



**ACTA DE LA VIGÉSIMA TERCERA SESIÓN ORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea / Plataforma Microsoft Teams

Martes 3 de mayo de 2022

Resumen de acuerdos:

- **Se acordó la aprobación del acta de la vigésima segunda sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 26 de abril de 2022.**

En la Sala Raúl Porras Barrenechea, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, siendo las 09 h 40 min del martes 3 de mayo de 2022, verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario —que para la presente sesión era de 10 congresistas—, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, dio inicio a la vigésima tercera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, correspondiente a la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022, con la asistencia de los congresistas titulares BALCÁZAR ZELADA, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; MOYANO DELGADO, Martha; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y SOTO PALACIOS, Wilson.

I. DESPACHO

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 25 de abril y el 1 de mayo de 2022, así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de esos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

II. ACTAS

La PRESIDENTA sometió a consideración el acta de la vigésima segunda sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 26 de abril de 2022.

No habiendo observaciones, se acordó la aprobación del acta de la vigésima segunda sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 26 de abril de 2022.

III. INFORMES

No habiendo informes, la PRESIDENTA dispuso pasar a la estación pedidos.

IV. PEDIDOS



No habiendo pedidos, la PRESIDENTA dispuso pasar al orden del día.

V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA señaló que, el miércoles 27 de abril de 2022, la Comisión recibió el Proyecto de Ley 1840/2021-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, mediante el cual se propone una ley de reforma constitucional que autoriza someter a referéndum la convocatoria de una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución Política del Perú.

Explicó que dicha propuesta había sido presentada evocando el carácter de urgencia al que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política, que implicaba que el Congreso le debía darle preferencia en su trámite procedimental. Por tanto, indicó, como representantes directos del pueblo peruano, en cumplimiento de sus funciones legislativas y de representación, y en atención a la disposición establecida en el artículo 105 de la Constitución Política, se había priorizado el estudio y debate de dicha propuesta de ley, la cual, al tener similitudes con otras presentadas por algunos congresistas, formaban parte de la agenda de la presente sesión.

En ese orden de ideas, indicó que, en primer lugar, los autores de los proyectos de ley presentarían los fundamentos de sus propuestas, y explicitarían los motivos por los cuáles consideraban que debía proceder su iniciativa. Señaló que, seguidamente, se escucharía la opinión de expertos en derecho constitucional acerca de la viabilidad técnica y pertinencia de la aprobación de las propuestas de ley y se plantearían las consultas que fuesen necesarias a fin de poder obtener la mayor cantidad de información posible que permitiera a la Comisión tomar una decisión oportuna, seria y responsable.

Acto seguido, anunció la sustentación del Proyecto de Ley 274/2021-CR, de reforma constitucional para convocar a referéndum y cambiar la Constitución de 1993, presentado por el congresista Wilson Quispe Mamani, del grupo parlamentario Perú Libre, y le concedió el uso de la palabra.

El congresista QUISPE MAMANI explicó que su proyecto buscaba modificar la Constitución de 1993 e incorporar una disposición transitoria especial para la convocatoria a un referéndum sobre la procedencia o no de una asamblea constituyente.

En primer lugar, sostuvo que la presentación del proyecto de ley obedecía a la crisis política, económica, social y cultural. Así, indicó que las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo generaban inestabilidad y que los graves problemas de corrupción y de representatividad de las fuerzas políticas habían generado la desconfianza del pueblo hacia las instituciones políticas que eran la base de la democracia. Luego indicó que, en el ámbito económico, en los últimos veinte años, se habían dado periodos de crecimiento macroeconómico, pero que esos cambios no habían traído mejoras en los



salarios y pensiones para la mayoría de los trabajadores y jubilados. Posteriormente, indicó que, desde el punto de vista social, las políticas gubernamentales neoliberales habían generado el abandono por parte del Estado de los servicios sociales de salud, educación y seguridad social, lo cual se había visibilizado en mayor medida con la pandemia del covid-19. Finalmente, manifestó que, a nivel cultural, existía una aceptación social de la corrupción en amplios sectores de la sociedad, con bajos niveles educativos y reducido acceso a espacios culturales.

Por otro lado, afirmó que la Constitución de 1993 era de clara influencia neoliberal, por lo que limitaba la participación del Estado en garantizar derechos sociales para la población, como la salud, la educación y la seguridad social. Cuestionó que la Constitución permitiera que el Congreso de la República, un poder constituido, tuviera la facultad de realizar una reforma total de la Constitución, contradiciendo la doctrina constitucional que señalaba que el cambio de una Constitución solo podía ser realizado por el pueblo o el poder constituyente.

Acto seguido, tras reflexionar sobre el poder constituyente, sostuvo que los intentos de cambiar la Constitución de 1993 no eran nuevos y que, desde su promulgación, en 1993, se habían hecho cuestionamientos a dicho texto por haberse redactado en una dictadura cívico-militar por un Congreso Constituyente Democrático subordinado al gobierno y aprobado mediante un referéndum objeto de controversia.

Tras recordar la Ley 27600, Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional, y la labor de la Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional Peruana, explicó que existían nuevas propuestas en el derecho constitucional progresista latinoamericano que promovía la defensa constitucional de nuevos derechos, como la democracia participativa, los derechos de la madre tierra, el derecho de acceso al internet, los derechos de los animales, los derechos de los pueblos originarios y el derecho a la interculturalidad, entre otros, que la Constitución de 1993 no reconocía.

Finalmente, indicó que la propuesta de la nueva Constitución debía respetar la democracia, los derechos y las libertades ciudadanas de nuestra historia constitucional y que debía ser redactada por una asamblea constituyente cuyos integrantes fuesen electos en su integridad para dicho efecto.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1840/2021-PE, de reforma constitucional que autoriza someter a referéndum la convocatoria de una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución Política del Perú, a cargo del señor Aníbal Torres Vásquez, presidente del consejo de ministros.



Acto seguido, suspendió la sesión por breves momentos para recibir a los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Se suspende por algunos minutos la sesión e ingresan a la sala el presidente del consejo de ministro y el ministro de justicia y derechos humanos.

Reanudada la sesión, la PRESIDENTA concedió el uso de la palabra al señor Aníbal Torres Vásquez, presidente del consejo de ministros.

El señor TORRES VÁSQUEZ, titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, inició su exposición señalando que el ordenamiento jurídico estaba constituido por multiplicidad de normas que constituían una unidad, pues se encontraban interrelacionadas unas con otras. Sostuvo que la Constitución era el criterio que determinaba si una norma jurídica pertenecía o no al ordenamiento jurídico.

Tras anotar que se venía hablando mucho sobre la asamblea constituyente, consideró necesario levantar el nivel técnico y referirse a la teoría de la asamblea constituyente. Así, en primer lugar, recordó que la Constitución era la ley fundamental y que, como tal, sustentaba todas las normas del ordenamiento jurídico, por lo que no podría haber una norma que se encontrase fuera del marco constitucional.

Luego de citar a Hans Kelsen para hacer un comentario sobre la pluralidad de normas, procedió a referirse a Norberto Bobbio, quien consideraba a la Constitución como el criterio por el cual se podía determinar si una norma pertenecía o no al ordenamiento jurídico. Tras ello, reflexionó sobre el fundamento de la Constitución, afirmando que no se encontraba en el ordenamiento jurídico, sino fuera de este. A modo de ejemplo indicó que el fundamento podía ser un acto revolucionario o un triunfo de un usurpador o un nuevo pacto social o cualquier otro hecho al cual Hans Kelsen denominaba *la norma hipotética fundamental*.

Por otro lado, explicó que los poderes establecidos en la Constitución eran poderes constituidos, los cuales tenían límites. Puso como ejemplo el caso del Congreso de la República, el cual debía seguir con los procedimientos establecidos por la Constitución para la expedición de las leyes, las cuales no podrían exceder el marco constitucional. Acto seguido, se refirió nuevamente al ordenamiento jurídico, a la interrelación entre las normas y a la fundamentación en la Constitución.

En ese orden de ideas, argumentó que el órgano que creaba la Constitución era la asamblea constituyente, considerándola como el poder supremo, el poder del pueblo, un poder que no tiene límites, un poder ilimitado, que tenía como único límite los derechos fundamentales, que podían estar no escritos. Sostuvo que la asamblea constituyente era un derecho innato del pueblo. Cuestionó a aquellos juristas que se referían a que convocar a una asamblea constituyente resultaba inconstitucional, cuando en anteriores oportunidades se habían referido a la procedencia de dicha medida. Seguidamente, se refirió al expresidente Valentín Paniagua Corazao, quien



sostuvo que él podía haber convocado a una asamblea constituyente, pero que no lo hizo porque se podría haber considerado como una manera de perennizarse en el poder. Recordó que Paniagua Corza nombró una Comisión de Bases de Estudio de la Reforma Constitucional Peruana, la cual estuvo integrada por Diego García Sayán, Domingo García Belaunde, Javier de Belaunde, Samuel Abad, Alberto Borea, Francisco Eguiguren, Jorge Danós y Javier Alva Orlandini, entre otros constitucionalistas del más alto nivel. Sostuvo que todos llegaron a la conclusión de que era posible convocar a una asamblea constituyente o, si no, a un referéndum para consultar al pueblo si deseaba que hubiera una asamblea constituyente.

Tras referirse a las alternativas propuestas por la Comisión de Bases de Estudio de la Reforma Constitucional Peruana, recordó que Javier Valle Riestra había afirmado que una asamblea constituyente era omnímoda, ilimitada, plenipotenciaria, imprescriptible, y que no tenía más fronteras que los derechos humanos escritos y no escritos. Del mismo modo, sostuvo que Domingo García Belaunde había afirmado que la iniciativa de referéndum sobre la asamblea constituyente no debía pasar por el Congreso y que solo bastaba con reunir las firmas y convocar a dicha consulta por la constituyente. Luego, señaló que Francisco Eguiguren Praeli había sostenido que lo ideal era convocar a una asamblea constituyente, al igual que Manuel Sánchez Palacios, quien había afirmado que el derecho del pueblo a tener un referéndum era inalienable. Asimismo, indicó que en el mismo sentido se había pronunciado Jorge Santisteban de Noriega.

Recordó que durante su gestión como decano del Colegio de Abogados de Lima se compró el kit electoral para recoger firmas y que el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución 104-2003-JNE, se había pronunciado afirmado que el pedido de referéndum no podía ser limitado con argumentos de carácter instrumental, porque se agravaba el derecho que tenían todos los peruanos de participar en la vida política de la Nación, pues, a fin de cuentas, el Poder del Estado emanaba del pueblo, como lo establecían preceptos constitucionales recogidos en los artículos 2 —inciso 17)— y 45 de la vigente Carta Política.

Luego de afirmar que los más grandes constitucionalistas consideraban que sí era posible convocar a una asamblea constituyente que diera una nueva constitución, sostuvo que el Congreso de la República podía modificar total o parcialmente la Constitución, como poder derivado. Sin embargo, argumentó que el Congreso no tenía la facultad de dar una nueva Constitución, pues no podría arrogarse el poder constituyente del soberano. Indicó que ese poder supremo era el único que podía dar una nueva constitución.

Por otro lado, haciendo referencia a Sieyès, sostuvo que el poder constituyente lo podía todo en ese orden de cosas, pues no se encontraba sometido a una Constitución previa. Seguidamente indicó que el Tribunal Constitucional se había referido al poder constituyente en la Sentencia 014-2002-AI, como la facultad por la cual el pueblo, en cuanto titular de la soberanía, decidía instituir un orden constitucional, y había considerado sobre este poder que, más que una fuente de creación, era una fuerza de



transformación, ya que, como tal, podía llevar a cabo la refundación del ordenamiento constitucional sobre nuevos supuestos, sean estos políticos, sociales, económicos, culturales o propiamente jurídicos. Así, consideró que nadie le podía negar al poder soberano el optar por una nueva Constitución.

Sobre el proyecto de ley propuesto, indicó que se criticaba que en un primer momento el Gobierno hubiera dicho que no promovería la asamblea constituyente y que ahora lo hacía. Explicó que el candidato Pedro Castillo siempre le había dicho al pueblo que convocaría a una asamblea constituyente, pero que con su llegada a la Presidencia se decidió que no se promovería dicha asamblea. Sin embargo, con la realización de sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros, indicó, se había podido escuchar que la población pedía el cierre del Congreso y la convocatoria a una asamblea constituyente. Sobre lo primero, indicó que el Ejecutivo no había dado señales de querer cerrar el Congreso, a pesar de estar consagrada esa posibilidad en el artículo 134 de la Constitución. Así, sostuvo que se tenía que atender la petición de la asamblea constituyente por parte de la población, además de considerar el factor de la inestabilidad política.

De otro lado, explicó que con la presentación del proyecto de ley se buscaba que el Congreso aprobase una modificación al artículo 206 de la Constitución para que, mediante referéndum, se consultase a la población si quería o no la convocatoria de una asamblea constituyente. Indicó que, en caso se desease la convocatoria, se iría a una elección de los asambleístas, a fin de que redactasen la nueva constitución, la cual sería sometida a referéndum para su aprobación. Ante el argumento de que con una asamblea constituyente se buscaría que el presidente se mantuviese en el poder, explicó que ni el presidente ni los ministros participarían en la redacción de la nueva constitución. Frente a las críticas respecto al carácter corporativista propuesto, se preguntó si a los congresistas les desagradaba que participasen todos los peruanos. Indicó que el Jurado Nacional de Elecciones sería el que establecería cómo intervendrían las distintas organizaciones para acceder a la asamblea constituyente.

A continuación, indicó que en el proyecto se contempla que la asamblea constituyente no podría intervenir en los poderes ya constituidos y que no podría reducirse el mandato de los congresistas ni del presidente.

Acto seguido, reiteró que el poder constituyente no tenía por qué estar regulado en una constitución, pues no sería constituyente, sino constituido. Sostuvo que existían otros mecanismos para acceder a la asamblea constituyente. Indicó, nuevamente, que el poder constituyente era el poder supremo, el poder de poderes, el poder fundamental, el poder originario. Indicó que, una vez presentado el proyecto de ley, el Congreso de la República tendría como competencia decidir si lo aprobaba o no.

Además, manifestó que se había cuestionado la necesidad de una asamblea constituyente, argumentando que el pueblo quería comida y trabajo. Frente a ese argumento, sostuvo que la asamblea constituyente permitiría que el pueblo también



comiera, porque eran los grandes monopolios y oligopolios los que no querían una nueva constitución. Indicó que las grandes corporaciones eran los que fijaban los precios de los bienes y servicios, ante lo cual el pueblo simplemente dejaba de comer. Expresó que, en una nueva constitución, se debían eliminar las malas maniobras que existen en el campo económico y que hablaban de libertad de mercado.

En ese orden de ideas, recordó que el Ejecutivo había una norma por la cual había exonerado a los combustibles del impuesto selectivo al consumo (ISC) y sostuvo que los grifos, para enriquecerse, no habían bajado los precios. Indicó que la referencia a que el Estado podía realizar actividad económica de manera subsidiaria debería ser retirada de la Constitución, y que aquello no era conveniente para los grandes monopolios u oligopolios. Consideró que PetroPerú debía entrar a competir en la comercialización de los combustibles para poder bajar los precios, lo que beneficiaría a la población. Asimismo, sostuvo que se debían eliminar los contratos ley, pues afectaban la libre competencia.

Del mismo modo, sostuvo que se debía acabar con la cláusula establecida en el artículo 62 referida al principio de los derechos adquiridos y que se debía mantener el principio de los derechos consumados, que ya se encontraba en la Constitución. Tras ello, procedió a ejemplificar la diferencia entre los derechos adquiridos y los derechos consumados.

A continuación, sostuvo que se debía hacer una serie de modificaciones, como la reelección de congresistas o revisar si se deseaba la reelección del presidente, o la renovación del Congreso por tercios o por mitades, o el mantenimiento de la obligatoriedad del voto o permitir el voto facultativo, así como mantener o no la regionalización o el sistema electoral con tres instituciones o si se regresaba a una sola, lo que daría mayor seguridad. Indicó que la sociedad reclamaba también una reforma en el sistema de justicia, en donde no había predictibilidad.

Posteriormente, sostuvo que la inestabilidad política en el Perú se debía a dos factores: por un lado, a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y, por el otro, a la cuestión de confianza. Recordó que el Ejecutivo había presentado un proyecto de ley para reformar aquello, pero que no se había abordado. Sostuvo que solo se había tocado el tema de la cuestión de confianza, disminuyendo la facultad del Ejecutivo, pero manteniendo incólume la facultad del Congreso de poder terminar con el mandato presidencial.

Finalmente, indicó que se solo se estaba proponiendo la convocatoria a una asamblea constituyente y reiteró que el Congreso decidiría si lo aprobaba o no. Sostuvo que el Ejecutivo no haría nada con relación a eso. Hizo un llamado a los constitucionalistas a ser honestos, lo que implicaba hablar con la verdad y no afirmar que el presidente buscaba mantenerse en el poder o que el Ejecutivo señalaría a dedo a los constituyentes. Consideró que era una inmoralidad decir que el Ejecutivo redactaría su



propia constitución, pues esta sería hecha por la asamblea constituyente y ratificada por la población.

La PRESIDENTA agradeció al presidente del consejo de ministros por su exposición y pidió mantener el orden y el respeto en la Sala.

El congresista CAVERO ALVA consideró importante abordar algunas imprecisiones dichas durante la exposición. En primer lugar, respecto a la afirmación de que no se impondría la convocatoria a una asamblea constituyente y que eso reflejaba que no se buscaba imponer una dictadura, sino seguir en el cauce democrático, señaló que aquello era un deber del gobierno, considerando que había sido elegido democráticamente en un Estado de derecho. Acto seguido, agradeció al presidente del consejo de ministros por haber manifestado que el presidente de la república prometió algo que no había podido cumplir y que, finalmente, al verse desenmascarado por mentiroso, hubiera decidido enviar ese proyecto al Congreso.

Respecto a la referencia a los Consejo de Ministros descentralizados, en los cuales la población habría pedido el cierre del Congreso y la convocatoria a una asamblea constituyente, recordó que las encuestas indicaban que solo el 9 % de peruanos consideraba como una prioridad la convocatoria a una asamblea constituyente, y que a los congresistas también les pedían, constantemente, que declaren la vacancia por incapacidad moral del presidente de la república, así como que él renuncie al cargo.

Por otro lado, sobre las opiniones del presidente del consejo de ministros acerca del título referido al régimen económico de la Constitución y la supuesta permisividad sobre los monopolios y oligopolios, recordó que la Constitución de 1993 prohibía el abuso de la posición de dominio y que era la constitución con la que se habían obtenido los mejores resultados económicos, como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y el acceso a los servicios públicos, entre otros. Respecto a las ideas de retornar a un modelo estatista, a la participación del Estado en la actividad económica y a la regulación de precios, entre otras, recordó que países como Venezuela, que funcionaban con dicho modelo, tenían a una población que sufría hambre y que no contaba con productos básicos, entre otros problemas.

Con relación a la asamblea constituyente, indicó que las constituciones se hacían con vocación de permanencia en el tiempo. Recordó que el Perú tenía una democracia representativa y no plebiscitaria, por lo que existían mecanismos institucionales para que la propia Constitución se adaptase a los cambios políticos y sociales que pudieran ocurrir a lo largo del tiempo. Explicó que la Constitución, en su artículo 206, establecía los mecanismos de reforma total o parcial.

Argumentó que el pueblo no había manifestado su deseo de escoger una mayoría en el Congreso que hiciera un cambio total de la Constitución. Sostuvo que las democracias plebiscitarias eran la fuente de las dictaduras. Así, para ejemplificar, indicó que no se podría someter a referéndum que el Perú se volviese una monarquía totalitaria. Expresó



que en las democracias plebiscitarias llevaban al abuso de las mayorías sobre los derechos de las minorías. Afirmó que una asamblea constituyente no era otra cosa que hacer *tabula rasa* de los derechos y libertades de los ciudadanos y darle la facultad a un órgano todopoderoso de volverlos a escribir.

Por otro lado, cuestionó que se hubiera afirmado que la asamblea constituyente no impediría el funcionamiento de los poderes constituidos. Sin embargo, recordó que la séptima disposición transitoria del proyecto hacía referencia a que los poderes constituidos u organismos constitucionalmente autónomos no podrían impedir en forma alguna las decisiones de la asamblea constituyente. Comparó aquella propuesta con lo que había sucedido en Venezuela, en donde, frente a un congreso opositor, la dictadura de Nicolás Madura había convocado a una asamblea con poderes constituyentes. En ese sentido, consideró que la asamblea constituyente podría significar abrir la puerta a una dictadura.

Respecto al cuestionamiento de que a los congresistas no les agradaría que todos los peruanos participasen en política, recordó que el Congreso había sido elegido por toda la población, mientras que el presidente de la república por el cincuenta por ciento más uno. Sobre la forma corporativista planteada en el proyecto de ley para la conformación de la asamblea constituyente, cuestionó que se propusiera una forma de elección por porcentajes de comunidades indígenas o de independientes, considerando aquello una caja de pandora. Luego, citando a Lord Acton, sostuvo que el poder absoluto corrompía absolutamente y cuestionó la posibilidad de que los miembros de la asamblea constituyente pudieran ser nombrados por el gobierno de turno.

Finalmente, recordó que el presidente de la república había afirmado que se habían tomado todas las medidas necesarias para garantizar el crecimiento económico, sin embargo, opinó que medidas como las contempladas en el proyecto de ley no contribuían a su afirmación, sino que abrían una caja de pandora para la instauración de una dictadura totalitaria, con los mecanismos inconstitucionales y poco representativos que contenían las disposiciones del proyecto de ley, y llamó al Ejecutivo a proponer reformas concretas para debatirlas en el Congreso de la República.

El congresista SOTO PALACIOS indicó que el Presidente del Consejo de Ministros venía cambiando de posturas, pues el 2 de marzo del año en curso había señalado públicamente que no presentaría un proyecto para la convocatoria a una asamblea constituyente. A continuación, cuestionó que fuese cierto que en las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros la población hubiese pedido la convocatoria a una asamblea constituyente. Acto seguido, pidió permiso a la Presidencia para que se reprodujera el fragmento de una reciente entrevista realizada al gobernador regional del Cusco.

La PRESIDENTA dispuso que se proyectase el referido video.



Se reprodujo el vídeo en el que se visualizó que el gobernador Benavente García, al ser consultado por el control del acceso al auditorio donde se había desarrollado el Consejo de Ministros Descentralizados, sostuvo que la organización, el acceso y la designación de oradores se encontraban a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, afirmó que se le había tratado de manipular y callar cuando intentó poner una agenda clara para que los ministros respondieran las demandas.

Continuando con su intervención, el congresista SOTO PALACIOS indicó que, de lo manifestado por el gobernador regional del Cusco, se desprendía que el ingreso a las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros dependían de la propia Presidencia del Consejo de Ministros, la cual permitía el acceso de militantes de Perú Libre que iban con una determinada agenda. Recordó que las últimas encuestas nacionales indicaban que un número muy reducido de peruanos consideraban prioritaria la convocatoria a una asamblea constituyente. En ese sentido, consultó al titular de la Presidencia del Consejo de Ministros si las demandas de los asistentes que ellos mismos invitaban reflejaban la posición de todos los peruanos.

Durante la intervención del congresista Soto Palacios, asumió la Presidencia la congresista Gladys Echaíz de Núñez Ízaga

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ agradeció al presidente del consejo de ministros por la sinceridad y franqueza con la cual había revelado la intención detrás del proyecto de ley de la asamblea constituyente. Sostuvo que, de la exposición, había quedado clarísimo cuál era el contenido que el presidente del consejo de ministros quería que se apruebe en la asamblea constituyente, con temas como la eliminación de los contratos ley, la prohibición de los monopolios o el tener un trato diferenciado para la inversión nacional respecto a la extranjera. En ese sentido, opinó que el gobierno no quería plantear la convocatoria de una asamblea constituyente para que el pueblo decidiera, sino para que se aprobase un texto con un contenido específico, como lo había revelado el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En ese orden de ideas, consideró que, para el Gobierno, la asamblea constituyente era simplemente un vehículo para imponer un proyecto político determinado, con contenido determinado, esencialmente totalitario, por lo cual se paseaban contantemente por el país con las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros, y realizados con presupuesto público. Consideró que, si el gobierno tenía claro los contenidos que deseaba que se aprobasen en una asamblea constituyente, el presidente de la república podría enviar proyectos de ley de esos temas al Congreso de la República, pues todos los cambios debían ser debatidos en dicha instancia, la cual ejercía el poder constituyente derivado. Sostuvo que el gobierno era consciente de que no se conseguirían los consensos que se requerían para aprobar las reformas concretas que se proponían. Explicó que el Congreso era el espacio para aprobar las reformas constitucionales, al haber sido elegido por el pueblo y tener que observar una serie de procedimientos, y su propio Reglamento, así como los contrapesos institucionales que



existían como garantía para el respeto de las libertades y de los derechos de los ciudadanos. Consideró que, dado que el gobierno sabía que no se conseguirían los consensos, se planteaba baipasear los mecanismos verdaderamente democráticos a través de un cascarón de apariencia engañosa, que era la asamblea constituyente, y que no solo era ajena, sino contraria al sistema democrático.

Así, explicó que el artículo 32 de la Constitución contemplaba expresamente una prohibición referida a que no se podían someter a referéndum los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, indicó que los derechos fundamentales no podían ser sometidos al voto de las mayorías y que ello era lo que se proponía con la idea de una asamblea constituyente, lo cual consideró totalitario y antidemocrático.

Finalmente, sostuvo que la exposición del proyecto de ley también revelaba el precario concepto de democracia que tenía el gobierno, pues democracia no significa solo votar o someter las cosas a votación. Consideró que ello era sintomático del totalitarismo que se profesaba.

Reasumió la Presidencia la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos

El congresista GONZA CASTILLO pidió que el congresista Cavero Alva retirase sus expresiones contra el presidente de la república, el cual, recordó, personificaba a la Nación y merecía el mayor de los respetos.

El congresista CAVERO ALVA retiró las palabras.

El congresista GONZA CASTILLO, respecto a la afirmación de que las encuestas reflejaban que solo el nueve por ciento de la población pedía una nueva constitución, preguntó si se podía seguir creyendo en encuestadoras que, en la década del noventa, recibían fajos de dólares para ponerse al servicio del régimen fujimorista. Por otro lado, sobre la afirmación de que una asamblea constituyente sería omnipotente, consideró que ese era el principio de una asamblea constituyente, si no, no sería tal. Sostuvo que quienes defienden la Constitución de 1993 eran los mismos que en la década del noventa proponían los cambios a la Constitución de 1979. A continuación, se refirió al origen de la Constitución de 1993.

Por otro lado, indicó que lo que se buscaba era que el pueblo peruano decidiera democráticamente si quería o no una nueva constitución. Sobre los temas a cambiarse en la Constitución, consideró que había puntos buenos en la actual Constitución, como los referidos a los derechos fundamentales. Afirmó que la actual Constitución había servido para un grupo reducido de personas privilegiadas que habrían sacado provecho de ella, pero que la mayoría del pueblo peruano había quedado relegada. Consideró que la Constitución era la culpable de que en la economía el 75% fuera informal. Indicó que 130 congresistas no podrían impedir el derecho del pueblo peruano de pronunciarse sobre una nueva constitución.



Señaló que el poder soberano debía decidir sobre un nuevo texto normativo, con la presencia de pueblos originarios y de agricultores, entre otros. Afirmó que la Constitución había sido redactada por un pequeño grupo de juristas que alinearon sus decisiones a directrices de un gobierno dictatorial. Por último, manifestó que la Constitución no se ajustaba a las demandas del pueblo.

El congresista AGUINAGA RECUENCO consideró que no sorprendía que el presidente del consejo de ministros pretendiera presentar a la asamblea constituyente como la pócima para solucionar los problemas del Perú que el propio gobierno había ahondado. Sostuvo que se desconocían todos los éxitos o resultados que se habían logrado con la Constitución Política del Perú. Recordó que la Constitución le dio autonomía monetaria al Banco Central de Reserva y que el actual gobierno había reelegido al presidente de dicho ente monetario. Refirió que el crecimiento económico anual había sido de 4 % y que la pobreza se había reducido del 50 % al 20% en el año 2019 y que antes las exportaciones llegaban a los cuatro millones de dólares, mientras que en la actualidad eran cincuenta mil millones de dólares. Del mismo modo, mencionó que el déficit fiscal y la deuda pública habían sido controlados.

Por otro lado, luego de referirse a los países que recientemente habían cambiado sus constituciones en América Latina para adoptar modelos como el propuesto por el presidente del consejo de ministros, mencionó las consecuencias negativas que podría tener la convocatoria a una asamblea constituyente.

Recordó que la Constitución de 1979 fue consecuencia de un golpe militar y que, en ese contexto, el dictador Morales Bermúdez amenazó incluso con el cierre de la asamblea constituyente. Tras recordar que la Constitución de 1933 también tenía su origen en un golpe de Estado, indicó que dicha Constitución sirvió para salir de la crisis en la que se vivía. Respecto a los argumentos referidos a la actual crisis política e institucional, sostuvo que ello se debía a la conducción del Estado, mas no a la Constitución. Luego hizo referencia a los antecedentes delictivos de algunos ministros de Estado y a las desventajas que ocasionó el rol de Estado empresario, contemplado en la Constitución de 1979.

Finalmente, señaló que la Constitución Política había tenido 22 modificaciones, que se habían realizado conforme al artículo 206, tanto a nivel económico, como de derechos humanos y descentralización, entre otras. Sobre esta última reforma, recordó que los mayores índices de corrupción en gobiernos regionales se dieron en gobiernos que profesaban las mismas ideas del actual partido de gobierno, y reiteró que los cambios constitucionales se debían hacer conforme al artículo 206 de la Constitución de 1993.

La congresista PORTALATINO ÁVALOS inició su participación refiriéndose a la calificación de inconstitucional hecha por el congresista Cavero Alva respecto al proyecto de ley. Acerca de ese tema sostuvo que el ministro Torres Vásquez había sido muy claro y preciso y que había detallado con ejemplos que el proyecto de ley presentado era constitucional. Sobre las referencias a Venezuela, indicó que estas



debían ser dejadas de lado. Sostuvo que la asamblea constituyente permitiría la participación de diversos sectores. Manifestó que respaldaba la modificación del modelo económico. Afirmó que la Constitución ya había tenido un tiempo de vida, en el cual no se habían podido solucionar los principales problemas del país. Tras ello, consideró la consulta popular como un derecho fundamental. Reiteró que no se debía seguir viviendo con monopolios y en una situación en la cual el Estado no podía regular los precios.

El congresista CUTIPA CCAMA consideró que a partir de la exposición había quedado claro el procedimiento para la elaboración y aprobación del nuevo texto constitucional, así como la autonomía que tendría la asamblea constituyente. Sostuvo que dicha explicación no había sido del agrado de algunos congresistas. Cuestionó la referencia del congresista Cavero Alva a la representatividad del Congreso frente a la del presidente de la república. Sostuvo que considerar la asamblea constituyente como un monstruo era descalificar la capacidad del pueblo para elegir sus asambleístas. Argumentó que para que no existiera un desbalance o desconexión con la realidad normativa era necesario que la norma constitucional fuese actualizada y a través de un nuevo texto constitucional, labor que le correspondería a una asamblea constituyente, a la cual calificó como poder originario, pues daría origen a una nueva norma constitucional. Agregó que también era un derecho, pues no se podía quitar la oportunidad al pueblo peruano para que de manera directa decida si se cambia o no el texto constitucional.

El congresista BELLIDO UGARTE consultó al presidente del consejo de ministros sobre la Ley 27600, la cual suprime la firma y establece el proceso de reforma constitucional. Del mismo modo, preguntó si se había considerado tomar la alternativa recogida en la Sentencia recaída en el Expediente 014-2002-AI, en la cual se planteaba que se declarase la nulidad de la Constitución de 1993 y la vigencia de la Carta de 1979. Anotó que la actual Constitución había tenido una serie de cuestionamientos. Seguidamente, se refirió al artículo 307 de la Constitución de 1979 y sobre su vigencia. En ese sentido, sostuvo que en el año 1992 no se había consultado si se estaba de acuerdo o no con tener una nueva Constitución, por lo que la consideró impuesta. Consultó al presidente del consejo de ministros si se había visto por conveniente el restablecimiento de la Constitución de 1979.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA inició su intervención agradeciendo al presidente del consejo de ministros por haber citado a Hans Kelsen, quien había introdujo el concepto de la pirámide normativa, recogida en el artículo 51 de la Constitución Política, que señalaba que la Constitución era la norma de normas, la que estaba en la pirámide del ordenamiento jurídico y que, por eso, resultaba ser la norma que desarrollaba todas las demás normas. Recordó que el artículo 206 establecía el procedimiento para la reforma constitucional.

Sobre el proyecto de reforma constitucional presentado, el cual proponía un artículo 207 referido a la asamblea constituyente, sostuvo que ello implicaría la reforma del artículo 206 de la Constitución, pues se incorporaría la asamblea constituyente para la reforma



total de la Constitución. Advirtió que, de igual modo, la asamblea constituyente no estaba regulada en la Constitución. Recordó que el artículo 32 de la Constitución señalaba que se podía someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución, así como las limitaciones para la realización de referéndum. Explicó que el referéndum era una forma de participación ciudadana, con limitaciones; que estaba sujeto al artículo 32 y que estaba dirigido para aprobar textos normativos, mas no para hacer consultas de si se quisiera o no la convocatoria a una asamblea constituyente.

Sostuvo que, de pretender realizarse una consulta como la planteada, se debería recurrir al plebiscito, que lo definió como una consulta ciudadana a través de la cual los poderes públicos sometían al voto popular directo una propuesta determinada sobre una cuestión política, para que la apruebe o rechace. Señaló que el plebiscito no había sido recogido en la Constitución como una forma de participación ciudadana. En consecuencia, preguntó cómo el Congreso podría adecuar el tema de la asamblea constituyente y consultar al pueblo a través de un referéndum que responda afirmativa o negativamente si apoyaba su convocatoria, considerando que eran instituciones diferentes las que tratarían el tema y no estaban contenidas en la Constitución.

Por otro lado, señaló que tanto el tema de la asamblea constituyente como del poder constituido habían sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 014-2002-AI, cuyo fundamento 113 afirmaba que si bien la decisión de instaurar un distinto orden constitucional podía realizarse a través de aquellos mecanismos —esto es, mediante una asamblea constituyente soberana, o con la instalación de una asamblea constituyente, pero condicionando su obra a la aprobación del poder constituyente—, no impedía que, en un ordenamiento como el peruano, donde se había constitucionalizado la función constituyente, el proyecto de una Constitución pudiera ser elaborado por el Congreso de la República, para posteriormente someterlo a la decisión del soberano, a través del referéndum. Explicó que, con ello, el órgano de control de la norma constitucional decía que la reforma total de la Constitución, tal cual estaba prevista en el ordenamiento legal, se hacía a través del Congreso para luego someterlo a la aprobación de la ciudadanía a través de un referéndum.

En ese orden de ideas, sostuvo que la forma propuesta en el proyecto de ley era de carácter plebiscitario, institución que no estaba contenida en la Constitución ni se había propuesto en el proyecto de ley como una modificación del artículo 32 para incorporar el plebiscito como forma de participación ciudadana, tal como se había hecho en Chile cuando se modificó el artículo 5 de su Constitución para incorporar el plebiscito. Asimismo, sostuvo que tampoco se planteaba convocar a una asamblea constituyente para hacer una reforma total, tal como se había hecho en el artículo 374 de la Constitución de Colombia.

Para finalizar, manifestó que una asamblea constituyente no debería servir para excluir, separar o dividir, sino para unir, concertar y recoger aquellos cambios que se hubieran producido transcurrido un tiempo o abordar situaciones que hubieran impactado de tal



manera en la sociedad que demanden un nuevo pacto social. Cuestionó que el presidente del consejo de ministros justificase su proyecto de ley para modificar el capítulo económico y la teoría de los derechos adquiridos. Sobre lo primero, parafraseó el artículo 61 de la Constitución que establecía que el *Estado facilitaba y vigilaba la libre competencia; que combatía toda práctica que la limitase, así como el abuso de posiciones dominantes o monopolísticas, y que ninguna ley ni concertación podía autorizar ni establecer monopolios*. Sobre los derechos adquiridos, citó el artículo 103 de la Constitución y afirmó que la teoría de los derechos adquiridos había sido suprimida desde el año 1993 y que en la actualidad regía la teoría de los hechos cumplidos. En ese sentido, cuestionó aquella argumentación para proponer un cambio constitucional.

Es más, recordó que en el proyecto de ley se había pensado la asamblea constituyente como única, extraordinaria e ilimitada, lo que la llevaría a ser un órgano plenipotenciario; por tanto, se preguntó cómo se podría decir a dicha asamblea que respetase los cinco años de gobierno establecidos en la Constitución o que regulase determinada materia. Advirtió que el proyecto de ley traía consigo condicionamientos, que, por principio, no eran posibles. Pidió al presidente del consejo de ministros aclarar ello, así como las disposiciones transitorias propuestas. Reiteró que el referéndum no era el mecanismo para hacer una consulta.

El congresista QUITO SARMIENTO consideró que no había una lectura adecuada de lo presentado por el Ejecutivo. Sostuvo que el proyecto del Ejecutivo era respecto a una reforma a la Constitución de 1993 para la inclusión de un nuevo artículo. Anotó que el artículo 32 de la Constitución establecía que podía someterse a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución y que, por ello, en el proyecto se planteaba una reforma parcial de la Constitución. Argumentó que tanto el referéndum como el plebiscito eran mecanismos que se iban planteando ante la ausencia o ante ciertas limitaciones que pudieran existir en el Congreso para avanzar en los cambios que se requerían y se necesitaban. Manifestó que era necesario devolverle el poder al pueblo.

Recordó que en la Sentencia 014-2002-AI, el Tribunal Constitucional había concluido en que la Constitución de 1993 había sido consecuencia de un golpe de Estado, por lo que consideró que el pueblo tenía todo el derecho de pronunciarse. Seguidamente, argumentó la necesidad de tener una nueva Constitución porque existía población que carecía de muchos servicios o que tenían problemas que no eran tomados en consideración. Afirmó que la Constitución de 1993 había entregado los recursos naturales y que hoy no se tenía soberanía sobre ellos. Afirmó que un referéndum era la expresión del sentir de lo que quería la población para poder resolver un problema. Hizo un llamado a no dejarse llevar por las encuestas y atender los problemas de la población. Sugirió que, además de invitar a especialistas, se hicieran audiencias públicas para que fuese la población también quien participase en el debate.

La congresista BARBARÁN REYES se refirió a la exposición del señor Torres Vásquez e indicó que había una serie de imprecisiones. Consideró que uno no podía aprovecharse del desconocimiento de algunas personas sobre la Constitución. Acto



seguido, ejemplificó con algunos casos y advirtió los riesgos de reestablecer el control de precios. Sobre la referencia a monopolios hecha por el señor Torres Vásquez, preguntó qué había hecho el Estado para sancionar las concertaciones empresariales. Cuestionó el cambio de la posición del gobierno respecto a la convocatoria a una asamblea constituyente y recordó que, en marzo, el presidente del consejo de ministros indicó que no se buscaría la convocatoria a una asamblea constituyente. Preguntó cuál era el motivo para la presentación del proyecto de ley o la necesidad de reformar totalmente la Constitución de 1993. Consideró que el gobierno había optado por presentar el proyecto para ocultar sus deficiencias. Hizo mención del caso chileno, en donde el proceso constituyente había afectado incluso la estabilidad económica que se había logrado en los últimos años.

Sobre el argumento expuesto por el presidente del consejo de ministros y algunos congresistas referido a que la Constitución de 1993 solo había ayudado a un grupo reducido de peruanos, sostuvo que dicha posición era errada. Tras ello, solicitó a la Presidencia la proyección de algunas diapositivas.

La PRESIDENTA dispuso que se visualizasen las diapositivas.

Se proyectaron diapositivas referidas al desarrollo peruano comparando los logros económicos alcanzados bajo el marco de la Constitución de 1993 versus la Constitución de 1979.

Finalizada la visualización de las diapositivas, la congresista BARBARÁN REYES concluyó afirmando que el problema no era la Constitución Política, sino la mala gestión y la incapacidad de los gobiernos, incluyendo al actual.

El congresista BALCÁZAR ZELADA felicitó al presidente del consejo de ministros por la sustentación y manifestó que el proyecto de ley no solo despertaba pasiones y divergencias en el ámbito político, sino también en el ideológico. Recordó que algunos congresistas habían citado a Kelsen y que otros habían tenido una interpretación literal de la Constitución. Seguidamente, explicó que, desde 1993 hasta la actualidad, el derecho constitucional había avanzado y afirmó que no se podían entender las sentencias del Tribunal Constitucional con las viejas ideas de Kelsen. Sostuvo que el nuevo constitucionalismo tenía que hacer repensar a todos, especialmente a los que pensaban en redactar una nueva Constitución. Tras hacer referencia a Robert Alexy, Luigi Ferrajoli y Carlos Bernal Pulido, sostuvo que se debería tener en cuenta el nuevo constitucionalismo para la elaboración de una Constitución. Consultó sobre las cuotas planteadas en el proyecto de ley, pues podría generarse una situación de doble voto. Sobre las referencias a los monopolios, advirtió que el Estado no los prohibía. Opinó que el Estado debía participar en ciertos aspectos de la economía. Finalizó advirtiendo que se debería enriquecer el proyecto del Ejecutivo y hacer algunos ajustes que permitieran llegar a la finalidad propuesta.



El congresista MORANTE FIGARI recordó que la Constitución de 1979 provino de un golpe militar y que el gobernante en ese momento había sido escogido por el generalato. Luego de mencionar la influencia del gobierno militar en la redacción de la Constitución de 1979, se refirió a la posición del congresista Bellido Ugarte sobre el retorno a la Constitución de 1979, y recordó el procedimiento para las reformas constitucionales contemplado en dicha Carta y la no previsión de un referéndum.

Sobre la argumentación del Presidente del Consejo de Ministros y la propuesta de la participación del Estado en la economía, se refirió al caso de PetroPerú en Iquitos y a los problemas que existía con dicha empresa. Recordó que la facultad para combatir los abusos de las posiciones dominantes o monopólicas estaba en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y advirtió que dicha institución no estaba dando resultados en el actual gobierno. Sostuvo que el problema en el Perú no era la Constitución, sino la incapacidad de gestión.

La congresista MOYANO DELGADO saludó que se iniciase un debate formal sobre la reforma constitucional y advirtió que el Ejecutivo venía haciendo campaña política sobre la asamblea constituyente. Recordó que el gobierno fue elegido en el marco de la Constitución de 1993, por lo que cuestionó utilizar dicho mecanismo para plantear una asamblea constituyente. Sobre la referencia al proceso de descentralización, sostuvo que dicha reforma fue impulsada en el gobierno de Alejandro Toledo y que hasta el momento no se había culminado.

Cuestionó que el Ejecutivo criticase el proceso, pero que no lo completase. Sobre la referencia al reconocimiento del derecho al acceso a internet, indicó que no era necesario redactar una nueva Constitución para reconocerlo. Consideró que el actuar del gobierno era similar al de Venezuela o de Chile e invocó al presidente del consejo de ministros a plantear proyectos específicos de reforma constitucional. Por último, indicó que el artículo 32 de la Constitución debía ser leído junto con el artículo 206, para poder entender el procedimiento de la reforma constitucional, y pidió un mayor control político por parte del Congreso a las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros.

La PRESIDENTA indicó que había realizado una línea de tiempo en base al proyecto de ley del Poder Ejecutivo y que, de acuerdo con los plazos estipulados, la asamblea constituyente terminaría su labor en el 2024. Del mismo modo, señaló que su implementación le costaría al país aproximadamente 450 millones de soles. Reiteró que lo propuesto por el Poder Ejecutivo no era un referéndum, sino un plebiscito, lo cual no se encontraba regulado en la Constitución. Sostuvo que, en caso se quisiera realizar una consulta como la planteada, primero debería regularse en la Constitución.

Acto seguido, expresó su preocupación y preguntó si la convocatoria a una asamblea constituyente constituía una política de Estado, pues, de no serlo, no se podría explicar el gasto de recursos en las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros y en la publicidad realizada. Recordó que el señor Torres Vásquez se había referido a la



convocatoria a una asamblea constituyente como una propuesta de campaña, por lo que cuestionó el uso de recursos del Estado.

Por otro lado, sobre la referencia al momento constituyente, refirió que la encuesta publicada en la fecha señalaba que el 73 % no confiaba en el presidente de la república. En ese sentido, cuestionó que se pudiese tener un momento constituyente liderado por una persona que contaba con tal nivel de desconfianza. Del mismo modo, recordó que otra encuesta señalaba que solo un 7 % consideraba a la asamblea constituyente como una prioridad y preguntó si el presidente de la república se estaría enfocando únicamente en dicho porcentaje de la población.

Por último, indicó que en el proyecto de ley se sostenía que la reforma total de la Constitución solo sería posible vía una asamblea constituyente y preguntó en qué se basaba dicha afirmación. Recordó que el informe de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana y la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0014-2002-AI, señalaban que era constitucionalmente válido que el Congreso elaborase el texto de una nueva constitución para luego someterlo a referéndum. Preguntó por qué se tendría que convocar a una asamblea para que hubiera el trabajo que el Congreso estaba llamado a hacer.

El congresista ARAGÓN CARREÑO manifestó que el contexto que se vivía en el país era de crisis económica, política y social, que aumentaba día a día. Recordó que también existía crisis en diferentes instituciones del Estado. Sostuvo que se debía analizar si se estaba ante un momento constituyente o destituyente. Mencionó lo sucedido con la Convención Constitucional chilena, que había sido convocada en un momento destituyente, en un contexto de enfrentamiento social. Consideró que el ambiente social no era el más adecuado para convocar una asamblea constituyente, lo que podría generar una constitución que fuese el resultado de un revanchismo en la sociedad.

En ese orden de ideas, explicó que no resultaba conveniente convocar a una asamblea constituyente considerando que no se tenían garantías de que se solucionaría la crisis. Se mostró de acuerdo con dar impulso a reformas en la Constitución Política, incluso respecto al régimen económico. Sin embargo, indicó que reformar la constitución no implicaba necesariamente que se debería convocar a una asamblea constituyente. Recordó que los congresistas y los ministros de Estado estaban en sus cargos debido a las elecciones desarrolladas en el marco de la Constitución de 1993. Sostuvo que, si se deseaba un verdadero cambio, se debía observar el momento por el que pasaba el país.

Por último, pidió al gobierno mayor unidad de criterio y escuchar a la población del sector rural, de las comunidades. Reiteró que se podría llevar adelante cambios en la Constitución y que las reformas se podrían aplicando el artículo 206. Afirmó que no consideraba que existía, en la actualidad, un momento constituyente.



El congresista REYMUNDO MERCADO consideró que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo no vulneraba el marco constitucional. Sostuvo que era importante que hubiera un 25 % de peruanos que quisieran una asamblea constituyente según la encuestadora CPI (Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública). Pidió abrir un debate serio y concertado para producir una reforma constitucional que permitiera salir de la crisis social y política del país. Además, opinó que la asamblea constituyente sería más representativa que el Congreso Constituyente Democrático. Reiteró que consideraba que el proyecto era constitucional y que se ajustaba al artículo 206 de la Constitución. Saludó la amplitud del debate y sugirió el desarrollo de sesiones descentralizadas frente la urgente realidad en ciernes. Afirmó que se debía buscar alternativas para enfrentar el reto histórico que se había presentado.

El señor TORRES VÁSQUEZ, sobre la participación del congresista Cavero Alva, consideró que no era correcto que se insultase al presidente de la república. Luego indicó que una asamblea constituyente no se encontraba regulada en la Constitución, pues el poder fundamental no se encontraba regulado en el texto fundamental. Afirmó que la asamblea constituyente no podía poner límites a las generaciones futuras para que se diera una nueva constitución, por lo que no consideró correcto decir que era contrario a la Constitución. Afirmó que lo propuesto por el Ejecutivo era solo uno de los mecanismos para poder ir hacia una asamblea constituyente.

Con relación a la participación de la congresista Tudela Gutiérrez, quien hizo referencia a una intención de imponer un gobierno totalitario, sostuvo que no se buscaba ningún tipo de gobierno totalitario y que, desde el Ejecutivo, se propiciaba la economía social de mercado. Recordó que, en 1917, se desarrolló la revolución rusa con el objetivo de instaurar un Estado socialista, lo que consideró una terrible equivocación.

Respecto a la participación del congresista Aguinaga Recuenco, aclaró que en ningún momento había desconocido las obras del ex presidente Alberto Fujimori. Seguidamente, en cuanto a la pregunta formulada por el congresista Bellido Ugarte acerca del artículo 307 de la Constitución de 1979, sostuvo que debió ser ejecutado por el primer congreso que se eligió con la Constitución de 1993, por lo que consideró que el único órgano que podría restablecer la Constitución de 1979 sería la asamblea constituyente. Indicó que la asamblea constituyente no se regía por el artículo 206.

Sobre la pregunta de la congresista Barbarán Reyes, indicó que cuando se producía una crisis, el Estado podía entrar a regular la actividad económica, y con relación a las comparaciones con Venezuela, refirió que el proyecto había sido trabajado con anterioridad a que el presidente Pedro Castillo asumiera la Presidencia de la República y que había sido trabajado con constitucionalista y políticos para luego ser enviado al Ministerio de Justicia, quien había elaborado el proyecto presentado.

En cuanto a la pregunta realizada de la Presidenta de la Comisión, sobre si la asamblea constituyente era una política de Estado, refirió que el gobierno tenía una determinada política que no incluía lo que el presidente de la república había puesto en su programa.



Sostuvo que, luego de escuchar al pueblo, se había decidido impulsar el proyecto. Llamó a dialogar sin insultos y sin atropellos, y a un trabajo conjunto entre los poderes del Estado para llevar a cabo la asamblea constituyente o, en todo caso, las reformas que necesitaba la asamblea constituyente. Recordó que se habían presentado reformas para acabar con los monopolios y para la estabilidad política y señaló que el Congreso no las debatía.

La PRESIDENTA agradeció al señor Aníbal Torres Vásquez por las respuestas. Recordó que en la anterior sesión el ministro también fue convocado para la exposición de un proyecto de ley sobre la reforma al Nuevo Código Procesal Constitucional, pero que no se había obtenido respuesta de parte del despacho.

A través de la Presidencia, el congresista AGUINAGA RECUENCO pidió al señor Aníbal Torres Vásquez que identificar los países que habrían tenido una situación boyante bajo el socialismo, e hizo referencia a Venezuela, Nicaragua, Argentina y Cuba.

El señor TORRES VÁSQUEZ aclaró que no se estaba proponiendo una constitución comunista. Recordó que había dicho que eran seguidores de la economía social de mercado, creada por Adenauer, para lo cual se debía eliminar de la Constitución de 1993 la cláusula sobre la actividad subsidiaria del Estado.

La PRESIDENTA concedió el uso de la palabra al señor Félix Chero Medina, titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para complementar la exposición del titular de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El señor CHERO MEDINA saludó a la Comisión por dar inicio al debate, considerando aquello como una expresión de genuina democracia, que daba expectativas de desarrollo de un debate alturado y respetuoso a la población. Recordó que Carlos Fernández Sessarego decía que el ser humano era una unidad psicosomática sustentada en su libertad, a lo que agregó que esta libertad se debía ejercer en coherencia, respeto y tolerancia. Sobre los comentarios referidos a la inconstitucionalidad del proyecto de ley, indicó que el artículo 32 establecía que podía someterse a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución.

Argumentó que el proyecto buscaba adicionar el artículo 207 y las disposiciones transitorias para contemplar el referéndum y la convocatoria para la asamblea constituyente. Por otro lado, cuestionó la democracia representativa y preguntó si cuando un congresista hablaba se podría afirmar que hablaba el pueblo. Por último, se refirió a las conclusiones de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana y afirmó que la política y el derecho eran dinámicos; y reiteró que la propuesta de la asamblea constituyente era constitucional.

La PRESIDENTA agradeció al presidente del consejo de ministros y al ministro de justicia y derechos humanos por la exposición y suspendió por breves minutos la sesión, a fin de despedir a los ministros invitados.



—o—

Reanudada la sesión, la PRESIDENTA anunció que, continuando con la agenda, se escucharía la exposición del señor César Delgado Guembes, especialista en derecho parlamentario, sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de Ley 087/2021-IC, 174/2021-CR, 274/2021-CR, 1016/2021-CR y 1840/2021-PE.

El señor DELGADO GUEMBES inició su intervención reflexionando sobre la labor de un consultor de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Recordó que los proyectos en evaluación pretendían modificar la cláusula de reemplazo de la Constitución. Indicó que el especialista Carlos Hakansson Nieto señaló que el Proyecto 1840/2021-PE pretendía incorporar una norma de carácter autodestructivo, porque, una vez aprobado, se acabaría con la Constitución Política de 1993.

Recordó que eran dos las formas centrales en las que el pueblo podía participar en un proceso constituyente: la primera, cuando la ciudadanía presentaba una iniciativa de reforma constitucional al Congreso, luego de lo cual se podrían seguir los caminos establecidos en el artículo 206 de la Constitución y, si los promotores estaban de acuerdo con lo aprobado por el Congreso, se habría concluido con el ejercicio que se le reconocía a la población en el inciso 17 del artículo 2.

Explicó que la segunda alternativa consistía en que si los promotores de la iniciativa constataban o advertían que el Congreso había rechazado su iniciativa o habían realizado modificaciones sustanciales en el proyecto originalmente presentado, ante ello podrían adquirir un kit electoral de forma tal que completasen el número de firmas requerido, equivalente al 10% del padrón electoral, para que se produjera un referéndum.

Además sostuvo que ello iniciaría el proceso de reforma constitucional por iniciativa ciudadana, lo que permitiría que se convocase a un referéndum y que, en caso de que los promotores fuesen respaldados en ese proceso, el presidente de la república tendría que promulgar la reforma constitucional aprobada en el referéndum. Explicó que esta segunda alternativa era controversial y no gozaba de unanimidad, pues si bien el texto constitucional permitía someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución, el artículo 206 establecía el procedimiento de reforma a través del Congreso.

Acto seguido, explicó que en el proyecto de ley se debía advertir una ventaja que había conseguido el partido político Perú Libre, pues había puesto en la agenda nacional el tema de la asamblea constituyente. Sobre los cuestionamientos realizados a la Constitución de 1993 y los argumentos dados por el Ejecutivo, refirió que la propuesta no podría ser aislada de los planteamientos del partido que proponía la reforma constitucional. Cuestionó el sentido de poner en agenda la reforma constitucional cuando Perú Libre estaría buscando hacerse del control total del poder. Indicó que, si el



objetivo era el acceso total al poder, lo que se buscaría con una asamblea constituyente sería formalizar el nuevo tipo de organización social y estatal que pretendería el partido Perú Libre.

Por otro lado, indicó que, desde el punto de vista técnico, las disposiciones transitorias propuestas en el proyecto de reforma constitucional no eran compatibles ni congruentes con el artículo 207 propuesto. Indicó que la Constitución era un conjunto de reglas que debían respetarse por encima de cualquier otra norma. Preguntó por qué se proponían dos bloques separados: uno que proponía la reforma al artículo 207 y otro que señalaba la forma de la convocatoria a la asamblea constituyente. Afirmó que eran dos finalidades contradictorias, opuestas entre sí. Sostuvo que no era posible que el mismo proyecto contuviera los dos tipos de reglas. Tras explicar la incongruencia entre los dos grupos de normas propuestos, enfatizó que, de ser válido, uno de los grupos debería desestimar el otro.

En ese orden de ideas, indicó que las alternativas que tenía la Comisión eran definir, en primer lugar, el carácter constitucional o no del proyecto de reforma constitucional. Indicó que, en ese punto, se debía determinar cuál era la naturaleza del artículo 206 vigente de la Constitución. Recordó que conforme al parecer del Tribunal Constitucional y de algunos tratadistas, el artículo 206 era una cláusula de reemplazo. Manifestó que la pregunta sería si, además de ser una cláusula de reemplazo, tendría la naturaleza de una cláusula de intangibilidad. En ese sentido, indicó que el debate se centraría en la intangibilidad o no del artículo 206.

Seguidamente indicó que, mientras no se modificase el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución, todo procesamiento de iniciativa popular de reforma de la Constitución tendría que ser realizado conforme al artículo 206 de la Constitución y a la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, que indicaba que toda propuesta de referéndum debía versar sobre un texto normativo. Asimismo, explicó que si lo que se quería era que el referéndum se asemejase a un plebiscito, tendría que modificarse el artículo 45 de la Ley 26300.

A continuación, resumió que las tareas más importantes de la Comisión de Constitución y Reglamento serían determinar si era constitucional la propuesta de modificación del artículo 206 con la adición o no del artículo 207, analizando previamente si el artículo 206 era únicamente una cláusula de reemplazo o si era una cláusula de intangibilidad. Explicó que, de ser una cláusula de intangibilidad, no cabría una reforma como la propuesta, porque ya el artículo establecería los candados que impedirían cualquier otra vía de reforma de la Constitución, lo que llevaría a la Comisión a considerar el proyecto como inconstitucional. Alternativamente, dijo que, de no tratarse de una cláusula de intangibilidad, nada impediría que se evaluase el proyecto de ley.

Tras reflexionar sobre el concepto de momento constituyente, indicó que en la agenda constitucional había un debate sobre las reglas sobre la vacancia, la asamblea constituyente y el adelanto de elecciones generales, lo que habían sido objeto de



reciente interés. Sobre dichos temas indicó que con el cambio constitucional no se podrían cambiar los aspectos que se reprochaban actualmente en el país, como el nivel de inflación o las dificultades en los niveles productivos, entre otros. Así, indicó que esta situación sería consecuencia de las dificultades operativas del gobierno para hacerse cargo de los problemas del país.

Sugirió que se pensase en reformas sobre la ineficiencia en la representatividad, ante lo cual se podría considerar el voto uninominal o la eliminación del voto preferencial. Del mismo modo, explicó que se debía promover una reforma para la situación ocasionada por la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y sugirió que, ante la carencia de una mayoría en el Congreso que apoyase al presidente por haber sido elegida ésta en la primera vuelta, se pudiera considerar que en la segunda vuelta también se incluyera la votación para el Congreso. Adicionalmente, propuso que se considerase la mejora de la gestión estatal que permitiera el acceso de personas calificadas a puestos de trabajo en el Estado.

La PRESIDENTA agradeció al señor Delgado Guembes por su exposición y le pidió que se quedara algunos minutos en la Sala a fin de escuchar al especialista Oscar Urviola Hani, a quien le dio el uso de la palabra.

El señor URVIOLA HANI agradeció a la Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento por su invitación y consideró que el propósito que tenía la sesión era tan trascendente para la vida del país que cualquier fatiga podría ser superada para colaborar para trabajar por el fortalecimiento democrático. Manifestó que su exposición se centraría en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Refirió que coincidía con el señor César Delgado Guembes con relación al análisis del proyecto de ley referido.

En primer lugar, explicó que era importante analizar las características del artículo 206 de la Constitución, lo cual sería determinante en el debate de la Comisión. En ese sentido, señaló que la propuesta de añadir un artículo 207 desnaturalizaba el carácter del artículo 206. Sostuvo que el artículo 206 constitucional ostentaba una doble naturaleza, pues tenía una parte sustantiva y una parte procesal, lo que llevaba a que en un análisis de eficacia no solo se debiese tener en cuenta el procedimiento de reforma establecido, sino los fines constitucionales que estaban detrás de ello; es decir, la seguridad jurídica, la estabilidad social, económica y política. En ese sentido, afirmó que el artículo 206 funcionaba como un candado o seguro, por lo que era importante evaluar si las cláusulas que regulaban el proceso de reforma constitucional eran susceptibles de ser reformadas. Coincidió con el señor Delgado Guembes en que el artículo 206 era una cláusula irreformable.

En segundo lugar, señaló la importancia de analizar la estructura interna de la Constitución, la naturaleza jurídica del artículo 206 y sus posibilidades de reforma. Explicó que, formalmente, todas las disposiciones de la Constitución tenían la misma jerarquía o rango; sin embargo, indicó que materialmente ello no era así, pues se había



dicho que determinadas normas de la Constitución pertenecían a un denominado núcleo irreformable o a decisiones fundamentales o a un contenido constitucional esencial, lo que era denominado como *núcleo duro* o *cláusulas pétreas*. En ese sentido, explicó que toda constitución poseía principios estructurales que sostenían su coherencia interna y que algunas normas expresaban determinados valores sin los cuales no se entenderían las demás. Ejemplificó con el tema de la cláusulas de la dignidad humana. Por otro lado, indicó que también se debería considerar la legitimidad y el origen del Poder Estatal, el principio democrático y el principio de división y distribución del poder, lo cual consideró que no podía ser reformado con un sistema corporativista, por ejemplo, porque afectaría a distintos artículos constitucionales.

En tercer lugar, recordó que en el Perú se había dado doce constituciones, de las cuales dos solo habían incorporado cláusulas intangibles. Indicó que se podía inferir que el principio de la dignidad humana, el de soberanía popular, el Estado representativo y la forma republicana de gobierno eran condiciones para que los derechos fundamentales se pudieran ejercer.

Mencionó que el Tribunal Constitucional había agregado a estos límites el régimen político y la forma de Estado y que le había otorgado el carácter de límite material. En ese sentido, recordó la Sentencia 0050-2004-AI, tras lo cual explicó que la descripción de la naturaleza jurídica del artículo 206 podría hacerse en dos niveles. Describió que el artículo, por su contenido, era una norma de carácter procedimental en la medida que establecía las reglas para la reforma constitucional. Luego, indicó que, desde el punto de vista teleológico, era la norma para posibilitar la reforma. Así, consideró que el artículo era de naturaleza mixta, y no solo procedimental, sino sustantiva.

En cuarto lugar, indicó que la razón que lo llevaba a calificar a la norma como de carácter mixto era porque funcionaba como un auténtico límite al poder de reforma constitucional; es decir, el Congreso de la República asumía funciones de poder constituyente constituido únicamente mediante el artículo 206 de la Constitución, pues no tenía a disposición otra forma para actuar que no fuese solo a través o en virtud de dicha disposición constitucional.

Por otro lado, indicó que el artículo 206 resguardaba el principio de soberanía popular y el principio democrático, sobre todo cuando la reforma constitucional se llevaba a cabo con la participación directa del pueblo a través del referéndum ratificatorio y con exigencia de su aprobación por una mayoría reforzada dentro del Parlamento. Sobre esto último, refirió que la interpretación que hacía del artículo 32 respecto el referéndum para la reforma parcial o total de la Constitución necesariamente se tiene que leer e interpretar sistemáticamente con el artículo 206 de la Constitución.

En quinto lugar, expuso que otra de las razones que le llevaba a dicha conclusión era que el artículo 206 tenía estrecha relación con el equilibrio de poderes debido a que establecía la prohibición para el presidente de la República de observar las leyes de reforma constitucional. Asimismo, indicó que el artículo 206 era una cláusula que



permitía dinamizar y transformar la propia Constitución, ya que posibilitaba, junto con la interpretación constitucional, la adaptación de aquella a las nuevas transformaciones sociales y a los desafíos contemporáneos permanentes resultantes de la ciencia y la tecnología, cada vez más acelerados. En ese sentido, advirtió que las asambleas constituyentes eran únicas, no eran permanentes y no se podían estar convocando a cada rato. En cambio, indicó que la capacidad de ser el Congreso de la República un poder constituyente constituido le permitía esa dinámica y posibilitar la transformación de la propia Constitución a través de las reformas parciales.

Por último, consideró al artículo 206 como una norma de garantía de la Constitución frente a cualquier intento de desmontar el andamiaje estructural ya no sólo de la propia Constitución sino también del Estado y la sociedad en su conjunto. Así, afirmó que el artículo 206 custodiaba los valores esenciales sobre los cuales se asentaba el actual sistema jurídico constitucional.

Así, indicó que, establecida la relevancia del artículo 206 de la Constitución, cabía preguntarse si por las funciones que cumplía y por su naturaleza mixta, tendría carácter de decisión fundamental y, en consecuencia, sería irreformable. Argumentó que, en estricto, no se estaba ante una cláusula únicamente procedimental, como pareciera desprenderse de su contenido, sino ante una cláusula de custodia de la obra del poder constituyente, pues era la manifestación y concreción de su voluntad.

Además, agregó que el poder constituyente constituido no podía *autoliberarse* de la forma en que el poder constituyente habría querido vincularlo para llevar a cabo una reforma constitucional. Es más, afirmó que el artículo 206 era una cláusula irreformable, porque solo a través de ella y acatándola se podía acceder al núcleo y al conjunto de la Constitución para valorar una eventual modificación. Sostuvo que con ello se fortalecía la fuerza normativa de la Constitución, pues todos los poderes constituidos estaban sometidos a ella.

Acto seguido, reflexionó en torno a que no debía confundirse el momento constituyente con una situación de crisis. Indicó que la Constitución estaba para canalizar la solución de la crisis, pero no para ser arrastrada por ella a tal punto de derogarla. Recordó que las asambleas constituyentes eran el remedio para salir de una situación irregular como habían sido las dictaduras originadas en los golpes de estado que se produjeron entre 1968 y 1992 y que a ellas también habían acudido los dictadores presionados por su desgaste.

Finalmente, afirmó que la asamblea constituyente no se encontraba en el ordenamiento constitucional y que en el Estado constitucional de derecho se debían respetar las cláusulas para la reforma constitucional.

La PRESIDENTA recordó que la Constitución no contemplaba la posibilidad de una consulta o de un plebiscito, pues lo que estaba establecido era el referéndum de reformas constitucionales o leyes que habían pasado por el Congreso. En ese sentido,



preguntó en qué se basaba el Proyecto de Ley para proponer una consulta que no era un referéndum. Recordó que, en el caso chileno, lo primero que se había hecho era una reforma constitucional y que, una vez aprobada esta, se había ido a un plebiscito para consultar a la ciudadanía. Sin embargo, advirtió que en el proyecto de ley del Ejecutivo se pretendería hacer todo de manera conjunta.

El señor URVIOLA HANI consideró que en el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo se había confundido la institución del referéndum con la del plebiscito. Explicó que el derecho al referéndum era una novedad que traía la Constitución de 1993, y que había sido desarrollado en la Ley 26300, donde se establecía que la iniciativa legislativa se podía llevar a referéndum. Acotó que no había posibilidad de hacer consultas directas a través de la expresión plebiscitaria del pueblo, como se pretendía en el artículo primero de la fórmula legal del proyecto de ley 1840/2021-PE. Agregó que el artículo 207 propuesto abría la posibilidad de que en cualquier momento se pudiera acudir a reformas constitucionales, lo que no concordaba con el ordenamiento constitucional.

La PRESIDENTA agradeció a los expositores por compartir sus opiniones respecto a los proyectos de ley.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1016/2021-CR, Ley que modifica el artículo 206 de la Constitución Política del Perú y reconoce legitimidad a la asamblea constituyente para realizar la reforma total de la Constitución, presentado por el congresista Guido Bellido Ugarte, del grupo parlamentario Perú Libre.

El congresista BELLIDO UGARTE inició su participación explicando que, siguiendo las promesas de campaña, se había optado por presentar determinados proyectos de Ley. Explicó que se pretendía modificar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, a fin de establecer que la reforma total de la Constitución solo se pudiera realizar mediante una Asamblea Constituyente. Refirió que los cambios a la Constitución Política producidos hasta la fecha, así como la cantidad de proyectos de ley sobre reforma constitucional, ponían de manifiesto la necesidad de reconocer a nivel constitucional una asamblea constituyente para que reforme la Constitución. Sostuvo que el Estado había fallado con su sistema económico y político, planteado en la Constitución vigente, pues no consideraba otras posibilidades y mencionó los casos del gas, de los fertilizantes y de otros productos que venía reclamando la población.

Explicó que una asamblea constituyente era una reunión de personas, representantes del pueblo, que tenía como función dictar una ley fundamental. Sostuvo que en ningún extremo de la Constitución de 1993 se había contemplado la conformación de una asamblea constituyente y que se le había encargado al Congreso, de manera exclusiva, el poder de reforma, omitiendo que el poder del Estado emanaba del pueblo.



Expuso que el artículo 206 desarrollaba el procedimiento y los requisitos para reformar la Constitución. Sostuvo que la Carta vigente había sido consecuencia de una situación política especial y que había tenido su origen en el Congreso Constituyente Democrático, al que consideró de origen golpista. Agregó que el artículo 206 había generado trabas a la reforma de la Constitución, poniendo de manifiesto la necesidad de establecer un mecanismo para que el pueblo peruano, mediante la conformación de una asamblea constituyente, pudiera cambiar su carta magna cuando lo considerase necesario. Tras ello, explicó la fórmula legal planteada en el Proyecto de Ley.

La PRESIDENTA agradeció al congresista Guido Bellido Ugarte por su exposición.

En este estado, la PRESIDENTA levantó la vigésima tercera sesión ordinaria de la Comisión.

Eran las 14 h 49 min.

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Secretaria
Comisión de Constitución y Reglamento

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento