, ya sea del presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros, de los congresistas o del 0.3 % de la población electoral, con las firmas comprobadas por la autoridad electoral: de esta manera, se justifica tal diferencia y se llega a la conclusión de la presencia, por un lado, de un «derecho subjetivo constitucional de referéndum»; y, por otro, de un «derecho subjetivo constitucional de iniciativa legislativa» para la reforma.

Y no solo ello sino que, más allá de la doctrina en comento, existen dos pronunciamientos por parte del Jurado Nacional de Elecciones en donde busca afianzarse tal distinción en las figuras de lo que consideran los derechos de los ciudadanos a presentar una iniciativa de reforma constitucional y a someter a consulta popular la reforma de la Constitución⁽¹²¹⁾.

Consideramos que estas posturas desnaturalizan el sentido de la reforma constitucional por varias razones.

En primer lugar, haciendo un recuento de lo formulado líneas atrás sobre la Ley de Derechos de Participación Ciudadana, Ley N.º 26300, que establece en su artículo 38 un mecanismo para que no menos del 10 % del electorado nacional se pronuncie respecto de temas normativos a ser consultados a través del referéndum, no es correcto señalar que ese porcentaje habilite la posibilidad de que la reforma total o parcial sea consultada directamente, tal

(121) Cfr. con los fundamentos jurídicos 2 y 8 de la Resolución N.º 157-2012-JNE y en la integridad de la Resolución N.º 109-2003-JNE.

como sí puede ocurrir con las causales «b», «c» y «d», artículo 39 de dicho cuerpo normativo⁽¹²²⁾.

De manera expresa, el literal «a», si bien enuncia la posibilidad de realizar la consulta por referéndum para la reforma total o parcial de la Constitución, esta es complementada con el mandato de acuerdo a su artículo 206. Es decir, la correcta interpretación de enunciar la posibilidad de un referéndum, conforme se encuentra diseñado en nuestra Constitución, pasa por guardar las reglas establecidas en el mismo artículo 206 que enuncia esa posibilidad, y ya hemos señalado que se materializa en función del criterio de representación traducido en votos que habiliten su utilización. En otras palabras, depende de la votación en sede parlamentaria para que se habilite o no el referéndum.

Incluso, parte de la doctrina menciona como punto gravitante el fundamento 13 de la STC 00047-2004-PI/TC, en donde a través de este es posible establecer la diferencia con el denominado *derecho subjetivo del referéndum*. Sin embargo, ello no es así en tanto dicho fundamento se limita a mencionar las reglas establecidas para la reforma, indicando que los artículos 32, inciso 1, y 206 de la Constitución, plasman las mismas y que la facultad para llevar a cabo las reformas quedan otorgadas al Congreso y al pueblo directamente a través del referéndum⁽¹²³⁾. Y es claro que el Constituyente otorgó la facultad de reforma al Congreso y también al pueblo, pero en virtud de un procedimiento establecido, el cual se contempla en el artículo 206, en que el pueblo intervendrá directamente a través del referéndum solo si se cumple el procedimiento habilitador.

(122) Referidos a lo siguiente: b) Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales; c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior; d) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial.

(123) Cfr. con el fundamento jurídico 13 de la Sentencia 0047-2004-AI/TC.

Esto implica que será subsidiario en función de los votos que se den en sede parlamentaria.

Por lo anteriormente señalado, consideramos que no puede hablarse de un derecho de referéndum en donde la población, directamente, y sin observar los mecanismos de reforma del artículo 206, cuyo legitimado en estas es por excelencia el Parlamento, decida un cambio constitucional.

He ahí las reglas de juego sobre las que se deba guardar obediencia y respeto más aún si es que a través de un Estado social y democrático se ha configurado que los procedimientos deben ser acatados y respetados pues nacen fruto de un consenso, de un ideal político de organización.

Estas reglas de juego que interpretan la reforma constitucional nacieron justamente por el mecanismo de representación. A través de representantes organizados en cómo estructurar una Norma Fundamental, se convino que sean justamente ellos quienes decidan el mecanismo de reforma que debe usarse. La razón es clara: fruto de la deliberación, en su seno, se logró que los acuerdos de la comunidad política, ahí representada, hayan estructurado los procedimientos que hoy en día buscan desnaturalizarse. Sobre esto último, se intenta generar una idea de que, a través de las propias reglas de juego de la Constitución, se produzcan los cambios constitucionales estimados, pero obviando al Congreso en dicha actividad.

Reconocer la facultad de una reforma de la Constitución, solo a través del mecanismo del referéndum y dejando de lado al Congreso en dicha actividad, pone en riesgo los elementos que caracterizan al Estado social y democrático de derecho en nuestro país, en tanto el Tribunal Constitucional indicó que los elementos que se desprenden de la naturaleza de este Estado se sustentan en los principios de seguridad, soberanía popular y separación de poderes⁽¹²⁴⁾.

(124) Cfr. fundamento jurídico 10 de la STC 0008-2003-AI/TC.

Habíamos señalado que una de las bases del Estado social y democrático de derecho es la supremacía constitucional. Por ello, el respeto a sus mandatos, más allá de la literalidad en sus postulados, obedece a que a través del pacto constituyente asumimos que estos deben ser respetados, dado que reside tras ella toda una lógica teórica sobre cómo debe ser entendida la organización política y social de nuestro Estado. Hablamos de reforma como un procedimiento orientado a corregir las deficiencias de lo ya plasmado, que se torna insostenible o merece ser precisado, pero naturalmente respetando mecanismos en donde las figuras de representación, deliberación pública, pluralidad de partidos políticos y opinión ciudadana se vean aseguradas.

Asimismo, la problemática de que una reforma constitucional sea solo llevada a cabo por el pueblo ha sido abordada por De Vega (1985), quien ha manifestado:

Se comprende igualmente el por qué la participación popular no puede ni debe excluir la intervención de otros órganos y poderes constituidos (Parlamento, Gobierno). Una reforma constitucional exclusivamente operada por el pueblo, al margen de otros poderes, sería un acto del poder constituyente originario que, lejos de favorecer la estabilidad y continuidad del sistema constitucional, las deterioraría gravemente. Supuesto básico, por lo tanto, de la problemática de la reforma es que la conveniencia y la necesidad de la misma pueda ser presentada desde las instancias políticas diferentes, y que su aprobación posterior no dependa tampoco de la voluntad de un solo órgano (p. 91).

El autor expone que pensar que la reforma constitucional sea competencia de un solo órgano implicaría no solo una afectación al principio de división de poderes, sino la configuración de un secuestro del sistema constitucional.

Asimismo, al considerar viable que opere este tipo de reforma se pone en grave peligro la seguridad jurídica de nuestro

ordenamiento, ya que existirían diversos incentivos perversos en los detentadores del poder y podría manipularse esta figura para intereses políticos subalternos. Pensemos en un gobernante de turno que justificando el clamor popular de los cambios sociales ejerza control sistemático sobre la voluntad de los ciudadanos, erigiéndose como legitimador de un nuevo proceso de cambio que suponga el cambio o la creación de una Constitución, con las mismas reglas de cambio que la Norma Fundamental prevé y que «supuestamente» el pueblo aclamaría como necesaria; cuando en los hechos concretos esto no sea así, sino que el gobernante busque estratégicamente la eliminación de la representación nacional, la supresión del debate de una Constitución y la sumisión metódica de la voluntad ciudadana. Mediante prácticas de este tipo, se consolidaría un plan político espurio de sometimiento del sistema democrático, ya que desfigurando la realidad se justificaría que los cambios se dieron en función del respeto irrestricto de los procedimientos constitucionales, con lo cual se destruye así la estructura político-social del país.

De esta manera, se concreta el control sistemático del pueblo, que se vería mediatizado en una imagen de la ciudadanía entusiasmada por ser la única que decide, apartada del análisis, un cambio fundamental sin advertir conscientemente que las instituciones democráticas están siendo socavadas.

Pese a lo cual, algunos piensan que seguir los procedimientos formales en la reforma presume impedir al pueblo ejercer su voz de manera directa por el «derecho al referéndum». Esto implicaría una limitación a la expresión de la voluntad popular e incentiva que los parlamentarios respondan a un interés político a espaldas del pueblo. Con todo, no reparan en que, por ejemplo, para la creación de un nuevo sistema político, a través del constituyente originario, generalmente, se ha optado por la convocatoria a una asamblea en que los representantes que el pueblo eligió, son los

que se encargan de la deliberación para la creación de las distintas normas fundamentales en nuestro país. Mientras que el referido interés contrario al sentir popular constituye un sinsentido, en tanto los asambleístas siempre optarán por manifestar un interés político en función de la agenda que manejen en la creación de un nuevo sistema constitucional.

Por otro lado, no solo veamos la destrucción de una estructura de configuración en el sistema político a raíz de una incorrecta comprensión en el referéndum, sino cómo, en el presente caso, se desnaturaliza el concepto de deliberación, fruto de la representación política, en función de la competencia que el propio diseño constitucional otorga al Congreso para llevar adelante las reformas.

La importancia de la adopción de acuerdos dada la deliberación se torna en pieza clave en la reforma por parte de los representantes, en tanto validar la figura del «*derecho a la iniciativa de referéndum*» implica el no reconocimiento del intercambio de ideas y pareceres, tomando en cuenta la trascendencia del cambio que se estaría buscando, es decir, cambiar parcial o totalmente la Constitución. Tomemos en cuenta lo que señala Martí (2006), quien expone que cuanto más democrático y deliberativo sea el proceso de llegar a acuerdos, tanto más legítimas serán las decisiones adoptadas.

Otro punto de vista muy importante es el de Patiño (2014). Este autor indica que, más bien, la reforma de una Constitución debe ser bien pensada con el fin de que responda a las exigencias de la ciudadanía y que nunca desaparezca. Adquiere gran relevancia que el cambio constitucional sea discutido y contrastado por diversos puntos de vista.

Tomemos en cuenta que un elemento muy importante dentro de la deliberación es el que describe Martí (2006). A ese respecto, señala este autor: «Consiste, por encima de todo, en un modelo de toma de decisiones. El modelo es normativo porque no aspira

a describir cómo es la realidad, cómo efectivamente se toman las decisiones políticas en nuestras democracias avanzadas, sino a mostrar cómo *debería ser* dicha realidad» (p. 22).

Es por ello que si nos limitamos a expresar la noción de que el Parlamento cuenta con un pobre nivel de deliberación, por lo cual debe evitarse que intervenga en la reforma, y además se emplee como sustento el «*derecho al referéndum*», para que así el pueblo decida cómo opera la reforma, terminamos por errar en la identificación del problema. Y es que la generación de un intercambio de ideas alturado se podría corregir a través de ajustes en los mecanismos de selección de los representantes en los propios partidos políticos o que la ciudadanía ejerza un control más estricto en la elección de sus congresistas, antes de que se eviten estos procedimientos para llevar a cabo la labor de reforma de la Constitución. Se cumple entonces lo señalado por Martí de que no podemos pensar en la deliberación como un escenario en el que se juzgue una realidad con falencias, sino más bien en aspirar a cómo debe manifestarse la deliberación en un escenario adecuado. Este escenario debe conjugarse con el diseño de nuestro Estado social y democrático de derecho, cuya legitimidad recae en el consenso político adoptado por la propia Constitución.

Por otro lado, no debemos olvidar tampoco la repercusión que traería consigo que el pueblo solo y por sí mismo lleve a cabo una reforma sin pasar por el Congreso. Por más popular que sea el solo hecho de implementarla, generaría una alerta en los principales actores del mercado y de los inversionistas, quienes según el estado de riesgo del país evaluarían su permanencia o entrada en el mercado en función de su estabilidad no solo económica sino social y legal, en donde esperan que las reglas de juego no sean cambiadas para asegurar el cumplimiento de los compromisos pactados.

Además, recordemos que ante una elección pensada y asumida con responsabilidad serán los políticos elegidos para el Parlamento, quienes tienen la aptitud y obligación de deliberar. Hablamos de un ahorro en recursos y se permitiría contar con el mismo pacto social. El cauce normal es que el Congreso electo delibere en una continuidad constitucional.

Otro de los problemas que acarrearía el reconocimiento del mencionado «*derecho al referéndum*» es que podría ser alegado siempre que existan disputas entre los propios representantes con el fin de cambiar la Constitución y que un grupo de ellos se erija en verdaderos representantes de la voluntad popular y controle a un grupo de ciudadanos, los cuales con base en el mencionado derecho busquen introducir un nuevo sistema político. Se instauraría un precedente nefasto, ya que, en vez de consagrar acuerdos políticos a través de mayorías calificadas, justamente ante la trascendencia de los cambios a los que se aspira, se invocaría el mencionado derecho so pretexto de imponer un acuerdo que a todas luces se tornó ilegítimo.

Ahora bien, ¿por qué el preferir las pautas que nos da la propia Constitución para reformarla, sea de manera parcial o total, debe permitir entender la trascendencia de la naturaleza de la deliberación en el seno parlamentario, cuyo ideal de representación nunca puede ser dejado de lado?

Es válido acotar en este punto que lamentablemente los hechos que desencadenaron el ascenso y caída de distintos regímenes de poder en los últimos cinco años nos invitan a una reflexión en cuanto a la calidad de la representación que tenemos actualmente. Negar la poca preparación y la falta de credibilidad de los representantes en la labor legislativa implicaría desconocer una realidad patente, la cual se ve acompañada de voces de cambio en una sociedad que exige cada vez más en ellos y en la forma en que los poderes se interrelacionan. Se torna saludable la crítica social

como un indicador de legitimación; sin embargo, no basta para la consecución de un correcto desenvolvimiento en democracia.

Debemos ser responsables para realizar un voto informado. De hecho, la exigencia también recae en los representados, y es que los representantes existen y ejercen el poder justamente a causa de ellos. Reconocemos el interés que hoy en día puede darse respecto a los aspectos políticos de la Nación; no obstante, dicho ímpetu debe ser también canalizado en un estudio concienzudo de la conveniencia de crear o derribar figuras jurídico-políticas para un bien común.

Es por ello que la población no debe dejarse dominar y actuar por las emociones y los impulsos ante los fenómenos constitucionales, que válidamente y, en un mundo globalizado, despiertan diversas reacciones. Las instituciones democráticas son distintas de las personas que las conforman. Señalamos esto pues no es admisible la destrucción de las instituciones democráticas que cumplen un rol fundamental en el Estado social y democrático de derecho cuando la solución pueda hallarse solo realizando una elección de calidad por la ciudadanía. Si bien, en la presente investigación, no es objeto de análisis cómo debe configurarse esta, responde a la idea de que no debemos llegar al punto de perder de vista completamente el sentido de un Parlamento y que como señalamos *supra* es el órgano de deliberación por excelencia en función de la representación que le otorgamos. Más aún cuando al hablarse de reformas se piense en dejar de lado al Parlamento en dicha actividad solo por el hecho de pensar en que la voz del pueblo basta por sí sola, lo cual es una falacia.

Nuestra aproximación a los problemas no debe ir conforme a la dificultad, que se constata empíricamente, en el rol de los operadores de las instituciones. ¿Por qué no pensamos más allá y asumimos que podemos lograr las mejores elecciones de representantes y, con ello, garantizar la deliberación y el análisis

concienzudo en lo que queramos? Es decir, creer nuevamente en el sistema, porque puede ser elegido libremente por la ciudadanía dentro de un sistema electoral transparente y respetuoso de la ley. De otro modo, no puede garantizarse una mejor reflexión política que dentro del Parlamento.

Tampoco se debe pensar que la interpretación que realizamos en función de que la deliberación genera solo subsidiariamente la intervención popular supone relegar al pueblo a ser un simple espectador. La idea es regresar a un ideal de representación en donde el pueblo como depositario de la soberanía traslade su sentir en sus propios representantes, quienes deben realizar una adecuada labor de adaptar los cambios constitucionales que se busquen hacer a una realidad deseada.

En la actualidad, la ciudadanía experimenta un tenso y dividido momento político, que continúa agudizándose desde el proceso electoral de la segunda vuelta. Es acertado destacar que esta crisis de incertidumbre por el futuro político y económico del país viene precedida y acompañada por el desastre sanitario de la pandemia de Covid-19 con más de 100 000 muertos en el Perú, la preocupación por una tercera ola de las nuevas variantes del virus, seguida de una nueva escalada de muertes, la deficiencia de los servicios de salud aún presente a más de un año de la crisis sanitaria y la vacunación todavía en proceso de la mayor parte de la población peruana. Complementa esta coyuntura, la reacción de la ciudadanía ante el perfil ideológico de los gabinetes ministeriales designados, la permanente información proporcionada de los medios de prensa sobre las vinculaciones con el terrorismo de algunos de los actuales ministros de Estado, el temor y desconfianza de una parte significativa de la población ante la posible destrucción del sistema republicano y el orden democrático y constitucional, la inestabilidad económica generada por la subida del precio del dólar, de los alimentos y productos esenciales de la

canasta básica familiar, la caída del valor de las empresas peruanas en el exterior, el retiro de capitales privados hacia el extranjero, la escasez de nuevas inversiones, el desempleo y quiebra de negocios, el endeudamiento derivado de préstamos impagos, el aumento imparable de la pobreza extrema, la pérdida de clases presenciales en el sistema educativo, etc. Frente a este panorama adverso nunca antes visto ni imaginado, el objetivo nacional de la sociedad en su conjunto debe concentrarse en buscar la estabilidad general y la recuperación del país en todos los ámbitos afectados tanto por la pandemia como por las deficientes políticas aplicadas en las últimas gestiones gubernamentales. Creemos que ese objetivo no se alcanza de ningún modo forzando un momento constituyente por el que se busque un nuevo orden político y constitucional, tal como es presentado, con aquellas características ideológicas sin precedentes ni sustento académico en la tradición democrática nacional ni en nuestro proceso histórico republicano.

El discurso político del actual partido de gobierno desde la campaña electoral y hasta su acceso al poder ha ido marcando cada vez más su desafiliación con la serie democrática y republicana, vía optada a partir de la independencia. Creemos que esto se debe naturalmente a que la fuente ideológica del discurso perulibrista y presidencial pertenece a un sistema político intruso al desarrollo constitucional y democrático peruano, el cual se puede identificar y explicar, según ya hemos expuesto, desde el plan de gobierno de Perú Libre, plasmado por el presidente de ese partido e ideólogo por antonomasia, Vladimir Cerrón.

Contrastando la carga ideológica del mensaje presidencial con una simple constatación de la realidad peruana, puede apreciarse, por ejemplo, que, conforme a la encuesta publicada por Ipsos, tres días antes del discurso de asunción de mando, solo un 11 % de una muestra poblacional consideraba como prioridad impulsar el cambio de la Norma Fundamental, lo cual colisiona con la percepción

personal del presidente respecto a que el cambio de Constitución es una aspiración mayoritaria del pueblo peruano. En otros momentos, el mandatario ha insistido en esa percepción —que es en el fondo un objetivo de su plan de gobierno—, muy a pesar de lo que registren las encuestas, pues se considera a sí mismo como ejemplo viviente de la falibilidad de estas. De modo semejante, en cuanto a la conveniencia de la reforma constitucional, el 40 % de los encuestados apoya la idea de reformas parciales, el 32 % considera que debe llevarse a cabo una asamblea constituyente que reforme la Constitución en su totalidad y el 25 % opina que no se debe operar ningún cambio en esta⁽¹²⁵⁾.

Como vemos la propuesta presidencial no cuenta con la aprobación de una amplia mayoría ciudadana; al contrario, la población en las calles reclama soluciones inmediatas exigiendo políticas públicas de salud, empleo y educación, las cuales se han visto afectadas ostensiblemente por la pandemia del Covid-19. No puede generalizarse la idea de una nueva Constitución evocando un apoyo absoluto del pueblo para su cometido cuando es inexistente o muy minoritario, sin que dicha opinión devenga en falaz.

El 27 de agosto de 2021 el Congreso otorgó el voto de confianza al cuestionado gabinete del primer ministro Guido Bellido. En este nuevo escenario político, debe tomarse en consideración la relación entre esta figura y el proyecto de reforma constitucional para una eventual asamblea constituyente. No debemos olvidar que, en el caso «Disolución del Congreso», el Tribunal Constitucional reiteró lo manifestado en la Sentencia 0006-2018-PI, respecto a que si bien la figura de la cuestión de confianza ha sido regulada de manera abierta en nuestra Constitución respecto de las políticas que la gestión del Poder Ejecutivo requiera, en cuanto a proyectos de reforma de la Constitución, estos solo podrán ser vinculados a dicha

(125) Véase *El Comercio*, <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/encuesta-el-comercio-ipsos-la-prioridad-de-los-peruanos-es-la-salud-noticia/>

prerrogativa en la medida en que se traten de aspectos vinculados con alguna función o competencia de dicho poder.

Debemos regresar a la idea de que el cumplimiento de la teoría política implique que la deliberación sea el motor por excelencia de los acuerdos políticos recayendo también esta, aunque de manera complementaria, pero no menos importante, en la población.

Para el caso de las reformas debe existir un deber de informarse y prepararse para el entendimiento en lo que signifiquen estas. Este conocimiento de la ciudadanía no se agota en un aspecto procedimental sino por un aspecto material.

Finalmente, lo que debe alentarse es que el ejercicio de la política sea conducido por personas que justamente entiendan el quehacer político como resultado de acuerdos y, claro está, des-acuerdos que terminen por converger en posteriores consensos. Con lo cual la viabilidad en el manejo político de los congresistas logra dotar de contenido a la propuesta de reforma.

La solución ecuánime sería cambiar aspectos puntuales y efectuar un reforzamiento de los aspectos que aún sirven dentro de la Constitución siguiendo las propias reglas que se prevén para la reforma. Esta tarea debe ser realizada por el Congreso, siempre tomando en consideración el sentir ciudadano, pero reflexionando y adoptando acuerdos en el seno de deliberación para un correcto cumplimiento en la legitimidad de la reforma.

EPÍLOGO

Al culminar la redacción del presente libro, el 23 de agosto el Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa N.º 021-2020-2021-CR⁽¹⁾. Esta demanda cuestionaba la citada norma con rango de ley y solicitaba que se declare por conexión la inconstitucionalidad de las diversas leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso durante la vigencia de los dispositivos.

El Tribunal expresó que si bien la inconstitucionalidad de normas conexas se encuentra prevista en el artículo 77 del Código Procesal Constitucional como una facultad de dicho órgano, esta solo se podrá ejercer una vez analizada la constitucionalidad de la norma cuestionada y «de ser el caso, declarará también la

⁽¹⁾ Resolución por la cual el Congreso 2020-2021, que completó el mandato del Congreso disuelto, modificó la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República, determinando cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) el primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020; b) el segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020; c) el tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 12 de junio de 2021 y d) el cuarto se inicia el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.

inconstitucionalidad de aquella otra norma legal o infralegal a la que se debe extender por conexión o consecuencia»⁽²⁾.

Días después, el gabinete Bellido se presentó en el Congreso y se le otorgó la cuestión de confianza por 73 votos a favor, 50 en contra y 0 abstenciones⁽³⁾; sin embargo, posteriormente el referido primer ministro, Guido Bellido, sacando a relucir una actitud confrontacional, que aparentemente distaba de lo expresado en su presentación ante el Parlamento, señaló que «la Constitución no está de adorno» y «si es que hay una actitud obstruccionista, entonces pides la confianza, si continúan, pides la confianza, si continúan ya el país también tomará decisiones». Esta reiterada conducta refleja el interés sistemático de imponer el ideario plasmado en una nueva Constitución buscando la disolución del presente Congreso.

Asimismo, debe destacarse la emisión de la Ley N.º 31355, aprobada por insistencia por el Congreso el 19 de octubre del presente, a través de la cual se ha regulado el ejercicio de la cuestión de confianza por parte del Poder Ejecutivo y la demanda de inconstitucionalidad presentada por este último y que se encuentra en trámite en estos momentos ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente, el 11 de noviembre de este año el Tribunal Constitucional declaró por unanimidad la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa N.º 021-2020-2021-CR, a través de la cual se modificó la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso que desdobló la legislatura ordinaria. Así, devienen también en inconstitucionales: la Ley 31280, Ley de reforma cons-

(2) Cfr. con el fundamento jurídico 5 del Auto de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad signada en el Expediente N.º 00022-2021-PI/TC.

(3) Cfr. <https://elcomercio.pe/politica/el-congreso-dio-su-voto-de-confianza-al-gabinete-se-avizora-un-fortalecimiento-o-debilitamiento-del-gobierno-voto-de-confianza-guido-bellido-pedro-castillo-peru-libre-investigacion-congreso-cuestion-de-confianza-vladimir-cerron-ejecutivo-noticia/>

Epílogo

titucional que modifica los artículos 99 y 191 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de instaurar el juicio de residencia para el presidente de la República y gobernador regional; la Ley 31304, Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la Nación; y la Ley 31305, Ley de reforma constitucional que facilita al contralor general solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria y bursátil en el marco del control gubernamental.

Como vemos, nos queda todavía un largo camino por transitar en el análisis de la reforma constitucional, lo cual no obsta de encontrarnos vigilantes a los sucesos que se produzcan en el futuro inmediato; todo ello con el fin de salvaguardar el Estado social y democrático de derecho.

La historia de nuestro país se sigue escribiendo día a día y el ímpetu por estudiar y analizar los fenómenos político-constitucionales particularmente no cesa en nuestro caso. En vista de ello, ante los acontecimientos críticos que enfrenta en la actualidad la realidad política peruana que esperamos no depare a nuestro país un destino de incertidumbre e inestabilidad, afirmamos nuestro compromiso de investigación que proyecta plasmarse en un nuevo material bibliográfico en un corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Portales, R. E. (2011). El poder constituyente, la legitimidad democrática y el pacto constitucional. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (11). Recuperado de <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/628>
- Alegre, L. y Serrano, C. (2020). *Legitimidad. Los cimientos del Estado Social, Democrático y de Derecho*. Madrid, España: Akal.
- Andina. Mensaje a la Nación del presidente Pedro Castillo. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-lea-aqui-mensaje-a-nacion-del-presidente-pedro-castillo-855372.aspx>
- Asamblea Constituyente una propuesta sin los votos suficientes en el nuevo congreso. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/congreso/asamblea-constituyente-una-propuesta-sin-los-votos-suficientes-en-el-nuevo-congreso-peru-libre-pedro-castillo-fuerza-popular-accion-popular-renovacion-popular-alianza-para-el-progreso-avanza-pais-podemos-peru-somos-peru-juntos-por-el-peru-partido-morado-ec-data-noticia/>
- Aragón Reyes, M. (1986). Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional. *Revista de estudios políticos*, (50), pp. 9-30.
- Basadre, J. (1980). *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Bibliografía

- Bidart Campos, G. (2002). *Lecciones Elementales de Política*. Lima, Perú: Grijley.
- Blancas Bustamante, C. (2004). El referéndum en la Constitución peruana. En *Elecciones ONPE 2004*, (3), 193-221.
- Blume Fortini, E. (2009). El aporte de Sieyès a la forja del Estado constitucional. En AA. VV. *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (2), 17-48. Lima, Perú: Idemsa.
- Cairo Roldán, O. (2010). *El Poder Constituyente y la reforma de la Constitución en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cara y sello: ¿Cuáles deberían ser las prioridades del nuevo Congreso? *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/cara-y-sello-cuales-deberian-ser-las-prioridades-del-nuevo-congreso-noticia/>
- Carpio Marcos, E. (mayo-agosto del 2000). Constitución y reelección presidencial: el caso peruano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, N.º 98, pp. 447-503. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3631/4403>
- Castillo Córdova, L. (2005). El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. *Revista jurídica del Perú*, (55), 25-48.
- Castro, Jonathan (25 de julio de 2021). Encuesta *El Comercio*-Ipsos: La prioridad de los peruanos es la salud. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/encuesta-el-comercio-ipsos-la-prioridad-de-los-peruanos-es-la-salud-noticia/>
- Confiep: no es conveniente empezar con un cambio de la Constitución en estos momentos. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/confiep-considera-que-no-es-conveniente-empezar-con-un-cambio-de-la-constitucion-en-estos-momentos-nndc-noticia/>

- Congreso Constituyente Democrático (1998). *Debate Constitucional Pleno - 1993*. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO3.pdf>
- Córdoba Barria, R. (2015). *La reforma total de la constitución y los límites materiales del poder de reforma en las constituciones peruana de 1993 y panameña de 1972*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dau Lin, H. (1998). *Mutación de la Constitución*. Bilbao, País Vasco: Instituto Vasco de Administración Pública.
- De Otto, I (1998). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona, España: Ariel.
- De Vega García, P. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Madrid, España: Tecnos.
- Delgado-Guembes, C. (2020). *Condiciones de validez de la cuestión de confianza en el Perú. Apuntes para la comprensión de su perfil constitucional desde la teoría del acto parlamentario*. Lima, Perú: Ediciones del Congreso del Perú.
- Delgado-Guembes, C. (2015). *Olvido constitucional y vacío representativo en el Perú*. Lima, Perú: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Del Solar presentó cuestión de confianza, pero Congreso sigue con la elección del TC. *Gestión*. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/salvador-del-solar-presento-cuestion-de-confianza-antes-de-eleccion-del-tribunal-constitucional-noticia/>
- Duguit, L. (1928). *Traité de droit constitutionnel*. Paris, France: Ancienne Librairie Fontemoing & C^{ic}, Éditeurs.
- Frank, Jason (2010). *Constituent Moments: Enacting the People in Postrevolutionary America*. Durham, NC: Duke University Press. <https://core.ac.uk/download/pdf/46545038.pdf>

Bibliografía

- García Belaunde, D. (2006). *Las constituciones del Perú*. Lima, Perú: Universidad de San Martín de Porres.
- García Pelayo, M. (2000). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Arequipa, Perú: Adrus.
- Guillermo Bermejo: «Si no les gusta el gabinete Bellido, presentaremos otro y si no les gusta ese, chau Congreso» (5 de agosto de 2021). *Expreso*. Recuperado de <https://www.expreso.com.pe/politica/guillermo-bermejo-si-no-les-gusta-el-gabinete-bellido-presentaremos-otro-y-si-no-les-gusta-ese-chau-congreso/>
- Habermas, J. (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, España: Taurus.
- Hernández Valle, R. (1993). El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (37), 143-155. Recuperado de http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_037_149.pdf.
- Hesse, K. (1992). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Jellinek, G. (2002). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1949). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.
- Landa Arroyo, C. (2005). La reforma de la Constitución desde la perspectiva del Tribunal Constitucional. *Justicia constitucional. Revista de jurisprudencia y doctrina*, (1), 123-150.
- Llontop Sánchez Carrión, S. (1987). *José Faustino Sánchez Carrión*. Lima, Perú: Monterrico.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona, España: Ariel.

- López Flores, L. (2019). *Cuestión de (des)confianza. Respuestas al Parlamento y la Convención Nacional de Reforma Constitucional*. Lima, Perú: Legisprudencia.pe.
- López Hernández, J. (2014). Legalidad y legitimidad en la teoría del estado de Harold J. Laski. En J. A. Gómez García (Ed.). *Legalidad y legitimidad en el estado contemporáneo* (pp. 101-138). Madrid, España: Dykinson.
- Luque, C. D. (2011). Ensayo sobre el Poder Constituyente. *Revista Jurídica del Centro*, (2), 1-10. Recuperado de <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/RJC/article/view/1361/1582>.
- Mardon Zárate, G. (2021). *Ley de interpretación de la cuestión de confianza, ¿afectaría el balance de los poderes del Estado?* Recuperado de <https://perulegal.pe/temas-legales/constitucional/2021/09/02/ley-de-interpretacion-de-la-cuestion-de-confianza-afectar-ia-el-balance-de-los-poderes-del-estado-836/>
- Mardon Zárate, G. (26 de agosto de 2021). *¿Una Constitución «con sabor a pueblo»? Análisis y crítica sobre la propuesta presidencial de una asamblea constituyente y una nueva Constitución*. Recuperado de <https://polemos.pe/una-constitucion-con-sabor-a-pueblo-analisis-y-critica-sobre-la-propuesta-presidencial-de-una-asamblea-constituyente-y-una-nueva-constitucion/?fbclid=IwAR3pWDXlqyTCoqpnMsT7W39SD0ZiDnWGjLVJrfqEOp6dOZcyCnrLNRk3Owo>
- Mardon Zárate, Guillermo (13 de julio de 2021). *La convocatoria a una Asamblea Constituyente vía referéndum en nuestra actual Constitución: ¿Mito o realidad?* Recuperado de <https://laley.pe/art/11645/la-convocatoria-a-una-asamblea-constituyente-via-referendum-en-nuestra-actual-constitucion-mito-o-realidad>
- Mardon Zárate, G. (2021). *Reforma constitucional y legitimidad democrática en el Perú* (Tesis de maestría en Derecho constitucional). Universidad de San Martín de Porres, Lima. Recuperado de <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/8453>

Bibliografía

- Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid, España: Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.
- Marx, K. y Engels, F. (1948). *Manifiesto comunista 1848-1948*. Santiago de Chile, Chile: Babel.
- Mesinas Montero, F. y Sosa Sacio, M. (2005). «Artículo 32: Referéndum», en *La Constitución Comentada. Artículo por Artículo. Tomo I*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Ministerio de Justicia. (2001). *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional en el Perú*. Lima, Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Montoya, V. et al. (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú.
- ONPE. Registro de venta de kit electoral para referéndum (actualizado al 12 de agosto de 2021). Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/kitREFERENDUM.pdf>
- ONPE. Registro de venta de kit electoral para iniciativa de reforma constitucional (actualizado al 9 de agosto de 2021). Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modVenta-Kits/reforma-constitucional/reforma-constitucional-2021.pdf>
- Ortiz Martínez, S. (17 de agosto de 2021). *Lucas Gherzi: «La asamblea constituyente no conoce ningún límite de poder»*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/lucas-ghersi-la-asamblea-constituyente-no-conoce-ningun-limite-de-poder-pedro-castillo-peru-libre-entrevista-noticia/>
- Ortiz Martínez, S. (9 de agosto de 2021). *Bellido contradice a Pedro Castillo sobre el camino a la Asamblea Constituyente*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/guido-bellido-contradice-a-pedro-castillo-sobre-el-camino-de-la-asamblea-constituyente-noticia/>
- Pareja Paz Soldán, J. (1981). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Apreciación y Comentarios*. Lima, Perú: Ital.

- Patiño Camarena, J. (2014). *Constitucionalismo y Reforma Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Pérez-Royo, J. (1986). La reforma de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, (22), 114-143.
- Perú Libre (2020). *Ideario y programa*. Huancayo, Perú: Bryan.
- Plataforma digital única del Estado Peruano. César Villanueva: *Pedimos confianza por las 4 reformas integrales y lo queremos hacer con el pueblo, vía referéndum, antes de fin de año*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/19122-cesar-villanueva-pedimos-confianza-por-las-4-reformas-integrales-y-lo-queremos-hacer-con-el-pueblo-via-referendum-antes-de-fin-de-año>
- Pomareda Muñoz, Diego (5 de agosto de 2021). *Los caminos de la nueva Constitución en el Perú: Una propuesta democrática más allá de contextos particulares*. Recuperado de <https://lpderecho.pe/los-caminos-de-la-nueva-constitucion-en-el-peru-una-propuesta-democratica-mas-alla-de-contextos-particulares/>
- Proclaman los resultados del Referéndum Nacional 2018, convocado mediante Decreto Supremo N.º 101-2018-PCM. *El Peruano*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los-resultados-del-referendum-nacional-2018-convo-resolucion-no-0002-2019-jne-1729218-9/>
- Quiroz Vigil, L. (2012). *La Reforma Constitucional como garantía frente al poder político en el Perú* (Tesis de Licenciatura en Derecho). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España: Espasa Calpe.
- Redacción EC *El Comercio* (6 de agosto de 2021). Guillermo Bermejo amenaza con cierre del Parlamento. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/guillermo-bermejo-amenaza-con-cierre-del-parlamento-noticia/>

Bibliografía

- Redacción EC *El Comercio* (2 de julio de 2021). *Pedro Castillo dice que pedirá al Congreso una Asamblea Constituyente*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-dice-que-pedira-al-congreso-una-asamblea-constituyente-noticia>
- Redacción EC *El Comercio* (1 de julio de 2021). *Guillermo Bermejo anuncia inicio de recolección de firmas para referéndum por reforma de la Constitución*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/guillermo-bermejo-anuncia-inicio-de-recoleccion-de-firmas-para-referendum-por-reforma-de-la-constitucion-nndc-noticia/>
- Redacción Gestión (5 de junio de 2021). *Congreso otorga voto de confianza al Gobierno con 77 votos a favor y 44 en contra*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-otorga-voto-confianza-gobierno-77-votos-favor-44-269257-noticia/>
- Redacción Gestión (26 de setiembre de 2019). *Comisión de Constitución archiva propuesta de adelanto de elecciones del Ejecutivo*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/comision-de-constitucion-archiva-propuesta-de-adelanto-de-elecciones-del-ejecutivo-noticia/>
- Redacción Gestión. *Vizcarra disolvió el Congreso*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/vizcarra-disolvio-el-congreso-noticia/>
- Reinaldo Vanossi, J. (1975). Los límites del poder constituyente. En *Estudios de Teoría Constitucional*. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/208/15.pdf>
- Rico Motos, C. (27 de junio de 2007). Democracia y crisis de la representación política: la revisión deliberativa del modelo liberal. *III Seminario de investigadores en formación*. Dpto. Delaware, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- Sánchez Viamonte, C. (1958). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Kapeluz.

- Sánchez Agesta, L. (1966). *Lecciones de Derecho Político*. Madrid, España: Editora Nacional.
- Sar, O. (2007). *Reforma Constitucional. Un proceso recurrente a lo largo de nuestra historia* (Tesis de maestría en Derecho). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Sauquillo González, J. (2018). *La reforma constitucional. Sujetos y límites del poder constituyente*. Madrid, España: Tecnos.
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid, España: Alianza editorial.
- Schmitt, C. (2006). *Legalidad y legitimidad*. Granada, España: Comares.
- Serrano Gómez, E. (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona, España: Anthropos.
- Sieyès, E. J. (1973). *¿Qué es el tercer estado?* Madrid, España: Aguilar.
- Silva Pacherre, R. (2008). *La reforma total en la constitución peruana de 1993: un peligro para el orden constitucional* (Tesis de Licenciatura en Derecho). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Tapullima, G. y Mogollón, V. (11 de agosto de 2021). *Es engañosa la versión de Bellido de que más del 50 % de la población ha apostado por una nueva Constitución*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/2945/version-de-bellido-sobre-apoyo-la-nueva-constitucion-es-enganosa>
- Villarán, M. V. (1962). *Páginas Escogidas*. Lima, Perú: P. L. Villanueva.
- Vizcarra, M. (28 de julio de 2018). *Mensaje a la Nación*. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.pe/docs/mensajes/MENSAJE-NACION-28-07-2018.pdf>
- Waldron, J. (2005). *Derecho y desacuerdos*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Wieland Conroy, H. (2010). *El referéndum en el Perú: doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional* (Tesis de Maestría en Derecho). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Bibliografía

LEGISLACIÓN

Legislación internacional

Constitución de El Salvador

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787

Constitución de Francia

Constitución de Italia

Constitución de Puerto Rico

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en
Cádiz a 19 de marzo de 1812

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Legislación nacional

Código Procesal Constitucional, Ley N.º 31307

Constitución Política del Perú de 1823

Constitución Política del Perú de 1826

Constitución Política del Perú de 1828

Constitución Política del Perú de 1834

Constitución Política del Perú de 1839

Constitución Política del Perú de 1856

Constitución Política del Perú de 1860

Constitución Política del Perú de 1867

Constitución Política del Perú de 1920

Constitución Política del Perú de 1933

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Debate Constitucional Pleno - 1993, Congreso Constituyente
Democrático, tomo III

¿Reforma o Revolución?

Decreto Ley N.º 25418

Decreto Ley N.º 25684

Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS

Ley Constitucional, de fecha 31 de agosto de 1993

Ley N.º 26300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Ley N.º 26657, Interpretan Artículo 112.º de la Constitución referido a la reelección presidencial

Ley N.º 26859, Orgánica de Elecciones

Ley N.º 27600, Ley que Suprime Firma y Establece Proceso de Reforma Constitucional

Ley N.º 27783, de Bases de la Descentralización

Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades

Ley N.º 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 26435, de 6 de enero de 1995.

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 28301 (vigente)

Reglamento del Congreso

Proyectos de ley y Dictamen

Proyecto de ley N.º 7881-2020-CR

Proyecto de ley N.º 7888-2020-CR

Proyecto de ley N.º 6-2021-CR

Proyecto de ley N.º 19-2021-CR

Proyecto de ley N.º 024-2021-CR

Proyecto de ley N.º 36-2021-CR

Dictamen en mayoría recaído en los proyectos de ley 7881/2020-CR y 7888/2020-CR Ley de interpretación del artículo 132 de la Constitución Política, sobre la Cuestión de Confianza

Bibliografía

Jurisprudencia

Resolución N.º 109-2003-JNE

Resolución N.º 157-2012-JNE

Resolución N.º 331-2008-JNE

Auto N.º 0024-2010-PI/TC

Sentencia N.º 005-96-PI/TC

Sentencia N.º 0022-1996-AI/TC

Sentencia N.º 00002-1996-AI/TC

Sentencia N.º 1124-2001-AA/TC

Sentencia N.º 14-2002-PI/TC

Sentencia N.º 0008-2003-AI/TC

Sentencia N.º 14-2003-AI/TC

Sentencia N.º 00047-2004-PI/TC

Sentencia N.º 00050-2004-PI/TC

Sentencia N.º 04677-2004-AA/TC

Sentencia N.º 0024-2005-PI/TC

Sentencia N.º 00030-2005-AI/TC

Sentencia N.º 05854-2005-AA

Sentencia N.º 5987-2009-PA/TC8

Sentencia N.º 00156-2012-HC/TC

Sentencia N.º 0009-2017-PI/TC

Sentencia N.º 0006-2018-PI/TC

Sentencia N.º 0008-2018-PI/TC

Sentencia N.º 0006-2019-CC/TC

ANEXOS
REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
1	Artículo Único de la Ley N.º 26470	12 de junio de 1995	200.2	<p>Artículo 200.- Son garantías constitucionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos. 2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular. 	<p>Inciso modificado</p> <p>(...) 2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.</p> <p>No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.</p>
2	Artículo Único de la Ley N.º 26472	13 de junio de 1995	77	<p>Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.</p> <p>El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización.</p> <p>Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 77.- (...). Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
3	Artículo 1 de la Ley N.º 27365	5 de noviembre de 2000	112	<p>adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon.</p> <p>Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.</p>
4	Artículo 2 de la Ley N.º 27365	5 de noviembre de 2000	Primera Disposición Transitoria Especial		<p>Disposición Transitoria Especial agregada</p> <p>Primera.- El Presidente y los Vicepresidentes de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, concluirán su mandato el 28 de julio de 2001. Los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2001. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los Artículos 90 y 112 de la Constitución Política.</p>
			Segunda Disposición Transitoria Especial	-	<p>Disposición Transitoria Especial agregada</p> <p>Segunda.- Para efectos del proceso electoral que se realice en el 2001, el plazo previsto en el primer párrafo del Artículo 91 de la Constitución será de cuatro meses.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
5	Artículo Único de la Ley N.º 27680	7 de marzo de 2002	Capítulo XIV	<p>Artículo 188.- La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.</p> <p>Artículo 189.- El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.</p> <p>Artículo 190.- Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción.</p> <p>En ambos casos procede el referéndum, conforme a ley.</p> <p>Artículo 191.- Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.</p> <p>Corresponden al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cinco años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable</p>	<p style="text-align: center;">Artículo modificado CAPÍTULO XIV DE LA DESCENTRALIZACIÓN</p> <p>Artículo 188.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.</p> <p>Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.</p> <p>El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>pero irrenunciable. Gozan de las prerrogativas que señala la ley.</p> <p>Artículo 192.- Las municipalidades tienen competencia para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Administrar sus bienes y rentas. 3. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales. 4. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. 5. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes. 6. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley. y 7. Lo demás que determine la ley. <p>Artículo 193.- Son bienes y rentas de las municipalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los bienes e ingresos propios. 2. Los impuestos creados por ley a su favor. 3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo. 	<p>nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.</p> <p>Artículo 190.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.</p> <p>El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.</p> <p>Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.</p> <p>La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.</p> <p>Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.</p> <p>Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>4. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que se crea por ley según los tributos municipales.</p> <p>5. Las transferencias presupuestales del Gobierno Central.</p> <p>6. Los recursos que les correspondan por concepto de canon.</p> <p>7. Los demás recursos que determine la ley.</p> <p>Artículo 194.- Las municipalidades pueden asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos para la ejecución de obras y la prestación de servicios comunes.</p> <p>Artículo 195.- La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.</p> <p>Régimen especial en la ley Orgánica de Municipalidades</p> <p>Artículo 196.- La capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento de ubicación fronteriza tienen régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>El mismo tratamiento rige para la Provincia Constitucional del Callao y las provincias de frontera.</p>	<p>en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Presidente es elegido conjuntamente con un vice-presidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>Artículo 197.- Las Regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.</p> <p>Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley.</p> <p>Sus bienes y rentas propias se establecen en la ley. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales. No los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia.</p> <p>Artículo 198.- La estructura organizada de las Regiones y sus funciones específicas se establecen por ley orgánica.</p> <p>Son las máximas autoridades de la Región el Presidente y el Consejo de Coordinación Regional.</p> <p>El Presidente de la Región es elegido por sufragio directo por un período de cinco años. Puede ser reelegido. Su mandato es revocable, pero irrenunciable. Goza de las prerrogativas que le señala la ley.</p> <p>El Consejo de Coordinación Regional está integrado por el número de miembros que señala la ley. Los alcaldes provinciales o sus representantes son, de pleno derecho, miembros de dicho Consejo.</p>	<p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.</p> <p>Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.</p> <p>Son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. 5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes. 6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>Artículo 199.- Las Regiones y las Municipalidades rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República. Son fiscalizadas de acuerdo a ley.</p>	<p>7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.</p> <p>8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.</p> <p>9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</p> <p>10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.</p> <p>Artículo 193.- Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad. 2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto. 3. Los tributos creados por ley a su favor. 4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley. 5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>6. Los recursos asignados por concepto de canon.</p> <p>7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.</p> <p>8. Los demás que determine la ley.</p> <p>Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley.</p> <p>Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>Son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
					<ol style="list-style-type: none"> 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. 7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local. 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</p> <p>10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.</p> <p>Artículo 196.– Son bienes y rentas de las municipalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad. 2. Los tributos creados por ley a su favor. 3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley. 4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley. 5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley. 6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto. 7. Los recursos asignados por concepto de canon. 8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley. 9. Los demás que determine la ley.

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>Artículo 197.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.</p> <p>Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.</p> <p>Artículo 198.- La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.</p> <p>Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p>
					<p>Artículo 199.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
6	Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N.º 28389	17 de noviembre de 2004	11	<p>Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.</p>	<p>Párrafo incorporado</p> <p>Artículo 11.- La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p>
			103	<p>Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.</p> <p>Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.</p> <p>La Constitución no ampara el abuso del derecho.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 103.- (...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.</p>
			Primera Disposición Final y Transitoria	<p>Primera.- Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Primera.- Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530. En consecuencia a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530. 2. Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.</p> <p>Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda. No se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones, ni la reducción del importe de las pensiones que sean inferiores a una Unidad Impositiva Tributaria.</p> <p>La ley dispondrá la aplicación progresiva de topes a las pensiones que excedan de una Unidad Impositiva Tributaria.</p> <p>El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones más bajas, conforme a ley. Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					<p>Autorízase a la entidad competente del Gobierno Nacional a iniciar las acciones legales correspondientes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto o que las respectivas acciones hubieran prescrito.</p> <p>Autorízase a la entidad competente del Gobierno Nacional a iniciar las acciones legales correspondientes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto o que las respectivas acciones hubieran prescrito.</p>
7	Artículo Único de la Ley N° 28390	17 de noviembre de 2004	74	<p>Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.</p> <p>Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 74.- (...) Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. (...)</p> <p>Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.</p> <p>Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.</p> <p>Las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria.</p> <p>No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.</p>	<p>tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.</p>
			107	<p>Artículo 107.- El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.</p> <p>También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.</p> <p>También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
8	Artículo Único de la Ley N.º 30305	10 de marzo de 2015	2003.6 y 2003.7	<p>Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República; 2. El Fiscal de la Nación; 3. El Defensor del Pueblo; 4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas; 5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado; 6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia. 	<p>Numeral modificado</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia. 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.
9	Artículo Único de la Ley N.º 28480	30 de marzo de 2005	31	<p>Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de renovación 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.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 31.- (...) Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. (...)</p> <p>La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.</p> <p>Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.</p> <p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.</p> <p>Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.</p>	
			34	<p>Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad no pueden elegir ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.</p>
10	<p>Artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley N.º 28484</p>	5 de abril de 2005	87	<p>Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 87.- (...) La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>La Superintendencia de Banca y Seguros ejerce el control de las empresas bancarias y de seguros, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.</p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca y Seguros.</p> <p>El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca y Seguros por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.</p>	<p>administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.</p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p> <p>El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.</p>
			91	<p>Artículo 91.- No pueden ser elegidos congresistas si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, y las autoridades regionales. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo. 3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones 	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 91.- (...) 3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
			92	<p>(...) La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.</p>	<p>Artículo modificado Artículo 92.- (...) La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p>
			96	<p>Artículo 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señalan la ley, los informes que estime necesarios.</p>	<p>Artículo modificado Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.</p>
			101.2	<p>Artículo 101.2.- Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros.</p>	<p>Artículo modificado Artículo 101.2.- Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
11	Artículo Único de la Ley N.º 28607	4 de octubre de 2005	91	<p>Artículo 91.- No pueden ser elegidos congresistas si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, y las autoridades regionales. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo. 3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria. 	<p>Numeral incorporado Artículo 91.- (...) 4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y 5. Los demás casos que la Constitución prevé.</p>
12	Artículo Único de la Ley N.º 28607	4 de octubre de 2005	191	<p>Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de</p>	<p>Artículo modificado Artículo 191.- (...) El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Alcalde; los Presidentes de los Gobiernos Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva. (...)</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Presidente es elegido conjuntamente con un vice-presidente, por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley.</p> <p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.</p>	
13	Artículo Único de la Ley N.º 28607	4 de octubre de 2005	194	<p>Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 194.- (...) Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley.</p>	<p>Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Presidente del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p>
14	<p>Artículo Único de la Ley N.º 29402</p>	<p>5 de setiembre de 2009</p>	<p>90</p>	<p>Artículo 90.– El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento veinte.</p> <p>El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 90.– El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
15	Artículo Único de la Ley N.º 29402	8 de setiembre de 2009	Tercera Disposición Transitoria Especial	-	<p>Disposición Transitoria Especial agregada</p> <p>Tercera.- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro para Lima Provincias sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley.</p>
16	Artículo 2 de la Ley N.º 29401	8 de setiembre de 2009	80	<p>Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.</p> <p>Si la autógrafo de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.</p> <p>Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 80.- (...) Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente (...).</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
			81	<p>Artículo 81.- La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence el quince de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto. La Cuenta General es examinada y dictaminada por una comisión revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación. El Congreso se pronuncia en un plazo de treinta días. Si no hay pronunciamiento del Congreso en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la Comisión Revisora al Poder Ejecutivo para que éste promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General.</p>	<p>Artículo modificado Artículo 81.- La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto. (...) comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.</p>
17	Artículo Único de la Ley N.º 30305	10 de marzo de 2015	191	<p>Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo</p>	<p>Artículo modificado Artículo 191.- La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Alcalde; los Presidentes de los Gobiernos Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p> <p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.</p>	<p>con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)</p> <p>El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p> <p>(...) Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
18	Artículo Único de la Ley N.º 30305	10 de marzo de 2015	194	<p>Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</p> <p>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o Presidente del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p>	<p>Artículo modificado Artículo 194.- (...) Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p>
19	Artículo Único de la Ley N.º 30558	9 de mayo de 2017	2.24.f	<p>f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las</p>	<p>Artículo modificado f. (...) La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>veinticuatro horas o en el término de la distancia.</p> <p>Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término.</p>	<p>juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.</p> <p>Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales (...).</p>
20	<p>Artículo Único de la Ley N.º 30588</p>	<p>22 de junio de 2017</p>	<p>7-A</p>		<p>Artículo incorporado</p> <p>Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.</p> <p>El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.</p>
21	<p>Artículo Único de la Ley N.º 31305</p>	<p>23 de julio de 2021</p>	<p>2.5</p>	<p>Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: 5. Asociar sin expresión de causa la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 2.5. [...] Toda persona tiene derecho al secreto bancario y la reserva tributaria.</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
	<p>* Ley declarada inconstitucional en razón a la Sentencia recaída en los expedientes 0019-2021-PI/TC, 0021-2021-PI/TC y 0022-2021-PI/TC</p>				<p>Su levantamiento solo puede efectuarse a pedido:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Del juez. 2. Del Fiscal de la Nación. 3. De una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado. 4. Del Contralor General de la República respecto de funcionarios y servidores públicos que administren o manejen fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, en los tres niveles de gobierno, en el marco de una acción de control. 5. Del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para los fines específicos de la inteligencia financiera. <p>El levantamiento de estos derechos fundamentales se efectúa de acuerdo a ley, que incluye decisión motivada y bajo responsabilidad de su titular.</p>
22	<p>Artículo Único de la Ley N.º 30650</p>	<p>20 de agosto de 2017</p>	<p>41</p>	<p>Artículo 41.- Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los</p>	<p>Párrafo agregado Artículo 41.- (...) El plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.</p> <p>Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.</p> <p>La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.</p> <p>El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.</p>	<p>como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad.</p>
23	Ley N.º 30651	20 de agosto de 2017	203.3	<p>Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República; 2. El Fiscal de la Nación; 3. El Defensor del Pueblo; 4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas; 5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no 	<p>Numeral agregado</p> <p>Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. 4. El Defensor del Pueblo. 5. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas. 6. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
24	Artículo Único de la Ley N.º 30738	14 de marzo de 2018	52	<p>exceda del número de firmas anteriormente señalado;</p> <p>6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.</p> <p>7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.</p>	<p>municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.</p> <p>7. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.</p> <p>8. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.</p>
25	Artículo Único de la Ley N.º 30905	10 de enero de 2019	35	<p>Artículo 52.- Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 52.- (...) en el registro correspondiente, conforme a ley.</p>
				<p>Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 35.- (...) Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.</p>	<p>El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva. Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.</p>
26	<p>Artículo Único de la Ley N.º 30904</p>	<p>10 de enero de 2019</p>	<p>154</p>	<p>Artículo 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no 	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. 2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. El proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias.</p> <p>3. Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es impugnabile.</p> <p>4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.</p>	<p>cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.</p> <p>3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias.</p> <p>En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de impugnabile.</p> <p>4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.</p> <p>5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.</p> <p>6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
27	Artículo Único de la Ley N.º 30904	10 de enero de 2019	155	<p>Artículo 155.- Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena. 2. Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos. 3. Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta. 4. Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley. 5. Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales. 6. Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares. <p>El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.</p> <p>Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años.</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 155.- La Junta Nacional de Justicia está conformada por siete miembros titulares seleccionados mediante concurso público de méritos, por un período de cinco años. Está prohibida la reelección. Los suplentes son convocados por estricto orden de mérito obtenido en el concurso.</p> <p>El concurso público de méritos está a cargo de una Comisión Especial, conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Defensor del Pueblo, quien la preside; 2. El Presidente del Poder Judicial; 3. El Fiscal de la Nación; 4. El Presidente del Tribunal Constitucional; 5. El Contralor General de la República; 6. Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades públicas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad; y, 7. Un rector elegido en votación por los rectores de las universidades privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad. <p>La Comisión Especial debe instalarse, a convocatoria del Defensor del Pueblo, seis meses antes del vencimiento del mandato de los miembros de la Junta Nacional de</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
				<p>Artículo 156.- Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.</p>	<p>Justicia y cesa con la juramentación de los miembros elegidos. La selección de los miembros es realizada a través de un procedimiento de acuerdo a ley, para lo cual, la Comisión Especial cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada. El procedimiento brinda las garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia.</p>
			156	<p>Artículo modificado Artículo 156.- Para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia se requiere: 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años. 4. Ser abogado: a. Con experiencia profesional no menor de veinticinco (25) años; o, b. Haber ejercido la cátedra universitaria por no menos de veinticinco (25) años; o, c. Haber ejercido la labor de investigador en materia jurídica por lo menos durante quince (15) años. 5. No tener sentencia condenatoria firme por delito doloso. 6. Tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral.</p>	

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
					Los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los jueces supremos. Su función no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria.
28	Artículo Único de la Ley N.º 30906	10 de enero de 2019	90-A	-	<p>Artículo incorporado</p> <p>Artículo 90-A.– Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo.</p>
29	Artículo Único de la Ley N.º 31042	11 de setiembre de 2020	34-A	-	<p>Artículo incorporado</p> <p>Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.</p>
			39-A		<p>Artículo incorporado</p> <p>Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso».</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
30	Artículo Único de la Ley N.º 31097	22 de diciembre de 2020	16	<p>Artículo 16.- Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.</p> <p>El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos.</p> <p>Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.</p> <p>Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.</p> <p>Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República</p>	<p>Párrafo modificado</p> <p>«Artículo 16.- [...] La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI».</p>
31	Artículo Único de la Ley N.º 31118	5 de febrero de 2021	93	<p>Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son</p>	<p>Artículo modificado</p> <p>Artículo 93.- (...) Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas.</p> <p>El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.</p>

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
32	Artículo Único de la Ley N.º 31122	8 de febrero de 2021	40	<p>puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.</p> <p>Artículo 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.</p> <p>No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.</p> <p>Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.</p>	<p>En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario.</p> <p>Párrafo agregado Artículo 40.- (...) Por ley, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de los congresistas, se amplía temporalmente la excepción del párrafo anterior, para el personal médico especialista o asistencial de salud, ante una emergencia sanitaria. (...)</p>
33	Artículo 1 de la Ley N.º 31280	15 de julio de 2021	112	<p>Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones</p>	<p>Artículo modificado Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver</p>

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
34	* Ley declarada inconstitucional en razón a la Sentencia recaída en los expedientes 0019-2021-PI/TC, 0021-2021-PI/TC y 0022-2021-PI/TC	22 de julio de 2021	21	<p>Artículo 21.- Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición</p>	<p>a postular, sujeto a las mismas condiciones. Culminado el mandato presidencial, el ex-presidente de la República, o quien hubiese ocupado el cargo, permanece dentro del territorio nacional por el período mínimo de un año, salvo autorización de salida aprobada por el Congreso de la República, con más de la mitad del número legal de sus miembros, considerando las razones objetivas que hubiesen motivado la solicitud.</p>
	Artículo Único de la Ley N.º 31304			<p>Párrafo incorporado Artículo 21.- (...) En el caso de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible. Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general. El Estado fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del</p>	

¿Reforma o Revolución?

N.º	Ley	Fecha	Artículos modificados	Original	Reforma
	* Ley declarada inconstitucional en razón a la Sentencia recaída en los expedientes 0019-2021-PI/TC, 0021-2021-PI/TC y 0022-2021-PI/TC			y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.	mismo, así como la restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional».

FUENTE: Elaboración propia.

Notas

Notas

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos
de Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL
<ediciongrijley@gmail.com>,
en el mes de noviembre de 2021.

