



-CONSTITUCIÓN



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO N° 012 -2022 -PR

Lima, 12 de enero de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

Objeto de la autógrafa

1. La Autógrafa de Ley tiene como antecedente el Proyecto de Ley N° 644/2021-CR, cuyo texto sustitutorio fue aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.
2. El objeto de la Autógrafa es modificar los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, en los términos siguientes:

Ley N° 26300	Autógrafa de ley
Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Artículo 40.- Improcedencia del referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.
Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.	Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en un plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, salvo que se trate de reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.

¹ Sobre la base del Informe N° 0344-2021-JUS/GA remitido con el Oficio N° 2702-2021-JUS/SG y el Informe N° D000005-2022-PCM-OGAJ remitido con el Oficio N° D000003-2022-PCM-SG.

Alcances de la autógrafa de ley

3. El derecho fundamental al referéndum

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de reconocer al referéndum como derecho fundamental en los siguientes términos:

“Es el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide en definitiva, y en forma directa algunas cuestiones relativas a la legislación; Que, mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad Constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo. De esta manera, las funciones del Gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo sin la intermediación de otras Instituciones; Que, por los enunciados anteriores se considera al referéndum como el sistema de democracia directa, cuya iniciativa para realizarlo debe partir de un porcentaje del electorado o de los ciudadanos y el cumplimiento de los requisitos para llevarlo a cabo debe ser función propia de los ciudadanos interesados en su realización; Que, por las razones expuestas anteriormente se considera que el referéndum es uno de los derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio no puede ser restringido, limitado o impedido por cualquier otra institución del contorno democrático”².

En ese sentido, el referéndum, en los términos previstos por la Ley N° 26300, constituye una manifestación del derecho de participación política. Dicho derecho es entendido como: “(...) la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado”³.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, establece lo siguiente:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

En la misma línea, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en desarrollo del artículo precitado, ha señalado que:

“El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 003-96-I/TC, Fundamentos jurídicos 1 al 4.

³ Bernaldes Ballesteros, Enrique. (2006). El derecho humano a la participación política. En: Revista Derecho PUCP, N° 59, Lima. p.11.

efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara. El artículo 25 apoya el proceso de gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto”⁴.

En el marco regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sentido similar al del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce, en su artículo 23, el derecho a la participación política en los siguientes términos:

- “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Por su parte, la Constitución Política del Perú establece en el inciso 17 del artículo 2 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”.

Asimismo, el artículo 31 de la Constitución Política del Perú reconoce que “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.”

Al respecto, se debe señalar que el referéndum no es la mera instrumentalización de un derecho, sino que es un derecho en sí mismo. Así, el derecho al referéndum permite que los ciudadanos participen en asuntos públicos a través del referéndum y no solo que participen en un referéndum; es decir que este constituye un derecho de carácter activo que conlleva a que los ciudadanos están investidos del derecho de provocar la ocurrencia de un referéndum con el objeto de hacer sentir su parecer en el ámbito de los asuntos públicos⁵.

En ese orden de ideas, el artículo 32 de la Constitución Política establece las materias que pueden ser objeto de referéndum. De este modo, se puede someter a referéndum la reforma de la Constitución, sea esta total o parcial; la aprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales, y aquellas materias referidas al proceso de descentralización. Por otro lado, se excluye de esta posibilidad la supresión o disminución de derechos fundamentales, las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

4 Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observación General N° 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev. 7 at 194, (1996). Párrafo 1.

5 Wieland Conroy, Hubert. (2008). El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú. En: Revista Derecho PUCP, p. 61.

En consideración a lo indicado, el referéndum constituye un derecho de la ciudadanía, previsto en la propia Constitución, para que esta pueda pronunciarse respecto a determinadas materias. Esta manifestación del derecho de participación política es desarrollada en el artículo 37 de la Ley N° 26300, la cual señala que “el referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan”.

Finalmente, debe señalarse que el referéndum constituye un pronunciamiento del pueblo, el mismo que es titular del poder constituyente, atendiendo al artículo 45 de la Constitución. Ello se encuentra estrechamente vinculado con el principio democrático, sobre el cual el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente:

“En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha destacado que, tal como se desprende del artículo 43° de la Constitución, el Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho. El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no solo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2° 17 de la Constitución”⁶.

4. La autógrafa de ley restringe arbitrariamente el derecho al referéndum previsto en la Constitución

El artículo 32 de la Constitución establece los supuestos en los cuales el derecho de referéndum puede ser ejercido por la ciudadanía. Estos son:

- i) La reforma total o parcial de la Constitución;
- ii) La aprobación de normas con rango de ley;
- iii) Las ordenanzas municipales; y
- iv) Las materias relativas al proceso de descentralización.

Asimismo, el ejercicio del precitado derecho cuenta con un límite expreso y concreto que se encuentra previsto en el párrafo *in fine* del precitado artículo 32. Dicho extremo señala que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

No puede dejar de advertirse que a partir del numeral 17) del artículo 2 de la Constitución, el legislador ha recibido el mandato de regular el ejercicio del derecho a referéndum. En ese marco constitucional orientador es que se ha promulgado la Ley N° 26300, texto legal que en orden a lo previsto en la Norma Fundamental ha regulado las materias susceptibles de ser sometidas a referéndum, así como las que no pueden serlo.

La autógrafa de ley modifica el artículo 40 de la Ley N° 26300 establece que no pueden someterse a referéndum las materias y normas previstas en el artículo 32 de

la Constitución, ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.

Esto implica que además de las materias que por disposición del artículo 32 de la Constitución no pueden someterse a referéndum, la autógrafa de ley añade a todas aquellas que, de acuerdo a la propia Constitución sí pueden ser objeto de un referéndum. Ello debido a que la modificación legal ha condicionado a que todas las materias susceptibles de referéndum deban tramitarse conforme al procedimiento previsto en el primer párrafo del artículo 206 constitucional (reforma constitucional).

La situación descrita vacía de contenido el derecho al referéndum consagrado en la Constitución, pues lo restringe de modo tal que las materias previstas en los numerales 2), 3) y 4) del artículo 32 de la Norma Fundamental que se sujetan a lo previsto en la Ley N° 26300, deban transitar por el procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución. Como es evidente, una ley no puede establecer un límite al referéndum, adicional al límite previsto en el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución.

En efecto, no se considera que este último regula el trámite de la reforma constitucional (que puede ser ratificada por referéndum), materia susceptible de ser sometida a referéndum, de acuerdo al numeral 1) del artículo 32 de la Constitución. No obstante, los demás numerales del referido dispositivo son sobre una materia distinta a la reforma constitucional, razón por la que no es aplicable el procedimiento previsto en el artículo 206 de la Carta Política.

5. La autógrafa de ley vulnera principios constitucionales al establecer el tránsito obligatorio por un procedimiento de reforma constitucional para ejercer el derecho al referéndum

5.1. Principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad⁷ constituye un límite para el ejercicio de la función encomendada al legislador por el numeral 1) del artículo 102 de la Constitución.

La autógrafa de ley desnaturaliza el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Carta Fundamental, el cual se circunscribe exclusivamente a la reforma constitucional.

Como se ha señalado en el punto precedente, de acuerdo al numeral 1) del artículo 32 de la Carta Política, la reforma constitucional es uno de los cuatro supuestos de convocatoria a referéndum. Esto determina que los supuestos de aprobación de normas con rango de ley, ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización, establecidos por los numerales 2), 3) y 4) del citado dispositivo siguen un procedimiento distinto al previsto en el artículo 206 de la Carta Fundamental, ya que este último responde al supuesto establecido en el numeral 1) del artículo 32 de la Constitución.

⁷ "La razonabilidad es un criterio intimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, 'implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos' (Exp. 0006-2003-AI/TC. F.J. 9)" (STC N° 1803-2004-AA, F.J. 12).

5.2. Principio de balance entre poderes

Por las razones anotadas, esta actuación del Congreso, plasmada en la autógrafa de ley, no constituye un mecanismo de equilibrio de poderes. Por el contrario, apela a una lectura arbitraria en el ejercicio de la función encomendada al legislador por el numeral 1) del artículo 102 de la Constitución, al desnaturalizar el procedimiento relativo al referéndum previsto en los numerales 2), 3) y 4) del artículo 32 de la Constitución.

Asimismo, genera el riesgo en la configuración de un absolutismo legislativo, ya que, al realizar la función de legislar fuera de los márgenes de constitucionalidad, se desatiende la prohibición establecida en el último párrafo del artículo 103 de la Carta Política, relativa a que “la Constitución no ampara el abuso del Derecho”.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado que “[e]l tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto”⁸.

5.3. Principio de previsión de las consecuencias

El escenario descrito socava el mandato del artículo 45 de la Constitución⁹, ya que el Congreso no ejerce el poder estatal “con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

En efecto, además de no enmarcarse en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, desde el Congreso no se toma en consideración los efectos que la modificatoria realizada por la autógrafa de ley.

Dicha situación queda evidenciada cuando en el análisis costo beneficio del dictamen del proyecto de ley N° 644/2021-CR se expresa que dicha iniciativa genera un beneficio sobre la ciudadanía. Esta consistiría en contar con un ordenamiento jurídico que, de manera precisa, regula las instituciones del referéndum y el proceso de reforma constitucional. Ello permitiría brindar predictibilidad y seguridad jurídica para el ejercicio de sus derechos de participación ciudadana. Sin embargo, conforme a los argumentos señalados en el presente informe, la autógrafa produce una restricción de tales derechos.

5.4. Principio de unidad de la Constitución

El Congreso ha actuado obviando dispositivos constitucionales (artículos 32 y 206 de la Constitución) y principios constitucionales (razonabilidad y previsión de las consecuencias).

Con ello se ha desconocido el carácter de la Constitución como un todo armónico, ya que ha recurrido de forma aislada a un dispositivo (artículo 206 de la Constitución), cuyo procedimiento solo versa sobre el supuesto establecido en el numeral 1) del

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 05854-2005-PA/TC, Fundamento jurídico 3.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0139-2013-AA/TC, Fundamento jurídico 32.

artículo 32 de la Constitución, mas no sobre los establecidos en los numerales 2), 3) y 4) del citado dispositivo.

Además de quebrantar el carácter unitario de la Constitución, no se ha ponderado la grave afectación sobre el derecho al referéndum, albergadas en otros contenidos constitucionales¹⁰.

5.5. Principio de concordancia práctica

El Congreso no ha optimizado el ejercicio de su función de legislador aplicándola sobre tres supuestos previstos en el artículo 32 de la Constitución que no calzan en el establecido el artículo 206 de la Carta Fundamental, ejerciendo la habilitación del numeral 1) del artículo 102 de la Constitución de manera arbitraria¹¹.

5.6. Principio de función integradora

La actuación del Congreso, lejos de integrar, pacificar y ordenar sus relaciones con la ciudadanía, las ha menoscabado al desnaturalizar el derecho al referéndum¹².

5.7. Principio de fuerza normativa de la Constitución

La interpretación que el Congreso ha dado al artículo 206 de la Constitución no ha respetado la vinculación del Legislativo con la totalidad de los contenidos constitucionales, pues ha circunscrito su potestad de legislar a una lectura aislada del artículo 102 numeral 1) de la Constitución, sin considerar la grave afectación sobre el ejercicio de los derechos civiles y políticos a través del referéndum¹³.

5.8. Principio de interdicción de la arbitrariedad¹⁴

Por los argumentos expuestos, el Congreso ha desnaturalizado el ejercicio de su función de control político, pues la misma configura un supuesto de abuso del derecho, prohibido por el artículo 103 de la Constitución. En efecto, la actuación del Poder Legislativo ha excedido los parámetros razonablemente instituidos por la Carta Política y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al no existir fundamentación objetiva y razonable que pueda justificar la intervención sobre el ejercicio de derecho al referéndum.

6. La autógrafa de ley afecta los principios de razonabilidad y seguridad jurídica al establecer que el Congreso dispone que el Presidente de la República realice la convocatoria a referéndum

La autógrafa de ley modifica el artículo 44 de la Ley N° 26300 para incorporar el procedimiento previsto en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política, estableciendo que la convocatoria a referéndum es efectuada por el Presidente de la República, por disposición del Congreso.

En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 206 de la Constitución Política, al desarrollar el procedimiento de reforma constitucional, indica que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Asimismo, señala que

10 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 5854-2005-PA/TC, Fundamento jurídico 12.

11 Loc. cit.

12 Loc. cit.

13 Loc. cit.

14 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0090-2004-PA/TC, Fundamentos jurídicos 12 al 18.

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. Como fluye de lo indicado, el citado artículo constitucional no establece que la convocatoria a referéndum deba realizarse por disposición del Congreso.

Lo indicado, evidencia que en el marco del ejercicio del derecho al referéndum reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política del Perú, dispositivo que orienta la regulación concreta prevista en la Ley N° 26300, se atribuye una función al Congreso que no se encuentra prevista expresamente en el texto de la Constitución.

En el mismo sentido, se debe mencionar que el artículo 80 de la Ley N° 26859 establece que le corresponde al Presidente de la República iniciar el proceso electoral convocando a elecciones, a excepción de lo dispuesto en la Ley N° 26300, sin establecer que el Congreso disponga del ejercicio de tal facultad.

Finalmente, el literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso de la República, al precisar las reglas para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución, tampoco señala que la convocatoria a referéndum es realizada por el Presidente de la República, por disposición del Congreso.

Lo anotado permite señalar que la función que el Congreso se atribuye, a través de la autógrafa de ley, no encuentra asidero en la Constitución Política ni en ninguna norma del ordenamiento legal, lo que generaría un condicionamiento a la competencia del presidente de la República para convocar a referéndum, situación que afecta el principio de razonabilidad y de seguridad jurídica, además de los principios constitucionales antes referidos.

7. El menoscabo, producido por la Autógrafa de Ley, del rol del Estado de promover la democracia participativa y de la Política General de Gobierno 2021-2026, y la consiguiente vulneración a los principios de competencia y de separación de poderes.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República dirigir la Política General de Gobierno.

El numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Según el numeral 7.1 del artículo 7 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, la Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de gobierno.

En ese contexto, y con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral del país, mediante el Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, se aprobó la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, que incluye los ejes, lineamientos prioritarios y líneas de intervención.

El artículo 3 del citado Decreto Supremo señala que la Política General de Gobierno se desarrolla sobre diez ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país, los cuales cuentan con

lineamientos y líneas de intervención que orientan las acciones de las distintas entidades públicas para el alcance de sus objetivos.

El artículo 4 del citado Decreto Supremo, contiene los Lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno. En el Lineamiento 6.1. Fortalecer el sistema democrático del Eje 6. Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo, se establece como línea de intervención: **Consolidar la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la participación política de los ciudadanos.**

En principio, cabe anotar que, conforme con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, la República del Perú es democrática, social independiente y soberana.

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 4677-2004-PATC, sobre el contenido central de lo democrático en el Estado peruano, ha señalado lo siguiente:¹⁵

“La democracia se fundamenta pues en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y fin del Estado (artículo 1 de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal, es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Desde luego, consustancia a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo y del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31 de la Constitución), (...) así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática, hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta. Entre estos se encuentran los denominados derechos políticos, enumerados en los artículos 2.17 y 30 a 35, (...) de la Carta Fundamental.

Una sociedad en la que no se encuentren plenamente garantizados estos derechos, sencillamente, o no es una comunidad democrática, o su democracia, por incipiente y debilitada, se encuentra “herida de muerte”

El Tribunal Constitucional menciona varios derechos específicos, entre los que se encuentra, el derecho de participación política contenido en el numeral 17 del artículo 2 y en los artículos 30 a 35 de la Constitución. El derecho a la participación política es consustancial a lo democrático. Sin él, la democracia no existe por su misma definición, desde que ella es participación del pueblo en la elección de gobernantes y en las decisiones.¹⁶

Para el constitucionalista Walter Albán Peralta¹⁷, el derecho a la participación ciudadana constituye un derecho fundamental recogido en la Constitución peruana de 1993, y como tal, un derecho de los individuos frente al Estado, así como un componente estructural básico del ordenamiento jurídico objetivo y expresión jurídica del sistema de valores que este conlleva.

Resulta inconcebible una democracia que desconozca a los ciudadanos su derecho a intervenir en los distintos ámbitos de la esfera pública, no solo porque ello resulta una manifestación directa de la dignidad humana, sino porque tal participación supone

¹⁵ En: Rubio, Marcial. El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2da Edición. Fondo Editorial PUCP. 2006. Pags. 15 - 16.

¹⁶ Ídem. Pag. 20.

¹⁷ La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Gaceta Jurídica. Tomo I. Pag. 2010. En <https://andrescusi.files.wordpress.com/2014/03/constitucion-politica-comentada-gaceta-juridica-tomo-i.pdf>

una garantía indispensable para la realización de otros derechos fundamentales y condición básica para el control de la actuación del Estado.

Agrega dicho autor, que en el ámbito político este derecho faculta a las personas para intervenir en la formación de la voluntad estatal y en los órganos e instituciones del Estado, lo que comprende el derecho a elegir y ser elegido, así como a recurrir a mecanismos de participación directa como la remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum.

Siguiendo a Sanhueza, experta en participación ciudadana, esta es “un proceso de intervención de personas y grupos en cuanto sujetos y actores en las decisiones y acciones que los afectan a ellos o a su entorno”¹⁸.

La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece en su artículo 8 que: *“El Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación”*. Así, el Estado tiene la misión de promover la participación ciudadana, por lo que la Autógrafa de Ley implica que el Estado cede o se desentiende de este importante rol.

Por otro lado, el Principio de Competencia, contenido en el Título Preliminar de la Ley N° 29158, implica lo siguiente:

“Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.”

Por su parte, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú consagra el Principio de Separación de Poderes, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

Cabe resaltar que el Principio de Separación de Poderes ha sido desarrollado ampliamente por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, como en la sentencia recaída en el Expediente N° 01761-2008-AA/TC.

Por ello, la consolidación del derecho a la participación política contenido en el inciso 17 del artículo 2, y en los artículos 30 al 35 de la Constitución Política del Perú, como derecho fundamental, y como componente del Estado democrático, constituye una de las líneas de intervención prioritarias del Gobierno, en el marco de la Política General de Gobierno 2021-2026.

Entonces, la Autógrafa de Ley impedirá que el Ejecutivo dé cumplimiento al ya citado lineamiento de política 6.1 de la Política General de Gobierno 2021-2026, que llama a que el Estado consolide la participación política de los ciudadanos. Así, la Autógrafa de Ley vulnera los principios de separación de poderes y de competencia, al

inmiscuirse en la competencia exclusiva y excluyente del Ejecutivo de formular y dirigir la política general de gobierno.

8. **Sobre la afectación al derecho a la participación política (en específico, al referéndum) en la propuesta de modificación de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación Política y Control Ciudadanos.**

El inciso 1 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra el derecho a la participación ciudadana:

"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".

El numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la participación política, como un derecho fundamental, en los términos siguientes:

"Derechos fundamentales de la persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

Por su parte, el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos, establece lo siguiente:

Participación ciudadana en asuntos públicos

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

Conforme se ha expresado en el numeral que antecede, el derecho a la participación política, según lo señalado por el Tribunal Constitucional, se encuentra plasmado en el numeral 17 del artículo 2, y en los artículos 30 al 35 de la Constitución Política del Perú.

De la lectura de las disposiciones constitucionales contenidas en el numeral 17 del artículo 2 y el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, podemos afirmar que el derecho fundamental a la participación política comprende el derecho fundamental al referéndum. Así también, lo ha dejado establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00003-1996-AI:

"(...) el artículo 2 de la Constitución en su inciso 17 establece como un derecho fundamental de la persona el de 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 legislativo, y de referéndum. De esta manera nuestra legislación ratifica que el referéndum es un derecho fundamental de la persona (...)"



La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, ha desarrollado, entre otras, las referidas disposiciones constitucionales, señalando en su artículo 1 que dicha Ley regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos de conformidad con la Constitución.

De acuerdo con el literal c) del artículo 2 de la citada Ley, uno de los derechos de participación de los ciudadanos es el referéndum definido como el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la constitución en los temas normativos que se le consultan.

Como se ha mencionado, el artículo 32 de la Constitución Política del Perú establece aquellas materias que pueden ser sometidas a referéndum, y aquellas que no pueden serlo:

“Consulta popular por referéndum. Excepciones

Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:

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

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

En concordancia con esta disposición constitucional, los artículos 39 y 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establecen lo siguiente:

“Artículo 39.- Procede el referéndum en los siguientes casos:

- a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma.*
- 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.*

Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.”

Siendo ello así, se advierte que el derecho fundamental al referéndum, expresión del derecho fundamental de participación política, puede ejercerse en los supuestos señalado en los numerales del 1 al 4 del artículo 32 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 39 de la Ley N° 26300; no obstante, no podrá ejercerse, respecto a las materias señaladas en el segundo párrafo del citado artículo 32 de la Constitución.

Ahora bien, la Autógrafa de Ley plantea modificar el artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, precisando que no pueden someterse a referéndum, además de las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política, todas aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución.

“Artículo 40.- Improcedencia de referéndum

No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.”

Cabe resaltar que, el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, establece que 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 (...).

Al respecto, conforme a lo ya señalado, la modificación del artículo 40, propuesto por la Autógrafa de Ley, condiciona a que todas las materias susceptibles de referéndum, es decir, la reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales; y, las materias relativas al proceso de descentralización, deben tramitarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución referido únicamente a la reforma constitucional.

Como ya se ha observado, la situación descrita vacía de contenido el derecho al referéndum, pues las materias previstas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 32 de la Constitución transiten por el procedimiento previsto en el artículo 206 de la misma norma, sin considerar que éstas versan sobre una materia distinta a la reforma constitucional, motivo por el cual no resulta aplicable el procedimiento establecido en el artículo 206 antes citado.

En consecuencia, podemos señalar que la Autógrafa de Ley, en el extremo que plantea modificar el artículo 40 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, vulnera el derecho fundamental al referéndum, al establecer por ley que las materias distintas al de la reforma constitucional, tales como: la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales; y, las materias relativas al proceso de descentralización, deban transitar por el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, lo cual contraviene lo establecido en el numeral 17 del artículo 2, así como los artículos 31 y 32 de la Constitución Política del Perú, razón por la cual se observa dicha Autógrafa de Ley.

9. Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley y ausencia de análisis constitucional de proporcionalidad de la restricción a los derechos de participación política y al referéndum

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

Por su parte, cabe mencionar que el Análisis Costo Beneficio (ACB) es el “análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”¹⁹. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general²⁰.

El adecuado desarrollo del ACB debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”²¹.

El ACB es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”²².

Al respecto, es posible colegir que el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento no cumple con sustentar diversos aspectos relevantes contenidos en la iniciativa legislativa, requisito necesario para determinar la necesidad y oportunidad de su aprobación, dado que, no justifica por qué la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales; y, las materias relativas al proceso de descentralización, como materias susceptibles de referéndum, deben transitar por el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, el cual regula únicamente el procedimiento de reforma constitucional; habida cuenta que no se evidencia que se haya efectuado un análisis de la constitucionalidad y legalidad de la medida, al ser ésta una medida restrictiva de derechos; como tampoco se verifica que se hayan adoptado los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para justificarla.

Sobre esto último, debemos precisar que, de acuerdo a lo expresado por el Tribunal Constitucional, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, previstos en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución constituyen un parámetro de determinación de validez de los actos (normativos y no normativos) que establezcan límites a los derechos fundamentales²³.

19 CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa. Aprobado por la Mesa Directiva 2020-2021, Lima, 2021, p. 91.

20 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

21 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

22 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

23 STC N° 4677-2004-PA/TC. Fundamento 26.

Asimismo, cabe anotar que, el ámbito de proyección del principio de proporcionalidad, no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, puesto como lo establece dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no²⁴.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que el presupuesto para la aplicación del juicio de proporcionalidad o razonabilidad es siempre la presencia de dos principios constitucionales en conflicto y una decisión que afecta a alguno de estos principios o bienes constitucionales.

De este modo, la aplicación del principio de proporcionalidad debe suministrar elementos para determinar si la intervención en uno de los principios o derechos en cuestión, es proporcional al grado de satisfacción que se obtiene a favor del principio o valor favorecido con la intervención o restricción. El test está compuesto por tres sub principios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, según lo expuesto por el Tribunal Constitucional en abundante jurisprudencia.²⁵

Con relación a la aplicación del test de proporcionalidad, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Exp. N° 579-2008-PA/TC, ha señalado lo siguiente:

(...)

Aplicación del test de proporcionalidad

25. Tal como lo ha establecido este Colegiado, el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro."

En tal sentido, se advierte que, al contener la Autógrafa de Ley una medida restrictiva del derecho de participación política y al referéndum, correspondería que la misma supere el test de proporcionalidad, descrito precedentemente; no obstante, revisado el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, no se evidencia que se haya efectuado el test de proporcionalidad, por lo tanto, podemos concluir que la Autógrafa de Ley no ha logrado determinar la legitimidad de la medida restrictiva que propone.

24 STC N° 0010-2002-AI/TC. Fundamento 195.

25 STC N° 1209-2006-PA/TC. Fundamento 55.

10. Vulneración de la Autógrafo de Ley a las competencias del Congreso de la República, expresamente establecidas en la Constitución Política del Perú.

De otro lado, con relación a la modificación del artículo 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, por el que se plantea establecer que en el caso de reforma constitucional, el Presidente de la República convoca al referéndum por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, debemos señalar que, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0013-2002-AI-TC26 autoriza la inclusión de competencias por las Ley, en adición a las que a determinado órgano haya dado la Constitución, pero a condición de que:


- i) Sean compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución;
- ii) tengan una finalidad legítima en sí mismas y sean apropiadas para tal finalidad, es decir que haya una correspondencia entre medios y fines; y,
- iii) no estén prohibidas por el derecho.


De la revisión de la Autógrafo de Ley así como del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, no se advierte que el legislador haya realizado dicho análisis, por lo que podemos concluir que la iniciativa legislativa no ha logrado sustentar la modificación del artículo 44 de la Ley N° 26300, antes citada.

Entonces, este extremo de la Autógrafo de Ley también resulta inconstitucional, en la medida que pretende por una norma de mero rango legal agregar una competencia para el Congreso de la República que no se encuentra en la Constitución Política del Perú, consistente en que el Congreso dispone que el Presidente de la República convoque a referéndum para aprobar una reforma constitucional, incluso como condición *sine qua non* para que ello sea posible. Lo anterior no se encuentra previsto entre las atribuciones del Congreso, señaladas en el artículo 102 de la Constitución, e incluso vulnera el inciso 2 de dicho artículo, que establece que el Congreso debe "Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes (...)".

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley 644/2021-CR.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **enero** del **2022**

Pase a la Comisión de **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE
REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y
44 DE LA LEY 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y
CONTROL CIUDADANOS**

**Artículo único. Modificación de los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los
Derechos de Participación y Control Ciudadanos**

*Se modifican los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de
Participación y Control Ciudadanos, conforme al siguiente texto:*

“Artículo 40.- Improcedencia de referéndum

*No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el
segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se
tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo
206 de la Constitución Política.*

Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum

*La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad
electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las
respectivas iniciativas, salvo que se trate de una reforma constitucional, en
cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición
del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer
párrafo del artículo 206 de la Constitución Política”.*





*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los dieciséis días del mes de diciembre de dos mil veintiuno.*



Maria Carmen Alva P

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República



Lady Mercedes Camones Soriano

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República



AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA