



**ACTA DE LA DECIMONOVENA SESIÓN ORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO**

Periodo de sesiones 2020-2021

Plataforma Microsoft Teams

Martes, 13 de octubre de 2020

Resumen de acuerdos:

- **Se aprobó por unanimidad el acta de la sesión ordinaria decimoséptima, del 29 de setiembre de 2020.**
 - **Se aprobó por mayoría el dictamen de control de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 014-2020, que regula disposiciones generales necesarias para negociación colectiva en el sector público.**
 - **Se aprobó por mayoría el dictamen de control de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 016-2020, que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público.**
 - **Se aprobó por unanimidad la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados.**
-

A través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 11 h 15 min del martes 13 de octubre de 2020, el congresista Omar CHEHADE MOYA, Presidente de la Comisión, con el *quorum* reglamentario, dio inicio a la decimonovena sesión ordinaria virtual de la Comisión de Constitución y Reglamento, contándose con la asistencia de los congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; SALINAS LÓPEZ, Franco y VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha.

También se contó con la asistencia del congresista accesitario Mario Javier QUISPE SUÁREZ.

Asimismo, se dio cuenta de las licencias de los congresistas Carmen OMONTE DURAND y Luis VALDEZ FARÍAS.

El *quorum* para la presente sesión era de 12 congresistas.



I. DESPACHO

El PRESIDENTE comunicó que, a través de la plataforma virtual Microsoft Teams, así como del aplicativo WhatsApp, se había remitido la relación de documentos recibidos y enviados con fechas comprendidas entre el 5 y 11 de octubre de 2020, así como de los proyectos de ley, decretos supremos, tratados internacionales ejecutivos y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que tuviesen interés en alguno de aquellos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

En esta estación —siendo las 11 h 24 min—, se dio cuenta de la presencia del congresista Rubén Ramos Zapana, a efectos de considerar su asistencia.

II. ACTA

El PRESIDENTE manifestó que, por la plataforma Microsoft Teams, así como del aplicativo WhatsApp, se había remitido el acta de la sesión ordinaria decimosétima, del 29 de setiembre de 2020; y que, si no hubiese ninguna observación, se sometería al voto su aprobación. Seguidamente, solicitó a la secretaria técnica que se procediera con la votación.

A continuación, sometida a votación el acta, fue aprobada por unanimidad con 15 votos a favor de los congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; SALINAS LÓPEZ, Franco y VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha.

III. INFORMES

El PRESIDENTE informó que el día anterior se había recibido un correo electrónico del señor José Rocha, jefe de la Oficina de Prensa del Congreso, ante el requerimiento de la Presidencia que se explicasen los motivos por los cuales no se transmitían todas las sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento en vivo, ni por televisión ni por redes —sobre todo, las de los miércoles—; seguidamente, procedió con dar lectura al contenido del referido correo.



Mencionó que la Comisión había venido solicitando de forma insistente que se transmitieran las sesiones en vivo, sea por el canal del Congreso o por las redes; puesto que se había evidenciado que en varias oportunidades no se propalaban de forma oportuna y que, en otros casos, se habían transmitido otros eventos cuando la Comisión había estado debatiendo la bicameralidad.

Señaló que dicha situación no podía pasar desapercibida ni mucho menos aceptarse, ya que todas las sesiones eran públicas y cualquier persona que quisiera tomar conocimiento de lo que debatían los congresistas debían tener la posibilidad de acceder a la información de forma oportuna y no cuando la Oficina de Prensa lo creyese conveniente, máxime si por la pandemia las sesiones se realizaban de manera virtual.

Indicó, además, que el sustento que señalaba el Jefe de la Oficina de Prensa sobre el tema se centraba en la capacidad para transmitir varias sesiones en vivo al mismo tiempo, pero no explicaba los criterios que utilizaban para que transmitieran en algunos casos y que, en otros, dejaran de hacerlo, ni las razones por las que, habiendo este tipo de problemas técnicos desde marzo de 2020, no habían tomado medidas para obtener mayor capacidad técnica para las transmisiones y solucionar el problema que él mismo advertía.

Conminó a que la Oficina de Prensa informase antes de empezar la sesión que, de ser el caso, no se iba a poder transmitir en vivo por el canal ni por las redes sociales, a efectos de advertir a los congresistas y sus asesores para que tomaran las previsiones del caso.

Por otro lado, informó a los congresistas que en la mañana del día anterior se había recibido el pedido de la ministra de economía y finanzas para sustentar la posición del Poder Ejecutivo respecto a los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020, cuyos predictámenes habían sido programados en la agenda de la sesión en curso. Refirió que se le había explicado a la ministra Antonieta Alva Luperdi que estos decretos de urgencia habían sido emitidos durante el interregno parlamentario y que habían tenido la oportunidad de presentarse para exponer su posición, señalando, además, que la agenda de la presente sesión ya había sido distribuida y, por tanto, ya no habría sido posible modificar los puntos programados en esta.

Asimismo, refirió que, con la finalidad de que los congresistas miembros de la comisión pudiesen tomar una decisión contando con la mayor cantidad de información disponible, se había considerado escuchar la posición del Poder Ejecutivo antes de



entrar al debate de los referidos predictámenes. Indicó que, al término de las exposiciones de los invitados, programadas para la sesión en curso, y antes de entrar al debate y votación de los predictámenes de control de los decretos de urgencia 014 y 016-2020, se escucharía al señor Juan José Martínez Ortiz, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), para escuchar los fundamentos que justificaron la emisión de dichos decretos. Indicó que, de la misma manera, se escucharía a los señores Jaime de la Puente Parodi y Rosa Góngora Quintanilla, representantes del gabinete de asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quienes fundamentarían la constitucionalidad de esas normas. Expresó que, asimismo, estaría presente el señor Ricardo Montero de la Piedra, director general de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, informó que se había recibido una comunicación del Oficial Mayor en el que señalaba que, por especial encargo del congresista Manuel Merino de Lama, Presidente del Congreso de la República, que el Pleno del Congreso, en su sesión virtual celebrada el 8 de octubre de 2020, había aprobado la modificación del cuadro de integrantes de la Comisión de Constitución y Reglamento, saliendo como titular el congresista Moisés Gonzáles Cruz, por haber renunciado a la bancada de Alianza para el Progreso (APP), y que, en ese sentido, solicitaba al directivo portavoz de APP que designasen al nuevo integrante, puntualizado que a dicho grupo parlamentario le correspondía un cupo de cuatro integrantes en la Comisión.

IV. PEDIDOS

El congresista MAMANI BARRIGA comunicó que mediante oficio había solicitado que se reiterase la invitación al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), así como a la ministra de salud, señora Pilar Mazzetti Soler, para que explicasen los protocolos de salud que garantizarían el normal desarrollo del proceso electoral del año 2021. Asimismo, solicitó que se invitase a especialistas, como los señores Ciro Maguiña Vargas, Ernesto Bustamante Donayre, Marco Almerí Veramendi y Augusto Tarazona Fernández, para contrastar las explicaciones que brindaría la ministra de salud.

El PRESIDENTE aclaró que se había invitado a la ministra de salud, señora Pilar Mazzetti Soler, para que expusiera en la sesión en curso, pero que, por sus recargadas labores, se había disculpado de no poder asistir y que se estaba coordinando para que pudiera asistir a la Comisión la siguiente semana, a fin de garantizar que hubiese un proceso electoral que cumpliera con las medidas sanitarias; añadió que se estaba



coordinando la asistencia de especialistas en salud y, con relación a la presencia del jefe de la ONPE, señaló que ya se le había invitado anteriormente, ocasión en la cual había explicado detalladamente la manera como se desarrollaría el proceso electoral en el contexto de la pandemia.

Por otro lado, recordó que el señor Manuel Cox Ganoza, anterior jefe de la ONPE, había afirmado en reiteradas oportunidades que el proceso electoral del año 2021 se realizaría con voto electrónico no presencial, lo cual no fue cierto porque, cuando asistió el señor Piero Corvetto Salinas, actual jefe de ONPE, indicó que no se podrían realizar elecciones con voto electrónico no presencial, sino que se harían de manera convencional, remarcando, en salvaguarda del honor y trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento, que dicha situación había sido responsabilidad exclusiva del anterior jefe de la ONPE.

La congresista CHÁVEZ COSSIO remarcó que respaldaba lo señalado por el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento y señaló que, en las últimas elecciones generales, en las que se había utilizado la votación electrónica, se había puesto en evidencia que, tanto los miembros de mesa, como los ciudadanos no estaban familiarizados con los equipos electrónicos utilizados para la votación; asimismo, se refirió a las denuncias realizadas por falta de auditoría del sistema del voto electrónico de la ONPE, recordando la pequeña diferencia de votos que hubo en la segunda vuelta en aquella oportunidad. Señaló al respecto que hubo algo más que imprevisión y que a futuro podría investigarse si la votación electrónica habría sido utilizada para modificar el resultado de las elecciones, rememorando que el presidente Martín Vizcarra había manifestado que Odebrecht ponía y sacaba presidentes, considerando la posibilidad de que pudo haber puesto al presidente en el proceso electoral del año 2016.

En esta estación, se dio cuenta de la presencia del congresista Diethell Columbus Murata (11 h 33 min), del congresista Guillermo Aliaga Pajares (11 h 35 min) y de la congresista Leslye Lazo Villón (11 h 53 min), a efectos de considerar su asistencia.

V. ORDEN DEL DÍA

El PRESIDENTE indicó que, en la sesión en curso, se llevaría a cabo la cuarta y última ronda del ciclo de exposiciones y debates sobre los proyectos de ley 3996/2018-CR, 4111/2018-CR, 4227/2018-CR, 6123/2020-CR, 6132/2020-CR y 6281/2020-CR, que



proponían, desde diversas ópticas, la reforma constitucional instaurando la bicameralidad en el Parlamento Peruano.

Por otro lado, solicitó a la Secretaría Técnica que verificase si habían ingresado dos proyectos de ley adicionales a la Comisión de Constitución y Reglamento para que, en conjunto, con todas las demás iniciativas legislativas, se elaborase el predictamen sobre la reinstauración de la bicameralidad.

Seguidamente, hizo un recuento sobre la participación de los expositores internacionales invitados, destacando que se había contado con la de una ponente de Chile, así como con la de expositores nacionales en la decimoséptima sesión ordinaria del martes 29 de setiembre de 2020, y destacó que, en la decimonovena sesión extraordinaria, del miércoles 30 de setiembre de 2020, se habían presentado especialistas peruanos en derecho constitucional. Recordó que, en la sesión del martes 6 de octubre de 2020, también se había contado con la participación de expositores internacionales de Argentina y Brasil y precisó que el miércoles 7 de octubre de 2020 se había tenido la oportunidad de escuchar las ponencias de juristas peruanos, enfatizando que todos ellos habían compartido con los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento su posición respecto al tema.

En ese contexto, indicó que, continuando con las ponencias, se había invitado al señor José Manuel Vera Santos, catedrático en Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos de España, quien expondría sobre las experiencias y perspectivas de la bicameralidad en dicho país, y le concedió el uso de la palabra.

El señor VERA SANTOS inició su exposición indicando que todas las teorías sobre constitucionalidad debían adecuarse a la realidad y que, por tanto, las instituciones debían adecuarse a lo que necesitaba, en este caso, el pueblo peruano. Indicó que, al discutir sobre bicameralismo, se debía tener en cuenta la historia propia de cada país, para adecuarlo; precisó que el modelo de Estados Unidos de América, que era presidencialista, se adecuaba más al Perú. Mencionó que el sistema parlamentarista era el que se desarrollaba en España y que el bicameralismo era como comúnmente se había organizado a lo largo de la historia, en cámara de senadores y cámara de diputados.

Señaló que el sistema bicameral en España era asimétrico o imperfecto y que en la Constitución se establecía que la cámara de senadores y la cámara de diputados tenían el sistema de control político y que también nombraban a los magistrados, aclarando que, en términos reales, no se cumplía todo lo que decía la Constitución,



debido a que toda la actividad política fundamental y esencial, salvo determinadas funciones que no dejaban de ser muy relevantes, se desarrollaban en el congreso de los diputados. En ese sentido, anotó como funciones relevantes la moción de censura y la cuestión de confianza, que radicaba en el congreso de los diputados, único órgano capacitado para otorgar la confianza al gobierno, resaltando que políticamente era más relevante el congreso de los diputados que el senado, porque los líderes de todos los partidos políticos tenían presencia allí y marcaban la pauta.

Asimismo, informó que el papel fundamental del senado era funcionar en situaciones complejas para la convivencia, como en el procedimiento de reforma constitucional referente a la jefatura del Estado, y recordó que, cuando se produjo el golpe de estado por parte de la comunidad autónoma española de Cataluña al gobierno español, fue el senado el que tuvo un papel fundamental.

Destacó que el papel preponderante del senado para adoptar acuerdos respecto a proyectos de comunidades, dado que España era un estado autonómico descentralizado, y anotó que el Senado tenía un rol fundamental en el reparto de una bolsa común que debía dividirse decidiendo qué parte se destinaba a cada región. Remarcó, respecto a su exposición, que él planteaba los temas y que serían los congresistas, con la potestad que le dieron los electores y en uso de la soberanía, los que tomarían la decisión.

Indicó que el senado de España era una cámara de lectura, de tranquilización del sistema legislativo, porque los proyectos de ley que habían sido debatidos en el congreso de diputados pasaban al senado, en donde se realizaban las enmiendas, y luego volvían al congreso de los diputados, que era el órgano deliberativo que tenía la última palabra. Señaló que, para implantar en el Perú un sistema bicameral, el congreso de los diputados debía tener competencias distintas a las del senado, y no como las que tenía el sistema unicameral. Recomendó nuevamente que, como el Perú tenía un régimen presidencialista, debería tratar de asimilar el funcionamiento del sistema bicameral de los Estados Unidos de América.

Mencionó que en España se elegían 350 integrantes para el congreso de los diputados, que se repartían por provincias, con un mínimo de dos diputados por provincia. Mencionó que en el senado se elegían con un sistema doble; asimismo, que existía la designación de senadores por parte de las comunidades autónomas, que tenían la capacidad de elegir un número muy limitado de senadores y que en cada circunscripción territorial se elegían cuatro senadores, en lista abierta.



Por último, señaló que en ambas cámaras se tenía la figura de la inmunidad parlamentaria y de la inviolabilidad, relacionada a una situación que se presentaba cuando, en los primeros años, el Poder Ejecutivo podía perseguir a un parlamentario; asimismo, indicó que tanto los diputados como los senadores gozaban de un fuero especial, ante el Tribunal Supremo, que era el que los juzgaba; y expresó su deseo de que los congresistas llegasen a instaurar la bicameralidad conforme a la realidad del Perú.

En esta estación —siendo las 12 h 24 min—, se dio cuenta de la presencia del congresista Mariano Andrés Yupanqui Miñano, a efectos de considerar su asistencia.

El PRESIDENTE agradeció la exposición del señor José Manuel Vera Santos y dio paso a la ronda de preguntas de los congresistas.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO señaló que ella era defensora del unicameralismo y que valoraba las expresiones del señor José Manuel Vera Santos en el sentido de que se debían encontrar las soluciones que el Perú necesitaba. Indicó que, por adherirse a una u otra alternativa mayoritaria, en el mundo se decidía por el bicameralismo y valoró que se pudiera contar con el expositor para reflexionar sobre esa situación.

Por otro lado, preguntó por la demora en la gestación de las leyes en España y que si bien había plazos perentorios que se podrían plantear en los proyectos, había un corredor de ida y vuelta en la etapa de las enmiendas; al respecto precisó que en el sistema unicameral del Perú se solía excluir el plazo de una semana para realizar la segunda votación y que, el mismo día en que se aprobaba una iniciativa legislativa, se solicitaba la exoneración de segunda votación. Además, quiso saber la opinión del expositor sobre la posibilidad de que, tanto en un sistema bicameral como unicameral, los propios parlamentarios pudieran saltarse las normas y terminasen rediseñando la Constitución.

El PRESIDENTE preguntó por el enfrentamiento entre los partidarios de la monarquía y de la república, teniendo en cuenta que la elección del jefe de gobierno se realizaba a través del congreso de los diputados y recordando que, siempre que había problemas, se consideraba la posibilidad de retornar a la república, pero que a España le había ido muy bien con la monarquía constitucional, tanto en aspectos políticos como económicos.



Tras escuchar las respuestas y comentarios del señor VERA SANTOS a las inquietudes planteadas, el PRESIDENTE le agradeció su exposición.

—o—

Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE concedió la palabra al siguiente expositor invitado, el señor Antonio José Lizarazo Ocampo, magistrado de la Honorable Corte Constitucional de Colombia, para ilustrar a la Comisión sobre las experiencias y perspectivas de la bicameralidad en el vecino país de Colombia.

El señor LIZARAZO OCAMPO expresó que, desde sus orígenes como república — propiamente, desde la Constitución de 1821—, Colombia había tenido un Congreso bicameral y que, en la Asamblea Constituyente de 1991, se había aprobado la Constitución actualmente vigente, que mantenía el sistema bicameral.

En primer lugar, recordó que se había argumentado que el sistema bicameral generaba frenos interorgánicos y destacó que favorecía el sistema de pesos y contrapesos, especialmente, frente al Poder Ejecutivo. Del mismo modo, señaló que el sistema bicameral garantizaba una moderación en la producción legislativa, precisando que el argumento central era que el sistema bicameral garantizaba una mejor calidad de las normas que se producían.

Refirió que, en Colombia, había una cámara de representantes, que era territorial; que los representantes eran elegidos por circunscripciones territoriales, que coincidían con los departamentos, aclarando que el distrito capital de Bogotá era otra circunscripción; y que se elegían dos representantes por cada circunscripción territorial y cada representante adicional, por una cantidad determinada de habitantes, para que hubiese una representación proporcional.

Asimismo, indicó que también elegían representantes de los indígenas, de los afrodescendientes y de los colombianos en el exterior, precisando que se trataba de una elección no territorial, sino de carácter poblacional.

En segundo lugar, expresó que, para elegir a los integrantes del senado, se creaban circunscripciones electorales, y que la votación se hacía a nivel nacional e incluía a los residentes en el exterior. Señaló que en el senado también se creaban circunscripciones electorales para garantizar la elección de dos representantes de las comunidades indígenas y que, después del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se crearon cinco curules adicionales, tanto en la



cámara de representantes como en el senado, para el partido que surgió tras el acuerdo de paz. Detalló que la cámara de representantes la integraban 175 representantes y que el senado estaba integrado inicialmente por 107 senadores, anotando que posteriormente, tras una reciente reforma, se había incorporado un integrante adicional, tanto en el senado como en la cámara de representantes, ocupados por los candidatos que habían obtenido el segundo puesto en la fórmula presidencial.

Por otro lado, señaló que, en materia legislativa, la diferencia sustancial entre la cámara de representantes y el senado se daba cuando se tramitaba el proyecto de ley de tributos, que debía empezar en la cámara de representantes. Por otra parte, afirmó que existían diferencias respecto a las competencias en materia electoral: la cámara de representantes elegía al defensor del pueblo y el senado, al procurador general de la nación o del ministerio público.

Refirió que también había diferencias en el control de los aforados: la cámara de representantes era la encargada de tramitar las acusaciones contra los aforados, que eran el presidente, el vicepresidente y los altos magistrados, así como las denuncias ante el senado, que actuaba como juez, el cual, si encontraba algún delito, lo remitía a la Corte de Justicia, que era la instancia que juzgaba realmente a los aforados.

Respecto a los requisitos para ser elegidos, para ambas cámaras se requería ser ciudadano en ejercicio y, mientras que la edad mínima para integrar la cámara de representantes era 25 años, para el senado era 30 años; además, indicó que no se necesitaba ser colombiano de nacimiento para integrar la cámara de representantes, requisito que sí era obligatorio respecto al senado.

Con relación al diseño de un sistema de elección de los miembros de una u otra cámara, desaconsejó utilizar el mecanismo de las circunscripciones especiales, debido a que, si obtenían pocos o muchos votos, en ambos casos se elegían dos representantes.

Por último, expresó que, después de la Asamblea Constituyente de 1991, se trató de asignar funciones específicas a cada una de las cámaras en materia legislativa, electoral y de control político, así como que algunos acuerdos fuesen tramitados por la cámara de representantes junto con el senado, como un solo órgano.



El PRESIDENTE manifestó su agradecimiento al doctor Antonio José Lizarazo Ocampo por su exposición y ofreció el uso de la palabra a los congresistas para que pudiesen formular sus interrogantes o transmitir sus inquietudes y comentarios.

Seguidamente, preguntó si, en Colombia, era irrenunciable el cargo de representante o senador; asimismo, quiso saber su opinión acerca de consignar como edad mínima para postular al cargo de diputado 25 años y, para senador, 35 años, y si consideraba que un diputado o senador podría ser al mismo tiempo ministro de estado. Adicionalmente, preguntó su opinión respecto a que el candidato a la Presidencia de la República pudiese ser candidato al senado; si el senado, además de ser una cámara revisora y reflexiva, podía elegir a las altas autoridades; y, finalmente, si el senado debería ratificar los cargos de los generales de las fuerzas armadas, así como la designación de embajadores.

El congresista COSTA SANTOLALLA preguntó si solo la cámara de representantes podía presentar iniciativas de carácter tributario y pidió que especificasen las funciones de cada cámara en Colombia. Por otro lado, preguntó si el requisito de la edad mínima para postular al senado, que era de 30 años, y a la cámara de representantes, de 25 años, había tenido históricamente esa diferencia o si era el resultado de la Asamblea Constituyente de 1991.

Por otro lado, pidió que detallara el tema de la representación indígena y de afrodescendientes y su opinión sobre si consideraba útil la representación de ciudadanos residentes en el extranjero o si se debía revertir; asimismo, quiso saber cómo se elegía a los representantes indígenas.

Por último, solicitó que comentara el tema de la inmunidad; asimismo, preguntó cuál era el rol de la Procuraduría o, en todo caso, del órgano encargado de investigar a los funcionarios y parlamentarios, y si se les podía investigar y sancionar.

El PRESIDENTE resaltó la importancia de la eliminación de la inmunidad parlamentaria en Colombia, precisando que Pablo Escobar, cuando fue parlamentario, en algún momento había sido blindado por dicha prerrogativa constitucional, lo que llevó a los parlamentarios colombianos a tomar la decisión de eliminar la inmunidad de arresto y la inmunidad de proceso.

Por otro lado, con relación al tema de la población nativa, indígena y amazónica, solicitó graficar ese tema, para que, antes de elaborar el predictamen, se analizase si se podía incluir curules para dichas poblaciones en el caso del Perú.



Por último, preguntó cuál era la función de los diputados, tal como se entendía en Colombia para diferenciarlos de los integrantes de la cámara de representantes, siendo los diputados en el vecino país más que nada una suerte de nexo con los gobernadores regionales.

El señor LIZARAZO OCAMPO absolvió las preguntas e inquietudes de los congresistas y el PRESIDENTE expresó su agradecimiento al expositor invitado.

En esta estación —siendo aproximadamente las 15 h 00 min—, se dejó constancia de la presencia del congresista accesitario Fernando Meléndez Celis, a efectos de considerar su asistencia.

El PRESIDENTE comunicó que el señor Domingo García Belaúnde se había disculpado con la Presidencia de no poder participar en la presente sesión por tener que cumplir labores profesionales, e indicó que posiblemente estaría exponiendo en la sesión extraordinaria del día siguiente, junto con el señor Enrique Gherzi Silva, concluyendo así las exposiciones sobre la bicameralidad.

—o—

Prosiguiendo con el orden del día, el PRESIDENTE indicó que se había programado el debate y votación de los predictámenes de control recaídos en el Decreto de Urgencia 014-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para negociación colectiva en el sector público, y en el Decreto de Urgencia 016-2020, que establecía medidas en materia de los recursos humanos del sector público; sin embargo, anotó que, tal como se había informado al inicio de la sesión, a pedido del Poder Ejecutivo y con la finalidad de que los congresistas pudieran tener la mayor cantidad de información disponible para una mejor toma de decisiones, antes de entrar al debate de los predictámenes de control de los mencionados decretos de urgencia, se procedería con escuchar la posición del Poder Ejecutivo respecto a dichas normas. Seguidamente, concedió la palabra al señor Jaime de la Puente Parodi, asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para sustentar la posición del Poder Ejecutivo respecto a la constitucionalidad de los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020.

El señor DE LA PUENTE PARODI indicó que sustentaría la posición del Poder Ejecutivo sobre la constitucionalidad de los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020.



En primer lugar, preciso que el punto de partida había sido la expedición del Decreto Supremo 165-2019-PCM, con el que se había disuelto el Congreso anterior y convocado a elecciones para elegir uno nuevo, revocando así el mandato parlamentario y manteniendo en funciones la Comisión Permanente; agregó que otro punto que se debía tener en cuenta era que se había producido una ausencia de normas claras.

Señaló que ni en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni en el Reglamento del Congreso había una regulación expresa del artículo 135 de la Constitución y, además, que no se contaba con un desarrollo jurisprudencial sobre la materia ni había sentencia alguna que regulase la forma de legislar en una situación de interregno parlamentario. Seguidamente, solicitó retirarse un momento de la sesión virtual, lo cual fue concedido por la Presidencia.

A continuación, el PRESIDENTE dio la bienvenida a la señora Rosa Góngora Quintanilla, asesora del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para que continuase explicando la posición del Poder Ejecutivo sobre la constitucionalidad de los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020.

La señora GÓNGORA QUINTANILLA explicó que, debido a fallas técnicas, ella continuaría con la exposición. Así, precisó que el señor Jaime de la Puente Parodi había indicado que, cuando se disolvió el Congreso anterior con el Decreto Supremo 165-2019-PCM, no se tuvo un órgano habilitado que legislase como lo hacía el Congreso de la República en una situación ordinaria.

Recalcó que se trataba de una situación excepcional y sin precedentes, y anotó que ni el artículo 135 de la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni el Reglamento del Congreso daban luces claras sobre el tema, y que tampoco se contaba con desarrollo jurisprudencial al respecto; asimismo, señaló que en la doctrina había muchas posiciones; algunas, coincidentes y otras, contrarias. Destacó que, en ese escenario, el Poder Ejecutivo había decidido tomar la responsabilidad de determinar cuál era el marco que tenía para emitir los decretos de urgencia, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 135.

Además, refirió que se había tomado en cuenta una serie de principios, como eran el de la buena administración y el de la separación de poderes, entre otros; asimismo, que se habían analizado los comentarios de algunos especialistas, así como la doctrina en la legislación comparada, puntualizado que el Poder Ejecutivo, para establecer lineamientos generales a todos los sectores que pudiesen proponer decretos de



urgencia, había emitido el informe el 389-2019-JUS, elaborado por la Dirección General Normativa y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Indicó que en dicho informe se habían establecido algunos lineamientos generales y analizado el texto constitucional; asimismo, que se había comparado el numeral 19 del artículo 118 con el artículo 135 —ambos, de la Constitución— y que se había llegado a la conclusión de que los decretos de urgencia del artículo 118 eran medidas extraordinarias con la exigencia de que, para versar sobre materia económico-financiera, debían acreditar el interés general, así como cumplir con una serie de requisitos. Al respecto aclaró que los decretos de urgencia del artículo 135 se daban en un contexto diferente al del otro artículo, porque no existía un Poder Legislativo habilitado para legislar y que la Comisión Permanente tampoco había podido legislar ni había mantenido todas sus funciones; por lo tanto, señaló que ese escenario era muy distinto al anterior, en que sí había un Congreso habilitado para legislar, lo cual explicaba el carácter excepcional de los decretos de urgencia y que solo se daba en situaciones imprevisibles, muy urgentes, pudiendo la demora en su aprobación, en detrimento de diversos temas referidos al ejercicio de derechos fundamentales y al desempeño del aparato estatal.

Resaltó que la emisión de los decretos de urgencia se daba en dos escenarios distintos, aunque tuviesen la misma denominación, y que en ambas situaciones eran emitidos por el Poder Ejecutivo. Recordó que en el informe 389-2019-JUS se había llegado a la conclusión de que la necesidad exigida en los decretos de urgencia emitidos bajo el artículo 118 no era necesariamente lo mismo que en el caso de los decretos de urgencia emitidos bajo el artículo 135, toda vez que se limitaba a regular temas que se habrían producido en el momento y se dejaba de lado legislar sobre materias y aspectos que, a pesar de ser anteriores a la disolución, necesitaban una regulación en el momento; caso contrario, podrían vulnerar derechos fundamentales, así como poner en riesgo la prestación de servicios públicos, la atención de necesidades básicas y el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, indicó que otra diferencia que se había encontrado era que, por la misma naturaleza del escenario, era posible exigir que los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 solo versasen sobre materia económico-financiera, dejando en desamparo muchas materias y necesidades del Estado y de los ciudadanos. Mencionó que otra diferencia era que, según el artículo 118, los decretos de urgencia debían ser transitorios, mientras que la vigencia de aquellos emitidos al



amparo del artículo 135 dependían de la materia y naturaleza de la medida que se hubiese adoptado.

Manifestó que, con la explicación, se había llegado a la conclusión de que los decretos de urgencia del artículo 135 podían versar sobre cualquier materia para la cual fuese competente la ley ordinaria y que no sería pertinente legislar sobre leyes orgánicas, tratados internacionales, tratamiento tributario especial para determinada zona del país y otras materias que requiriesen votación calificada del Congreso.

Expresó que aquello había sido un parámetro que había puesto el Poder Ejecutivo para emitir los decretos de urgencia y que para todos los demás casos se había tratado de respetar la urgencia y la necesidad, que no eran las mismas exigencias establecidas en el artículo 118. Remarcó que el Poder Ejecutivo había emitido decretos de urgencia teniendo en cuenta que, aun cuando las normas a las que se refería el numeral 19 del artículo 118 y el artículo 135 de la Constitución compartían el mismo rango legal y denominación, y que en ambos casos eran emitidos por el Poder Ejecutivo, se trataban de tipos normativos diferentes, dado que la naturaleza y la finalidad eran distintas. Refirió que el primer decreto de urgencia emitido en el interregno parlamentario, y que analizaría el Congreso, determinaría el marco jurídico que correspondería utilizar en el estudio y control de dichos decretos.

Indicó que en el predictamen se hacía un análisis de lo que significaban los decretos de urgencia, llegándose a la conclusión de que eran normas de naturaleza distinta. Consideró que en el análisis debía haber un parámetro, porque, de lo contrario, se podría llegar a interpretaciones arbitrarias evitando que hubiera uniformidad de criterios al aplicarlos para analizar los decretos de urgencia. Mencionó que, en el predictamen, se habían encontrado algunas incongruencias pues, en principio, señalaban que no necesitaban cumplir con todos los requisitos del artículo 118, señalando que en algunos supuestos sí debían cumplirse y que, en otros, no; pero, añadió, en ese caso, no era relevante porque no generaba una situación de inconstitucionalidad.

Señaló, respecto al informe del primer decreto de urgencia analizado —que estaría sentando precedentes—, que no había claridad ni uniformidad, puntualizando que no había claridad sobre la secuencia ni hacia donde se quería llegar. Señaló que se decía, respecto al Decreto de Urgencia 014-2020, que no había autorización para que durante el interregno se emitiesen decretos de urgencia sobre materias de negociación colectiva y administrativa. Preciso que, en todo caso, no quedaba claro en el predictamen si la observación era porque no se había cumplido, que era un hecho



imprevisible y que debió atenderse inmediatamente, o si la materia laboral o negociación colectiva no correspondía a materias que estaban dentro del marco de los decretos de urgencia del artículo 135.

El PRESIDENTE agradeció la explicación de la señora Rosa Góngora Quintanilla, asesora del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y concedió el uso de la palabra al señor Jaime de la Puente Parodi para que complementase su exposición.

El señor DE LA PUENTE PARODI, continuando con su explicación, manifestó que los dos predictámenes compartían la misma esencia, al establecer diferencias sobre la naturaleza jurídica entre los decretos de urgencia regulados por el artículo 118 y aquellos dictados durante el interregno y regulados por el artículo 135; sin embargo, anotó que después se analizaban bajo la premisa de que si no tenían una regulación expresa en el artículo 135, entonces, le eran aplicables finalmente lo que establecía el artículo 118, con algunas variantes, agregando los criterios ya previstos por el Tribunal Constitucional por haberse sido dictados durante el interregno.

El PRESIDENTE agradeció la presentación del señor Jaime de la Puente Parodi, asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y concedió la palabra al señor Juan José Martínez Ortiz, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), para explicar los fundamentos que justificaron la emisión de los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020.

El señor MARTÍNEZ ORTIZ remarcó que sustentaría la validez de la forma y del fondo de los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020, emitidos durante el interregno parlamentario, precisando, en primer lugar, que el marco de análisis no podía ser el artículo 118 de la Constitución, porque se estaba hablando de otro tipo de decretos de urgencia basados en lo que establecía el artículo 135 de la Constitución, dispositivo en el cual los parámetros no eran tan rígidos como en el artículo 118.

Señaló que se habían dictado estos dos decretos de urgencia porque se quería enfrentar asuntos que requerían acciones inmediatas de parte del Estado por su impacto para el presente y para el futuro en el funcionamiento del Estado, en la gobernabilidad y en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público. Destacó que aquellos dos decretos de urgencia regulaban relaciones laborales en el sector público, que tenían impacto en las entidades estatales e incidencia presupuestal directa, destacando que en ese último aspecto radicaba la importancia de regular ambos temas.



Así, con relación al Decreto de Urgencia 014-2020, recordó que el Tribunal Constitucional, en 2016, se había pronunciado en dos sentencias de acción de inconstitucional declarando inconstitucional la acción de negociar temas económicos en el sector público.

Por otro lado, recordó que el Congreso no había emitido la norma alguna para regular el convenio colectivo y que, en la práctica, muchas entidades estatales habían realizado convenios colectivos y laudos arbitrales sin ningún parámetro.

Destacó que en el Decreto de Urgencia 014-2020 se establecían los niveles de negociación, las materias y condiciones en que se podía negociar y, en ese sentido, si se cumplía con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, e indicó que el Ministerio de Economía y Finanzas hacía un análisis económico-financiero en el que analizaba la situación presupuestal, establecía un espacio donde era posible establecer una negociación y también se establecía la intervención de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) para participar en determinados momentos.

Con relación al Decreto de Urgencia 016-2020 señaló que la Constitución establecía reglas especiales para la función pública y, por tanto, para los servidores públicos, considerándola una relación laboral especial sujeta a reglas especiales y que el Tribunal Constitucional había señalado que a partir de la Constitución se podía derivar el derecho a la igualdad de oportunidades, pero también los temas de previsión presupuestaria, flexibilidad y la protección contra el despido, agregando que, en ese contexto, el Tribunal Constitucional había enfatizado en varios casos que el acceso a la función pública debía darse en condiciones de igualdad y de promoción del mérito.

El PRESIDENTE, tras agradecer la intervención del señor Juan José Martínez Ortiz, ofreció el uso de la palabra a los congresistas que quisieran transmitir sus inquietudes u opinar sobre el tema expuesto.

El congresista COSTA SANTOLALLA preguntó al señor Juan José Martínez Ortiz si se podían resumir los tres principales cuestionamientos constitucionales respecto a cada decreto y responder los cuestionamientos de manera resumida.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILÍN mencionó que se estaba hablando de la negociación colectiva, tema regulado en varios convenios internacionales, y considerado, además, un derecho fundamental para los trabajadores. Remarcó que, a partir de ese momento, la negociación colectiva dependería de un informe financiero del Ministerio de Economía y Finanzas.



Indicó que, así como los expositores habían señalado que estaban siguiendo varias reglas establecidas por el Tribunal Constitucional, puntualizó que, en varias sentencias, el Tribunal había señalado que la negociación colectiva era un derecho y que el Estado debía promover la negociación colectiva. Preciso que el gobierno, con el Decreto de Urgencia 016-2020, restringía y limitaba de manera terminante la negociación colectiva y que incluso tenía disposiciones transitorias, como el del establecimiento de la aplicación retroactiva de la negociación colectiva.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO, tras resaltar que este tema le parecía bastante interesante, opinó que, cuando se dictaban normas en el contexto de una disolución del Congreso, más allá de las controvertidas razones de dicha disolución —situación que, además, había sido producida por el propio Poder Ejecutivo— las funciones de dicho poder del Estado debían ser lo más limitadas posibles, sin posibilidad de interpretaciones que fuesen permisibles, si no, por el contrario, muy limitativas.

Señaló que la idea de origen de la negociación colectiva era que en las instituciones privadas existiera un sindicato, ya sea mixto o por categoría —habiendo en ese entonces, cuando se planteó la figura, las categorías de empleados y de obreros— con la limitación de que el personal directivo no pudiese participar, a menos que la organización sindical los admitiera, y recordó que la negociación colectiva se hacía en materia de condiciones de trabajo y remuneraciones. Sin embargo, anotó, en el sector público no había negociación colectiva en materia de remuneraciones, porque se entendía que el sector público se regía por un presupuesto anual, en donde estaban definidos las categorías y los montos de las remuneraciones.

Asimismo, señaló que aquello había evolucionado con el tiempo, como había sucedido, por ejemplo, en EsSalud, en donde había habido más de 100 sindicatos con los que se debía negociar y recordó que se habían dado normas confusas, que eran malinterpretadas excusándose en los derechos de los trabajadores.

Preciso que, respecto al Estado, debía haber parámetros y reiteró que, en el sector público, la remuneraciones se regían por un presupuesto conformado por la recaudación de impuestos; en ese sentido, preguntó, por una parte, si en el Decreto de Urgencia 014-2020 no se establecía una limitación para que los directivos, la gerencia —esto es, la contraparte— no terminasen beneficiándose en una negociación colectiva y, por otro lado, le parecía que erraban al concebir, más allá de su constitucionalidad, que esta norma debía tener carácter permanente, cuando el



Poder Ejecutivo hubiera podido presentar un proyecto para que el Congreso legislase una normativa con dicha característica de permanencia en el tiempo.

El señor MARTÍNEZ ORTIZ, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), y la señora GÓNGORA QUINTANILLA y el señor DE LA PUENTE PARODI, asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, absolvieron las preguntas de los congresistas; el PRESIDENTE les reiteró su agradecimiento. Seguidamente, suspendió brevemente la sesión para que los expositores invitados pudieran abandonar la sala virtual.

—o—

El PRESIDENTE solicitó a la secretaria técnica que pasara asistencia para verificar el *quórum*.

Estuvieron presentes los congresistas CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARÍAS Luis; y VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha; así como de los congresistas accesitarios MELÉNDEZ CELIS, Fernando y QUISPE SUÁREZ, Mario.

—o—

Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE sustentó el predictamen de control recaído en el Decreto de Urgencia 014-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.

Manifestó que, en cumplimiento del artículo 135 de la Constitución, así como del artículo 91 del Reglamento del Congreso, y por un acuerdo de la Comisión para priorizar el tema, se había elaborado el predictamen de control constitucional del Decreto de Urgencia 014-2020, e indicó que, en virtud de lo establecido en el artículo 135 de la Constitución, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legislaba mediante decretos de urgencia de los que daba cuenta a la Comisión Permanente para que los examinase y los elevase al Congreso una vez que este se instalase; es decir, por mandato expreso de la Constitución, constituía un control compartido entre la Comisión Permanente y el Congreso de la República y que, por ello, en la primera etapa, el Poder Ejecutivo había dado cuenta del Decreto de



Urgencia 014-2020 y la Comisión Permanente había aprobado el 3 de marzo de 2020 el informe correspondiente.

Anotó que dicho informe, elaborado por el grupo de trabajo de aquel entonces, tenía amplia información recabada por las partes involucradas y que había concluido por su derogación total.

Señaló que la comisión había analizado los aspectos formales que debían cumplir los decretos de urgencia emitidos en el interregno, verificándose que el Decreto de Urgencia 014-2020 había sido refrendado por el presidente del consejo de ministros; asimismo, que se había dado cuenta por escrito al Congreso de la República dentro del plazo de 24 horas, pero anotó que no estaba refrendado por el titular del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Añadió que, conforme se podía apreciar en los requisitos sustanciales del predictamen, se había concluido que dicho decreto no cumplía con las materias habilitadas para el interregno, esto es, temas económico-financieros o tributarios, sino que, por el contrario, se refería a temas vinculados a derechos constitucionales y a tratados internacionales.

Por otro lado, destacó que no cumplía con el criterio de excepcionalidad reservado para decretos de urgencia emitidos en el interregno, porque no estaba orientado a revertir situaciones extraordinarias de urgente necesidad en dicho período; además, anotó que el Poder Ejecutivo había emitido el Decreto de Urgencia 014-2020 en febrero, cuando ya habían sido elegido los integrantes del nuevo Congreso, aunque aún no habían juramentado. Señaló que el decreto de urgencia tenía carácter de permanente y que regulaba el marco para que los trabajadores estatales ejercieran su derecho de negociación colectiva considerando, a la vez, recursos del tesoro público.

Refirió que la Comisión había concluido en que el Decreto de Urgencia 014-2020 no cumplía con lo dispuesto en los artículos 135 y 118, numeral 19, de la Constitución ni con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, por lo que se proponía en el artículo 1 que se dispusiera su derogación.

Señaló que, en virtud del artículo 135 de la Constitución, el Poder Ejecutivo había legislado mediante decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, de los que daba cuenta a la Comisión Permanente para que los examinase e informase al nuevo Congreso una vez que se instalase; así, indicó, el Poder Ejecutivo había informado a la Comisión Permanente, lo cual implicaba un control compartido entre la Comisión Permanente durante el interregno y el actual Congreso. En ese sentido, indicó que la Comisión aprobó el 10 de marzo de 2020 el informe mediante el cual se



realizaba un análisis de fondo de dicho decreto y en donde se estudiaban los artículos más controvertidos y cuestionados, concluyendo en su derogación parcial.

Resaltó que la comisión había analizado los criterios formales que debía cumplir el decreto de urgencia emitido en el interregno, que eran criterios similares, pero más flexibles que los aplicables de la normatividad constitucional; no obstante, señaló que de ningún modo podía regular cualquier tema y que debía prevalecer el derecho constitucional y social.

Con relación al predictamen de control sobre el Decreto de Urgencia 016-2020, indicó que la norma cumplía con el requisito del referendo y, en cuanto a los criterios sustanciales, con la razonabilidad requerida, se analizó si cada artículo pudiera haber sido legislado sin esperar al nuevo Congreso que estaba siendo elegido. Anotó, al respecto, que no todos esos criterios habían sido cumplidos en todos los artículos y, al analizar los requisitos necesarios para legislar en el interregno, como que las disposiciones versen sobre materia presupuestaria o económico-financiera o sobre el uso de recursos presupuestados y no utilizados en el estado anterior, el proceso del nombramiento del sector salud, el régimen transitorio del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec) y de la ONPE, así como, el de los docentes de algunos sectores.

Por último, señaló que, por lo expuesto, el predictamen concluía en que el Decreto de Urgencia 016-2020, en cuanto a los artículos 2, 3, 4, 10 y 13, así como la disposición complementaria final tercera y la disposición complementaria única, no cumplían con lo dispuesto en los artículos 135 y 118, numeral 19, de la Constitución, y dio lectura al texto legal del predictamen.

Seguidamente, ofreció el uso de la palabra a los congresistas que quisieran transmitir sus comentarios e inquietudes o formular preguntas.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO indicó, con relación al Decreto de Urgencia 014-2020, que consideraba correcta la referencia a la necesidad de establecer la limitación respecto a la temporalidad para el ejercicio de la facultad normativa del Poder Ejecutivo en circunstancias de la disolución del Congreso, asimismo, señaló que estaba de acuerdo con una serie de conceptos que se establecían en el predictamen.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo que se había afirmado en la presente sesión respecto a que el propio Congreso no había cumplido en el pasado con la invocación hecha por el Tribunal Constitucional sobre la necesidad de dar una normativa



permanente para la regulación del derecho a la negociación colectiva, que debía ser precisado mediante una normativa legislativa, manifestó que el Congreso aún tenía en agenda, para ser debatidas, una serie de proposiciones legales que habían sido decretadas tanto a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Respecto a la negociación colectiva relativa a las remuneraciones del sector público, anotó que esta era distinta a la que se seguía en el sector privado y, desde ese punto de vista, considerando el impacto que podía tener el derogar el Decreto de Urgencia 014-2020, advirtió que podía ser muy peligrosa una derogatoria plana, como la planteada, si es que el régimen no fuese sustituido por una normativa necesaria, teniendo en cuenta aún más el abuso que solía producirse por parte de la cúpula dirigencial en el sector público.

Por ello, para aminorar los impactos que podía tener una derogatoria plana, sugirió incluir una cláusula en el sentido de que esta derogatoria cumpliría sus efectos dentro de cuatro o de seis meses, a fin de tener el tiempo necesario para que el Congreso pudiera legislar al respecto. Señaló que el vacío legal que se generaba podía resultar más dañino si es que se derogaba el Decreto de Urgencia 014-2020 y reiteró que el plazo para que Congreso legislase en forma permanente sobre el tema podría ser de seis meses.

Por último, manifestó que, en lo que respecta al Decreto de Urgencia 016-2020, estaba de acuerdo con la decantación que se había hecho, considerando importante que se establecieran parámetros para que, en la administración pública, se ingresase por concurso. Resaltó que era partidaria de que se eliminase el régimen de contratos administrativos de servicios (CAS) y opinaba que, en el Congreso y en todas las instituciones públicas, debía permitirse que el personal CAS pudiera ser contratado en forma permanente con todos los beneficios, previo concurso público.

El congresista MAMANI BARRIGA saludó la prioridad con la que se estaba tratando la problemática de los trabajadores públicos para ejercer su derecho a la negociación colectiva, el cual, por mandato constitucional, debería ser fomentado por el Estado, y señaló que el Decreto de Urgencia 014-2020 vulneraba dicho derecho. Indicó que compartía lo establecido en el predictamen, en su totalidad, recalcando la carencia de ejercer el derecho a la negociación colectiva y, a su entender, esta normativa no solo no cumplía con el mandato constitucional, sino que desincentiva ejercer dicho



derecho, reprimiendo e, incluso, amenazando a los trabajadores con procesos disciplinarios.

Por otro lado, tras señalar que el Poder Ejecutivo cuestionaba constantemente la constitucionalidad de las normas que emitía el Congreso, puntualizó que la disposición final generaba temor, en el sector público, de reclamar o pedir mejoras en sus condiciones de trabajo

Finalmente, con relación al Decreto de Urgencia 016-2020, estuvo de acuerdo con el predictamen, así como con la derogación de diversos artículos de dicha norma, porque carecían de criterio de urgencia, excepcionalidad e, incluso, afectaban principios constitucionales fundamentales.

El congresista ROEL ALVA manifestó que concordaba con las conclusiones de ambos predictámenes debido a que los decretos de urgencia eran abiertamente inconstitucionales. En ese sentido, con relación al Decreto de Urgencia 014-2020, indicó que tenía las siguientes observaciones. En primer lugar, señaló que, a pesar de tratarse de decretos de urgencia emitidos durante el interregno, igual se habían aplicado los criterios de los decretos de urgencia ordinarios. Sugirió que no se aplicasen y que se adoptase el test de proporcionalidad a dichos decretos en los aspectos referidos a los derechos laborales colectivos del funcionario o servidor público, debido a que se trataba de una evaluación de constitucionalidad. Solicitó que se incorporasen sus sugerencias en la exposición de motivos del predictamen.

Por otro lado, respecto al predictamen de control recaído en el Decreto de Urgencia 016-2020, que establecía medidas en materia de recursos humanos en el sector público, realizó las siguientes observaciones. Preciso que, a pesar de que también reconocía que los decretos de urgencia emitidos en el interregno eran diferentes a los decretos de urgencia ordinarios, igualmente se aplicaban los mismos criterios para evaluar su constitucionalidad.

Asimismo, respecto al análisis de constitucionalidad, opinó que este se debía realizar de acuerdo con la compatibilidad de los principios constitucionales y que se debía tener en cuenta si sus medidas afectaban o no los derechos fundamentales, en el caso específico del acceso a la carrera pública; para ello, se debía aplicar el test de proporcionalidad frente a los derechos fundamentales que se hubieran visto afectados por cada una de las disposiciones.



Finalmente, reiteró su pedido de que estas observaciones fuesen recogidas en la exposición de motivos del predictamen de control de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 016-2020 y concordó en que ambos decretos tenían graves vicios de inconstitucionalidad.

El PRESIDENTE solicitó al congresista Luis Andrés Roel Alva que remitiese sus observaciones a Secretaría Técnica, a fin de que fuesen incorporadas.

El congresista ALMERÍ VERAMENDI manifestó su concordancia con la derogatoria de ambos decretos de urgencia, puntualizando su total acuerdo con el predictamen de control constitucional recaído en el Decreto de Urgencia 014-2020 y, de manera parcial, con el predictamen del Decreto de Urgencia 016-2020.

Recordó que aún no se contaba con una ley general del trabajo, lo cual generaba hasta la fecha un constante debate en el país, que continuaba hasta la fecha, porque ni en el actual Congreso ni en el anterior se había logrado abordar ese tema, por lo que, consideró que, al actual Congreso, con un periodo parlamentario tan corto, solo le quedaba defender la Constitución y los derechos de los trabajadores cuando estos fuesen vulnerados.

Por último, sugirió transmitir a la población que había más de 200 mil trabajadores bajo el régimen laboral CAS, afirmando que era imposible incluirlos a todos en planilla y teniendo en cuenta que el Estado no tenía capacidad económica para hacerlo.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILÍN señaló que coincidía con las conclusiones de los predictámenes que declaraban inconstitucionales los decretos de urgencia 014-2020 y 016-2020, aseverando que no cabía discusión alguna al respecto, porque realmente no se cumplían los requisitos sustanciales. Recalcó que quería llamar la atención respecto de este tema, porque, en la actualidad, los representantes del Estado hablaban de que era imprescindible regular esa materia porque se estaba generando una serie de abusos y que, en realidad, el impacto que generaban las negociaciones colectivas sin regulación era un tema que se venía presentando desde hacía tiempo.

El congresista PINEDA SANTOS resaltó que, en el Decreto de Urgencia 014-2020, se tenía una serie de normas que hacían que fuese inconstitucional. Mencionó que no se podía permitir que el Poder Ejecutivo impusiera unilateralmente el contenido y el resultado de la negociación colectiva; asimismo, indicó que vulneraba la independencia arbitral. Del mismo modo, señaló que, en el Decreto de Urgencia 016-2020, se establecía que solo procedía la reposición de un trabajador en una plaza



indeterminada cuando la persona hubiese ingresado por concurso público en una plaza presupuestada.

El congresista MESÍA RAMÍREZ resaltó que todos los congresistas habían llegado a la misma conclusión y que se habían formado juicio sobre la inconstitucionalidad de ambos decretos. Indicó que quería dirigirse a la población, dado que en este momento todos los trabajadores del sector público estaban pendientes del debate.

En primer lugar, recordó que un gran porcentaje de trabajadores aplaudió y vitoreó el año anterior la disolución del Congreso; sin embargo, en el momento actual los trabajadores estaban atentos a lo que harían los representantes del pueblo frente a una arbitrariedad que solo podía ser posible de efectuarse cuando existía concentración de poder y, en ese sentido, quiso dar un mensaje a la población para que se diera cuenta de que, cuando había dictaduras, en donde no había división de poderes, se vulneraban los derechos fundamentales.

En segundo lugar, afirmó que se había vulnerado el derecho a la huelga y a la negociación colectiva de los empleados públicos y que, si no existiera este Congreso, entonces, esos decretos de urgencia estarían en vigor.

Agregó que se podía disentir en muchos aspectos, desde los alcances de la norma hasta la manera como se debía hacer a la derogación, pero aclaró que eso formaba parte del debate que debía suscitarse en un Parlamento en donde estuviesen representadas todas las fuerzas ideológicas. Recordó al sector público que, cuando se violaban sus derechos laborales, no era en el Poder Ejecutivo donde irían a encontrar respaldo, sino en el Parlamento, donde los partidos representados, con distinta ideología, coincidían en que esos decretos de urgencia eran inconstitucionales y enfatizó que mencionaba estos hechos para que la ciudadanía fuese tomando conciencia de lo que significaba la constitucionalidad de la división de los poderes.

Por último, señaló que el Parlamento podía tener muchos defectos, pero que era en el Parlamento donde estaban reunidas las fuerzas políticas y que era en la Comisión de Constitución Reglamento donde se habían debatido los decretos de urgencia, un clamor del sector público frente a los oídos sordos del Poder Ejecutivo. Indicó que el Parlamento se había puesto en pie para defender los derechos fundamentales y precisó que lo que quería que entendiera la población y el sector público era que un Parlamento no se debía cerrar nunca, porque era la garantía de la división de los poderes, porque, sin esta, no había derechos fundamentales.



La congresista RETAMOZO LEZAMA inició su intervención agradeciendo la iniciativa del congresista Jim Alí Mamani Barriga de promover el tratamiento de los decretos de urgencia que se estaban debatiendo para que se pudiera atender estos temas, por su premura.

Por otro lado, mencionó que en el Decreto de Urgencia 014-2020 existía una colisión directa con la Constitución, teniendo en cuenta que el trabajo era un derecho y que una disposición constitucional incluía la negociación colectiva. Incidió en que una mejora laboral ganada en una negociación colectiva no podía excluir a otras que podrían mejorar esa situación. Señaló que, en el Decreto de Urgencia 016-2020, se vulneraba el artículo 27 de la Constitución, que establecía que la ley otorgaba al trabajador protección adecuada ante el despido arbitrario, y que dicho decreto apuntaba a propiciar la desnaturalización del vínculo laboral, a tal punto que anulaba cualquier posibilidad de que un trabajador demostrase ante un juez que había trabajado precariamente durante años en una entidad y que se había desnaturalizado su vínculo laboral.

La congresista LIZÁRRAGA HOUGHTON recordó que el Tribunal Constitucional había exhortado al Congreso que, dentro del marco de sus regulaciones, tratase el tema de la negociación colectiva, y que el Congreso había sido disuelto en setiembre de 2019, y no se tenía esa normativa para el sector público. Afirmó que compartía la conclusión de que el Decreto de Urgencia 014-2020 no cumplía con los requisitos de validez —concretamente, con el de la transitoriedad—. Consideró que ello debía ser resuelto en el marco del principio de colaboración entre poderes del Estado y opinó que no era necesario que se hiciera la derogación total, si no, que debería existir un marco normativo.

El PRESIDENTE indicó, respecto a lo señalado por el congresista Luis Andrés Roel Alva, que, con cargo a redacción sobre la evaluación de la materia, se incluiría su aporte en la parte de la exposición de motivos en el sentido de que existían decretos de urgencia emitidos en el interregno y decretos de urgencia ordinarios.

En cuanto al aporte de la congresista Martha Chávez Cossío, se acogían sus sugerencias para que, en un plazo de seis meses, se reformulase este tema en una ley, así como que se tenía que declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los decretos de urgencia.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO indicó que el Tribunal Constitucional también había recurrido a la *vacatio sententiae*, que equivalía a evitar un vacío legal con la



derogatoria plana de la norma, pero especificó que el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución solo decía que se podía modificar o derogar los decretos de urgencia, enfatizando que también se podían modificar e introducir la previsión de la *vacatio legis*, que significaba que la derogatoria no entraba en vigencia de inmediato, sino que, en un tiempo prudencial, el Congreso podía complementar dictando la norma pertinente.

El congresista COSTA SANTOLALLA aclaró que había recibido el día anterior los proyectos de los informes de los decretos de urgencia, que eran normas complejas, cuya revisión no había sido fácil realizar en tan poco tiempo. Expresó que quería hacer una reflexión sobre el trabajo que se estaba realizando en el Grupo de Trabajo con relación a los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

Recalcó que no compartía la interpretación efectuada y precisó que consideraba que no había sustento jurídico para sostener que los decretos de urgencia contemplados en el artículo 135 fuesen similares ni que tuviesen las limitaciones materiales a las que estaban sujetos los decretos de urgencia ordinarios contemplados en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución.

El congresista GUPIOC RÍOS consideró, con relación al Decreto de Urgencia 014-2020, que lo más grave había sido la afectación al derecho de los trabajadores, conculcando el derecho a la negociación colectiva.

El PRESIDENTE indicó que se votarían por separado los predictámenes de control de constitucionalidad recaídos en los decretos de urgencia; a continuación, leyó la conclusión del predictamen del Decreto de Urgencia 014-2020, que proponía su derogación por inconstitucional.

Finalizada la lectura, dispuso que la Secretaría Técnica procediese con la votación del predictamen de control constitucional recaído en el Decreto de Urgencia 014-2020, que regulaba disposiciones generales necesarias para negociación colectiva en el sector público.

Seguidamente, sometida a votación la propuesta, fue aprobada por mayoría con 17 votos a favor de los congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHEHADE MOYA, Omar; COLUMBUS MURATA, Diethell; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MELÉNDEZ CELIS, Fernando (accesitario en reemplazo de la congresista Carmen Omonte Durand); MESÍA RAMÍREZ, Carlos;



PINEDA SANTOS, Isaías; QUISPE SUÁREZ, Mario (accesitario en reemplazo del congresista Luis Valdez Farías); RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés (con reservas); SALINAS LÓPEZ, Franco; VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

Votaron en abstención los congresistas CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COSTA SANTOLALLA, Gino y LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina.

Inmediatamente, el PRESIDENTE solicitó que se sometiera al voto el predictamen de control de constitucionalidad recaído en el Decreto de Urgencia 016-2020, que establecía medidas en materia de los recursos humanos del sector público.

Sometida a votación la propuesta, fue aprobada por mayoría con 18 votos a favor de los congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; COLUMBUS MURATA, Diethell; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MELÉNDEZ CELIS, Fernando (accesitario en reemplazo de la congresista Carmen Omonte Durand); MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; QUISPE SUÁREZ, Mario (accesitario en reemplazo del congresista Luis Valdez Farías); RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés (con reservas); SALINAS LÓPEZ, Franco; VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

Votaron en abstención los congresistas COSTA SANTOLALLA, Gino y LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina.

—o—

Por último, el PRESIDENTE dispuso someter a votación la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados.

Consultada la propuesta, se aprobó por unanimidad con los votos favorables de los congresistas: ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; LAZO VILLÓN, Leslye; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MELÉNDEZ CELIS, Fernando (accesitario en reemplazo de la congresista Carmen Omonte Durand); MESÍA RAMÍREZ, Carlos; PINEDA SANTOS, Isaías; QUISPE SUÁREZ, Mario (accesitario en reemplazo del congresista Luis Valdez Farías); RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; SALINAS LÓPEZ, Franco; VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.



Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la Salud”*

En este estado, el PRESIDENTE levantó la decimonovena sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Eran las 18 h 42 min.

FREDDY LLAULI ROMERO
Secretario
Comisión de Constitución y Reglamento

OMAR CHEHADE MOYA
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento