



**ACTA DE LA VIGÉSIMA SESIÓN EXTRAORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Período de Sesiones 2020-2021
Plataforma Microsoft Teams
Miércoles, 7 de octubre de 2020**

Resumen de acuerdos:

- **Se aprobó por mayoría, los informes de los tratados internacionales ejecutivos 223, 224, 225, 226, 227, 228 y 230.**

A través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 15 h 15 min del miércoles 7 de octubre de 2020, el congresista Omar CHEHADE MOYA, Presidente de la Comisión, con el *quorum* reglamentario, dio inicio a la vigésima sesión extraordinaria virtual de la Comisión de Constitución y Reglamento, contándose con la asistencia de los congresistas CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MESÍA RAMÍREZ, Carlos Fernando; OMONTE DURAND, Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés y VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha Esther.

También se contó con la asistencia de los congresistas accesorios Mario QUISPE SUÁREZ y Jorge VÁSQUEZ BECERRA.

Asimismo, se dio cuenta de las licencias de los congresistas Alcides RAYME MARÍN y Luis VALDEZ FARÍAS, así como de la dispensa del congresista Sergio ALIAGA PAJARES.

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

ORDEN DEL DÍA

Como primer punto del orden del día, el PRESIDENTE dio la bienvenida al señor Aníbal Quiroga León, experto en Derecho Constitucional y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, quien había sido invitado para opinar sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 3996/2018-CR, 4111/2018-CR, 4227/2018-CR, 6123/2020-CR, 6132/2020-CR y 6281/2020-CR, que proponen, desde diversas ópticas, la reforma constitucional instaurando la bicameralidad en el texto constitucional.



El señor QUIROGA LEÓN inició su exposición resaltando que, tras casi treinta años de vigencia de la Constitución de 1993, producto del golpe de estado de 1992, era importante emprender una reforma política para regresar a la bicameralidad con la instauración del senado. En ese sentido, opinó que la instauración del Congreso unicameral había sido perniciosa para el país, deteriorando su imagen, su trabajo, la calidad legislativa y los actos del Poder Legislativo. Señaló que la instauración de una cámara había sido hecha sin sustento en la doctrina ni en antecedentes importantes, calificando su creación de altamente perniciosa, tanto para el sistema político peruano, como para el propio desarrollo constitucional, trayendo como consecuencia, tras casi 30 años de instauración de la unicameralidad, que no se tuviese aún un sistema político sólido y que el Congreso estuviese mucho más debilitado que antes.

Por otro lado, como otro argumento en favor de la bicameralidad, indicó que su instauración era necesaria para la estructura política del Estado y para solidificar las bases de la República; señaló que todas las funciones legislativas tendrían que estar separadas y divididas, aclarando que ello no haría el trabajo legislativo más lento, sino más eficiente y de mejor calidad. Opinó que, si bien, para la creación del Congreso unicameral, se había argumentado que dicho sistema parlamentario haría un Estado más eficiente, el objetivo habría sido exclusivamente tener un control político, desde fuera, sobre un Poder Legislativo compuesto por una sola cámara de 120 integrantes —en sus inicios— y que hoy contaba con 130 miembros. Resaltó los proyectos de ley presentados calificándolos de interesantes y bien elaborados; sin embargo, anotó que habría que integrarlos en la Constitución de manera sistemática y concordada, para separar las facultades que quedarían para la cámara de diputado de las que pasarían al senado.

Con relación al juicio político de las altas autoridades, señaló que siempre se había iniciado en la cámara de diputados y ratificado en el senado; y preguntó si la designación del presidente del Banco Central de Reserva del Perú, del superintendente de banca y seguros, del defensor del pueblo o de los magistrados del Tribunal Constitucional sería hecha solo por la cámara de diputados o la de senadores o si ambas cámaras compartirían dicha responsabilidad.

En otro orden de ideas, recordó que uno de los argumentos esgrimidos para tener una sola cámara había sido que costaba menos que tener dos cámaras; sin embargo, anotó, que, con el paso del tiempo, el actual Congreso unicameral había incrementado su presupuesto en cinco veces más que el anterior Parlamento bicameral, y que aún se publicitaba dicho argumento de orden económico a fin de que no hubiese un cambio sustancial y tener dos cámaras.



Por último, subrayó que había que unificar con mucho cuidado los proyectos presentados a fin de analizar la posibilidad de efectuar la reforma constitucional y electoral el año siguiente, para que entrase en vigencia plenamente para el 2026.

En este estado, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Franco Salinas López (15 h 40 min) y Carlos Almerí Veramendi (15 h 50 min), a efectos de considerar su asistencia.

El PRESIDENTE agradeció la exposición del señor Aníbal Quiroga León y lo invitó para que permaneciese en la sesión virtual de la Comisión, a fin de participar de la ronda de preguntas de los congresistas.

—o—

Prosiguiendo con el orden del día, el PRESIDENTE dio la bienvenida al señor Víctor García Toma, experto de Derecho Constitucional y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, quien había sido invitado para opinar sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 3996/2018-CR, 4111/2018-CR, 4227/2018-CR, 6123/2020-CR, 6132/2020-CR y 6281/2020-CR, que proponen, desde diversas ópticas, la reforma constitucional instaurando la bicameralidad en el texto constitucional.

El señor GARCÍA TOMA inició su exposición refiriéndose a la dimensión geográfica del país, para señalar que los países pequeños, usualmente, requerían parlamentos unicamerales, como sucedía en países centroamericanos o en el vecino país del Ecuador. Precisó que el Perú ocupaba el quinto lugar en número de habitantes en América Latina por lo que debía optar por un sistema parlamentario bicameral. Respecto a antecedentes de la unicameralidad, indicó que, si bien en el capítulo sobre el Poder Legislativo de la Constitución de 1823 se hablaba de una sola cámara, también era cierto que, en los artículos 65 y 187 de dicho texto, se hacía referencia a un senado, que revisaba los proyectos de ley; por tanto, se podría decir que había habido una mala aplicación de técnica legislativa en su redacción. Precisó que dicha Constitución nunca estuvo vigente porque fue suspendida el mismo día en que fue promulgada, ya que su entrada en vigor solo tuvo como fin permitir la presencia de Simón Bolívar en condición de libertador.

Por otro lado, con relación al otro antecedente sobre unicameralidad, indicó que en la Constitución de 1867 se había establecido un régimen unicameral, pero que, cinco meses después de haber sido dictada y sin que se hubiesen implementado sus instituciones, se produjo un golpe de estado en Arequipa, encabezado por el general Pedro Diez Canseco, que, evidentemente, desconoció esa Constitución y, por tanto, la posibilidad de tener un régimen unicameral. En suma, señaló que la única experiencia



con la que se podía confrontar el unicameralismo era con la Constitución vigente. Indicó, además, que una de las razones esgrimidas para establecer que hubiese una sola cámara en el Perú había sido que, por ser un país de escasos recursos, había la necesidad de racionalizarlos.

En otro orden de ideas, dejó sentada su posición a favor de la instauración del bicameralismo, por tratarse de un modelo que permitiría un mayor grado de reflexión, sagacidad y madurez política. Asimismo, puntualizó dos aspectos teóricos sobre las modalidades de representación porque podía haber, tanto un bicameralismo de base territorial, como un bicameralismo de base funcional, es decir, una cámara que estuviese dirigida por la representación de intereses ocupacionales, gremiales y profesionales, entre otros, complementando los aspectos políticos, que se veían en la cámara baja.

Al respecto, resaltó que establecer un bicameralismo asimétrico e imperfecto, como lo hacía el proyecto de ley del congresista Omar Chegade Moya, era muy importante, para no repetir el error de tener dos cámaras que realizaran simultáneamente la misma función. Sin embargo, anotó que aquello implicaría la existencia de una distinta cuantificación de las competencias, estableciendo para el senado competencias más reducidas, pero no menos importantes. Destacó que los parlamentarios realizarían cinco funciones.

Con relación a la función legislativa, opinó que el senado no debía dictar leyes, sino revisarlas, y a algunas de ellas, con carácter obligatorio, como la ley del presupuesto, las leyes orgánicas y la resolución legislativa del reglamento del Congreso, así como la aprobación de las resoluciones legislativas que contemplaban la aprobación de los tratados. Indicó que, si se plantease la necesidad de revisar una ley en particular, esta debería ser llevada al senado, pero que no todas las leyes pasaran por su revisión, sino solo aquellas que los senadores considerasen necesario e importante hacerlo. Con relación a la segunda función, relacionada a la política económica —aparte del tema presupuestal—, el senado debería tratar el tema de la aprobación de impuestos. En tercer lugar, debería ratificar la designación de los responsables de los organismos reguladores del Estado, que cumplían un papel importante. Además, con relación a la cuarta función, referida a la discrecionalidad política, le debería corresponder la aprobación de normas de demarcación territorial. Y, por último, con relación a la función de control político, a dicha cámara le debería corresponder, para la formación de causa, las inhabilitaciones políticas y la vacancia presidencial.

Por último, consideró que, dentro de ese contexto, se podría tener una cámara que sirviera de control de la otra, para mejorar la producción legislativa o generar mayor consenso para los nombramientos y designaciones, por ejemplo; y para mejorar la



base de representación política, los integrantes del senado tendrían que ser elegidos por distrito único, ya sea en función a temas estrictamente políticos o como cámara funcional.

El PRESIDENTE agradeció la intervención del señor Víctor García Toma y lo invitó para que permaneciese en la sesión virtual de la Comisión, a fin de participar de la ronda de preguntas de los congresistas.

—o—

Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE dio la bienvenida al señor Javier González-Olaechea Franco, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, PhD en Ciencia Política, experto en gobierno e internacionalista, quien había sido invitado para opinar sobre la viabilidad y pertinencia de 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 texto constitucional.

El señor GONZÁLEZ-OLAECHEA FRANCO señaló, en primer lugar, que la labor del legislador se caracterizaba fundamentalmente por legislar en función de la realidad, pero previendo las consecuencias mediatas e inmediatas en todos los escenarios. Indicó, en ese sentido, que la realidad obligaba a reconocer y actuar correctivamente respecto a la inexistencia de un verdadero equilibrio de poderes en tanto que, en la historia peruana, posiblemente lo más recurrente habían sido los golpes de Estado, así como los periodos de inestabilidad democrática. Asimismo, precisó que la conflictividad entre el poder político radicado, tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo, se solía apreciar necesariamente, desde la perspectiva cultural, como algo individualizado, y opinó que ese carácter disfuncional desde el Parlamento, como sociedad, era irracional.

Por otro lado, señaló que, los componentes de un régimen bicameral conducirían a contar con un mayor pluralismo representativo como referente sustantivo del régimen bicameral. Manifestó su posición a favor del régimen bicameral y que, evidentemente, ese ideal tipo recordaba no solo la razón y la verdad kantiana, sino la realidad peruana aplicada a las experiencias que se debían conjurar. Al respecto, indicó que el régimen bicameral había sido enfocado en otros países de manera diferenciada, citando como ejemplo los casos de Alemania, España, Austria, la India y Sudáfrica, principalmente, y pasó a hacer una reseña de las bondades comparativas de un bicameralismo diferenciado respecto tanto a la unicameralidad como a los sistemas bicamerales clásicos.



En ese orden de ideas, indicó que los integrantes de la cámara de diputados debían ser electos sobre la base de distritos uninominales, de forma tal que cada distrito escogiera a un diputado. Preciso que el funcionamiento del senado debería basarse en dos premisas, siendo la primera que, si la estabilidad del sistema político dependía en gran medida de la liberación de las tensiones en torno al poder y se canalizaban de forma más cooperativa y armoniosa con un bicameralismo diferenciado, entonces, el senado debería contar con las suficientes garantías y mecanismos *ad hoc* respecto a la realidad congresal y que habría que mejorar. Asimismo, como segunda premisa, indicó que la duración de los mandatos senatoriales debía estar relacionada con el margen de independencia que deberían tener respecto a presiones continuas de los parlamentarios para atender las demandas coyunturales y resaltó que, a medida que la duración de los mandatos se alargaba, mayor sería la independencia del mandato, favoreciendo de esta manera una mirada de mediano y largo alcance.

Por otro lado, opinó que los expresidentes de la república deberían ser miembros natos del senado y escoger si deseaban integrar un grupo parlamentario; asimismo, indicó que solo podrían ser excluidos de la cámara por una sentencia firme y causa dolosa. Respecto a los senadores, señaló que su cargo debería ser irrenunciable, posibilidad que sí debía considerarse para los diputados.

En otro orden de ideas, precisó que la presidencia de la comisión permanente debería rotar anualmente de manera alternativa entre un senador y un diputado; sin embargo, consideró que la presidencia del Congreso debería elegirse por los dos tercios de sus integrantes con la posibilidad de una reelección inmediata, para dar estabilidad. Señaló que los proyectos de leyes orgánicas y de desarrollo constitucional provenientes de la cámara de diputados o del Poder Ejecutivo deberían tener prioridad y ser de exclusiva competencia o de prioritaria competencia del senado, el cual podría aprobar o desestimar las iniciativas con dos tercios de sus miembros y que hubiese una segunda votación, mas no necesariamente una insistencia; por tanto, el presidente del Congreso debería poder remitir al Poder Ejecutivo los proyectos de ley aprobados y, si fuesen observados o vetados, el Poder Legislativo podría promulgarlos con mayoría simple, aumentando el plazo a 60 días hábiles de haber sido remitida al Poder Ejecutivo.

Con relación a la vacancia presidencial, señaló que el procedimiento debería consistir en que, una vez que la cámara de diputados resolviese respecto a una acusación con una mayoría significativa, se formase una comisión acusadora, precisando que, para evitar conflicto de intereses respecto a la vacancia, los debates no deberían estar presididos por el presidente del senado. Trajo a colación lo que se hacía al respecto en los Estados Unidos de América detallando que, cuando la cámara baja norteamericana procedía a acusar ante el senado, quien presidía el debate era el presidente de la Corte



Suprema, por su condición de autoridad vitalicia y por deformación profesional, ya que su propia formación jurídica aseguraría un debido proceso, lo que no ocurriría necesariamente si un senador lo presidiese. En ese sentido, sugirió que esas sesiones y debates fuesen presididos por el juez titular supremo más antiguo, que no estaría supeditado a la ratificación por el senado ni integraría bancada alguna, ofreciendo garantías sobre el debido proceso, y anotó que ya existiría la instancia correspondiente, aprobada en la reforma constitucional, y en funcionamiento.

Asimismo, precisó que, declarada la vacancia y suprimida la segunda vicepresidencia de la república, el presidente del senado asumiría la presidencia de la república y que el vicepresidente del senado asumiría la presidencia del senado interinamente, de forma que, en los siguientes siete días, el senado eligiese a su nuevo titular. Consideró que el senado debería realizar el control constitucional de los decretos leyes y resolverlos de manera más expeditiva con la comisión permanente, acorde a un procedimiento más efectivo que decidiera, en sesión conjunta, por una mayoría de dos tercios, aliviando así la carga procesal al Congreso.

Con relación a la reforma constitucional planteada, sugirió una disposición transitoria que fijase el número de diputados en 120 y el de senadores en 40; asimismo, que se redujera el número de las comisiones y que se estableciese el carácter renunciante de la condición de diputado; también, que se estableciera una comisión ordinaria bicameral permanente de racionalización normativa, que se manejase bajo los criterios de jerarquía, eficiencia, eficacia, impacto y beneficio, considerando la compatibilidad de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, y por la vía de la derogación, homologación y simplificación, de manera que lo aprobado por dicha comisión fuese aprobado automáticamente en una sesión del Congreso de la República. Anotó que no debía continuar la hiperinflación normativa que provenía, en su mayoría, del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles. En conclusión, se pronunció por un régimen bicameral diferenciado que estableciera un verdadero equilibrio de poderes, optando por dejar el debate político preferentemente al Poder Legislativo y, al margen, las tensiones de este con el Poder Ejecutivo.

Finalmente, recordó que se había llegado al extremo de tener una alta rotación de gabinetes y planteó al respecto la eliminación del voto de censura del gabinete que se estrenaba, porque el Poder Ejecutivo tenía la facultad de establecer la política general de gobierno, y mal podría un Congreso —en este caso, la cámara de diputados— en negarle la confianza a un gabinete que se estrenaba, sea o no al principio del periodo.

El PRESIDENTE agradeció la intervención del señor Javier González-Olaechea Franco y lo invitó para que permaneciese en la sesión virtual de la Comisión, a fin de participar en el rol de preguntas y comentarios de los congresistas. Seguidamente, ofreció la



palabra a los congresistas que quisieran intervenir y procedió con transmitir sus inquietudes. Así, recordó que, en la Constitución de 1979, el senado de la república nombraba a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, con sede en Arequipa y, además, a los miembros del Banco Central de Reserva, pero no al defensor del pueblo, porque no existía dicha institución. Asimismo, indicó que, en dicho texto constitucional, la cámara alta también tenía la potestad de nombrar a los embajadores y a los altos mandos militares. Al respecto, señaló que habría consenso en que el senado nombrase a las altas autoridades del Estado y quiso saber si sería positivo que también nombrase a los embajadores, a propuesta del Poder Ejecutivo, así como ratificar a los altos mandos de las fuerzas armadas, o si se debería continuar con el sistema actual de designación de altos funcionarios del Estado, a excepción de embajadores y altos mandos de las fuerzas armadas.

Por otro lado, quiso saber la opinión del señor Javier González-Olaechea Franco acerca de si los senadores o diputados también podrían desempeñar el cargo de ministro de Estado, considerando que algunas de las propuestas lo descartaban y que, más bien, el cargo de representante debería ser a tiempo completo y de manera exclusiva, a excepción de la labor docente, para evitar conflictos de intereses o duplicidad de funciones.

Asimismo, consultó su parecer sobre la conveniencia de que el candidato a la presidencia de la república pudiera ser al mismo tiempo candidato al senado —o, como sucedía en otros países, para ambas cámaras—, recordando que el ingeniero Alberto Fujimori, además de ser elegido presidente de la república en 1990, también fue elegido senador, pero que tuvo que renunciar a dicho cargo por haber obtenido la máxima magistratura.

En otro orden de ideas, preguntó a todos los ponentes si el sistema de votación para elegir a los integrantes del senado debía darse bajo el distrito electoral único, independientemente de la cantidad de senadores que conformarían la cámara, sean 40, 50 o 60 miembros. Recordó que en la anterior Constitución se elegía de esa manera y que cada candidato, de cualquier región, hacía su campaña electoral a nivel nacional, y mencionó que también había la propuesta de que se eligiera por distrito múltiple o regional o bajo una fórmula mixta, en donde la mitad de integrantes del senado fuese elegida bajo el distrito nacional único y la otra mitad, bajo un distrito regional múltiple, como se hacía en el actual Congreso unicameral y que debería conservarse sin duda alguna, para la cámara de diputados. Preciso que se podría reservar un par de curules para las comunidades o poblaciones indígenas, amazónicas o nativas, a fin de equilibrar la representación nacional.



De otro lado, preguntó por la valla que debería ponerse a los candidatos al senado, recordando que la propuesta ideal de que se estableciera como requisito el tener título universitario o una maestría había sido descartada por considerarlo poco democrático y, además, porque se trataba de acceder a un cargo político, y no académico, de elección popular, con el requisito de tener una edad mínima —que variaría en función a la cámara a la que candidatease—, ser hábil y tener ejercicio ciudadano. Al respecto preguntó si la edad mínima para ser senador debería ser la misma que se exigía para ser presidente de la república y establecerla en 35 o en 40 años.

La siguiente pregunta, dirigida al señor Javier González Olaechea Franco, estaba referida al sentido de la cuestión de confianza y del voto de investidura, esto es, cuando se presentaba un nuevo gabinete ministerial ante el Pleno del Congreso, dándole un plazo máximo de 30 días para hacerlo, precisando que, en el caso de un sistema bicameral, lo haría ante la cámara de diputados. Quiso saber si, en su opinión, no sería necesario recibir el voto de confianza, sino que el gabinete, a través del presidente del consejo de ministros, expusiera las políticas del gobierno, como se hacía hasta la Constitución de 1979. Recordó que, en el Congreso Constituyente Democrático, que redactó la Constitución de 1993, el finado ex congresista Carlos Torres y Torres Lara agregó el requisito de recibir del Pleno el voto de confianza o investidura tras la exposición del Consejo de Ministros antes de los 30 días posteriores de haber asumido el cargo, y que, si no se otorgaba, tenían que renunciar inmediatamente produciéndose una crisis ministerial.

Para concluir, teniendo en cuenta que todos los proyectos de ley asumían que el sistema parlamentario se daría en el marco de una bicameralidad imperfecta, en la que la cámara de diputados tendría iniciativa legislativa y la cámara de senadores revisaría las iniciativas aprobadas en la cámara baja, comentó que se había comprobado, basándose en estadísticas, que en el periodo legislativo de un Congreso unicameral, se aprobaban 800 leyes y que el 30 % eran observadas por el Poder Ejecutivo y que, a veces, eran materia de procesos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional porque no había una cámara revisora y reflexiva. Especificó al respecto que, cuando existía senado de la república, se observaban entre 25 y 30 leyes por periodo legislativo, esto es, la octava parte de cuando solo había una cámara, y para ejemplificar hizo un paralelo con el Poder Judicial, en el que la Corte Suprema podía revisar sentencias emitidas en primera instancia.

A continuación, ofreció la palabra a los congresistas para formular sus preguntas.

El congresista COSTA SANTOLALLA redundó en las ventajas de la bicameralidad imperfecta, entre las que señaló, conforme a la propuesta de la bancada del Partido Morado, evitar la duplicación de funciones de las cámaras, el rol complementario



entre ambas cámaras, siendo la de diputados la única que legislaría, salvo el caso de iniciativas legislativas de reforma constitucional, de desarrollo constitucional y leyes orgánicas, reservadas para el senado, cámara que también revisaría todas las otras normas aprobadas en la cámara de diputados. Al respecto, indicó que le interesaría saber la opinión de los expositores sobre la utilidad de la propuesta o si se decantarían por la idea de que el senado fuese una cámara exclusivamente revisora.

Asimismo, preguntó la opinión sobre la subsistencia de la figura de la incapacidad moral permanente para la vacancia presidencial —tema actualmente en discusión—, recordando que el señor Francisco Eguiguren Praeli había expresado que él consideraba que se debería acabar con dicha figura —opinión que el congresista compartía— y que la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, presidida por el señor Fernando Tuesta, había señalado que esta generaba una gran inestabilidad, sobre todo en Congresos en donde el Poder Ejecutivo no tenía una mayoría clara —ni solo ni en alianzas—, como había ocurrido en los últimos cuatro años, pudiendo ser objeto de abuso. Acotó que el señor Eguiguren sugirió eliminar dicha figura e incorporar en el artículo 117 una causal que permitiera lidiar con una situación que no fuese traición a la patria ni las otras consignadas, sino alguna conducta que imposibilitara que el presidente de la república continuase en el cargo, pudiéndose plantear hacer un juicio político ante una falta especialmente grave, lo cual permitiría un proceso con mayores garantías que el de la vacancia presidencial regulado actualmente en el Reglamento, que permitía que el presidente dejase el cargo en menos de dos semanas, si hubiera los votos, por hechos que no necesariamente fuesen graves o que, siendo controvertidos, se vacase a alguien que llegó al más alto cargo con millones de votos de respaldo.

Finalmente, opinó que se debía alentar que los votos se concentrasen en dos partidos, con dos candidatos que llegasen a la segunda vuelta y que se eligiese también a los representantes, para darle al futuro presidente una mayor base parlamentaria que la que se tendría si se eligiese al Congreso en primera vuelta.

En este estado —siendo las 17 h 06 min—, se dio cuenta de la presencia de la congresista Rosario Paredes Eyzaguirre, a efectos de considerar su asistencia, y del congresista Mariano Yupanqui Miñano, a efectos de considerar su asistencia.

El congresista RAMOS ZAPANA preguntó la opinión de los ponentes sobre la propuesta para instaurar la bicameralidad mediante el restablecimiento de la Constitución Política de 1979, para aligerar el tema en estas circunstancias en que la población buscaba salvar sus vidas y sobrevivir en medio de la crisis económica. Manifestó que, aplicando el criterio del análisis costo-beneficio, era conveniente enfocar el tema desde la perspectiva del interés nacional.



El congresista COSTA SANTOLALLA, complementando su anterior intervención, se refirió a la intervención del día anterior del señor Delgado Guembes, sobre lo que debería hacer el Congreso, sea este unicameral o bicameral, en el sentido de qué asuntos merecerían ser incorporados en la Constitución o si bastaría que se regulasen en el Reglamento del Congreso, como, por ejemplo, el que no hubiese ninguna evaluación de parte del órgano legislativo —ni de ningún ente público— sobre el impacto de las leyes, función que debería recaer en el Congreso. Quiso saber la opinión sobre la evaluación del impacto de leyes y la revisión de normas subnacionales para saber si estarían ajustadas y alineadas con la Constitución.

Indicó que el Congreso solo revisaba los actos normativos del Poder Ejecutivo y hacía el control de la constitucionalidad de estos. Además, mencionó que, en la actualidad, los gobiernos regionales tenían mucho poder y recursos, y que también había actos de corrupción que no podían ser manejados por los órganos de control regional, por lo que le correspondería al Congreso hacer el control. Preguntó, al respecto, si cabía algún rol de control político del Congreso en relación con los gobiernos regionales o si eso demandaría más bien un fortalecimiento de los consejos regionales, como instancias legislativas.

Para culminar, señaló que se había hablado de la necesidad de monitorear desde el Poder Legislativo las sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema porque podían ser un indicador del impacto y la forma cómo se estarían aplicando leyes expedidas por el propio Legislativo. En conclusión, preguntó si eran funciones que le competían al Congreso y si esto debería ser regulado constitucionalmente o si bastaría con que fuese incorporado en el Reglamento del Congreso.

A continuación, el PRESIDENTE concedió la palabra al señor Víctor García Toma para responder las inquietudes de los congresistas.

El señor GARCÍA TOMA, con relación a la competencia que daba la Constitución de 1979 al Congreso de la República para la ratificación de los nombramientos de los embajadores y altos oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, señaló que, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución, correspondía al Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, así como ejercer la jefatura de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú.

En segundo lugar, respecto a si era conveniente que los parlamentarios, en la eventualidad de que se crease la cámara de senadores, pudiesen ser ministros, manifestó que no encontraba mayor conflicto y que, incluso, contribuiría para que, de manera informal se generasen, ciertamente, mecanismos de relación o vínculos entre ambos poderes.



En tercer lugar, en lo que atañía a la posibilidad de que un candidato a la Presidencia de la República pudiese optar por una candidatura a la cámara de senadores de manera paralela, expresó que aquello podría generar una competencia asimétrica desigual, en la medida en que el candidato a doble cargo tendría la posibilidad de tener una mayor posición para presentar su figura ante el electorado. Se preguntó a quién representaría ese candidato si llegase al senado, porque, en realidad, se trataba de una militancia postiza, contingente a los resultados electorales; opinó al respecto que más bien contribuiría a engendrar individualidades que trabajasen parlamentariamente al margen de la bancada.

Manifestó compartir la opinión de que la elección de los senadores debería darse por distrito electoral único y la de los diputados sobre una base regional. Asimismo, consideró que los senadores no debían cumplir con algún tipo de requisito en particular, pero que lo óptimo sería que fueran elegidos en listas cerradas, sin posibilidad de ser alteradas, precisando que ello le daría unidad y coherencia para la actuación de las organizaciones políticas dentro del Congreso.

Con relación a la cuestión de confianza, compartió la impresión de que la introducción de esa figura, con el actual modelo, no había sido beneficiosa, indicando que era inconexa porque no tendría sentido en el sistema parlamentario, pues el jefe de gobierno era el líder de la mayoría parlamentaria, cuando, en el Perú, el jefe del gobierno y jefe de Estado era el presidente de la república.

Asimismo, calificó al presidente del consejo de ministros como un colaborador o portavoz, y quien dirigía, por mandato de la Constitución, la política general del gobierno era el presidente de la república. En consecuencia, lo que se discutía no era lo que el presidente del consejo de ministros dijese o propusiese, pues había sido nombrado para ejecutar, cumplir, acompañar y, eventualmente, sugerir o recomendar políticas, que finalmente serían definidas por el presidente de la república. Respecto al voto de confianza o de investidura, recomendó que se volviese al modelo de la Constitución de 1979, en donde el presidente del consejo de ministros, en representación del gabinete ministerial, desarrollaba una exposición general y un debate.

Con relación a la inquietud del congresista Gino Costa Santolalla sobre la incapacidad moral para vacar al presidente de la república, manifestó que se trataba de una institución que se había introducido en la Constitución norteamericana de 1787, bajo la modalidad de juicio político, que tenía cuatro causales: traición a la patria, comisión de delitos graves, se singularizaba el caso del cohecho y, finalmente, se hablaba de las conductas impropias, es decir, del tema moral.



Manifestó que la incapacidad moral serviría para vacar a aquel presidente de la república que hubiese perdido las nociones de espacio y tiempo y que tenía la imposibilidad de reconocer entre actos racionales e irracionales, y se refirió a aquella conducta impropia o temerosa que le quitaba la dignidad al cargo. También señaló que la incapacidad moral era la puerta de salida al infranqueable artículo 117, que planteaba ciertamente, y de manera correcta, la presencia estable del presidente de la república hasta la finalización de su mandato, salvo circunstancias muy excepcionales. Se preguntó qué pasaría si un presidente fuese imputado y existiesen indicios razonables de que era un consumidor de drogas o miembro de una banda de narcotraficantes, o que hubiera recibido donaciones o prebendas de esos grupos o que hubiera cometido homicidio o que fuese un pedófilo.

Con relación a esa circunstancia, indicó que se trataba de delitos comunes que generaban repugnancia entre la ciudadanía conllevando la pérdida de su legitimidad para gobernar y generando una crisis política. Resaltó que solo en esas circunstancias se debería usar la figura de la vacancia por incapacidad moral. Indicó que se podía mejorar el procedimiento si se utilizasen las mismas reglas que se aplicasen para el juicio político, con lo cual se podría dar mayores garantías, pero anotó que no suprimiría de la Constitución esa institución.

Respecto a la otra inquietud del congresista Costa Santolalla, sobre la conveniencia de que las elecciones parlamentarias se realizasen en segunda vuelta, se mostró conforme citando la experiencia francesa, que instauró elegir a los representantes en la segunda vuelta, para generar alianzas para gobernar. Así, con relación al Perú, indicó que la segunda vuelta serviría para que se descartase al candidato que hubiera obtenido la mayoría de los votos; por lo tanto, solo serviría para que un candidato accediera al poder, pero sin significar de modo alguno un compromiso para acompañarlo en su gestión o concertar políticas o programas de gobierno a ser cumplidos en cinco años.

Al respecto, comentó que en el Perú debería haber un sistema con cuatro partidos, como máximo, pero que, lamentablemente, había 25. Precisó que, con el mecanismo de la segunda vuelta, ayudaría o contribuiría a reducir la competencia, concentrándola en algunas agrupaciones para que pudiesen generar mejor representación o, en todo caso, promover mecanismos de concertación parlamentaria más saludable. En suma, se mostró de acuerdo con dicha propuesta.

Finalmente, con relación a la pregunta referida a la reinstauración de la Constitución de 1979, expresó ser admirador de aquella Carta Magna, considerándola la más importante de la historia del Perú, junto con la de 1828, que había construido el Estado democrático y de derecho, entre otros temas. Al respecto, consideró, en primer lugar,



que la Constitución de 1993 era un texto de balance, pues había tomado rasgos de la Constitución de 1979, respetando su fórmula de Estado y de gobierno, mas no el económico, recordando que la economía social de mercado se había instalado con la Constitución del 1979, pero que la del 1993 le agregó algunos temas importantes, como el de la subsidiaridad, el de la igualdad de trato entre los inversionistas públicos y privados y el de los contratos ley.

Consideró que no sería posible retroceder, pues gracias a ella existía un Tribunal Constitucional —que no estaría funcionando en la actualidad de no ser por esa Carta Magna—, y consideró que institucionalmente estaba mejor diseñado que en el texto de 1979; asimismo, recordó que la figura del defensor del pueblo, si bien había sido introducida por la Constitución de 1979, aparecía como una función del Ministerio Público, y que recién con la Constitución de 1993 apareció como un órgano autónomo.

Por otro lado, indicó que, si bien en su momento consideró inoportuno retirar al Poder Electoral, llegó a la conclusión que la división del sistema en tres poderes del Estado resultaba mejor que el anterior sistema. En suma, si bien saludó el rol que cumplieron los constituyentes de 1979, dejando constancia del valor de su contenido ideológico, doctrinario y programático, indicó que la historia avanzaba y que, en todo caso, lo más recomendable sería que, en un plazo razonable, se elaborara un plan de estudio para perfeccionar y mejorar la Constitución actual, con miras al futuro.

El PRESIDENTE agradeció la participación del señor Víctor García Toma y concedió la palabra al señor Javier González-Olaechea Franco, para responder las inquietudes de los congresistas.

El señor GONZÁLEZ-OLAECHEA FRANCO, respecto a la posibilidad de que el presidente de la república pudiera someter ante el senado la ratificación de los embajadores y de los generales, precisó que el presidente de la república ostentaba cuatro dignidades: era jefe de Estado, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, jefe del gobierno y personificaba a la Nación, lo cual calificó como una situación atípica respecto a funciones de jefes de estado de otros países.

Con relación a la inquietud de si un senador o diputado podría ser ministro, mostró su desacuerdo con dicha propuesta, porque había que considerar que la mayoría de las leyes se gestaban en la cámara de diputados y que el presidente de la república, toda vez que no habría sido elegido por mayoría en primera vuelta, necesitaría hacer alianzas convocando a personas de distintas bancadas, indicando que no había sido una práctica común designar a congresistas como ministros en función de la representatividad de las bancadas.



Por otro lado, señaló que en una propuesta se planteaba que los grupos parlamentarios estuvieran conformados con, por lo menos, diez diputados, para evitar que cambiasen de bancadas a último momento y, así, fortalecerlas, considerando aquella propuesta factible en la medida de que se trataba de una modificación constitucional y había una sentencia del Tribunal Constitucional al respecto.

Respecto a la posibilidad de reservar algunas curules destinadas a los pueblos indígenas, tras mencionar que su tesis doctoral había versado sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se pretendía compatibilizar los derechos colectivos y ancestrales, cuando se reconocía la rectoría del Estado, indicó que los pueblos indígenas no tenían vocería institucional, cuando deberían tenerla, y que no se ubicaban en la estructura política del país, considerando que se organizaban a través de elecciones directas, precisando que era difícil que se pudiera encontrar una manera indirecta de hacerlo.

Anotó que Colombia era el único país donde se había avanzado en el llamado *bloque de constitucionalidad* respecto a pueblos indígenas, tribales u originarios, que en aquel país comprendía a los afrocolombianos. Por otro lado, indicó que el vecino país había desarrollado una protección que abarcaba más del 32 % de su población. Resaltó que, a diferencia del Perú, el control del proceso de consulta previa estaba totalmente centralizado, y planteó al respecto la sustitución de la Ley de Consulta Previa por una Ley General de Consulta Previa, y que una autoridad nacional de consulta previa centralizase el proceso.

Asimismo, resaltó que, a diferencia del Perú, ahí se registraba como punto de partida, de manera georreferencial, la actitud, los datos ancestrales, culturales, de hábitat, de costumbres y demás, de una data oficial que no solo garantizaba su existencia, sino que oficializaba su perdurabilidad en su condición de pueblo ancestral. Así, indicó que, bajo el principio de la incapacidad material, no se podría incluir a representantes de comunidades originarias por elección, salvo que se propusiera una disposición transitoria en el sentido de que, en tanto no existiese registro oficial de comunidades originarias, y no de comunidades campesinas —como lo definía claramente el Convenio 169—, no se podría fomentar su organización colectiva, porque esa era su naturaleza, y que dichas comunidades accederían a una o dos curules por designación, como en la anterior Constitución, o como en Chile, en otras circunstancias y con otras características.

Respecto a los requisitos para ser senador, indicó que poner restricciones podría atender contra el Pacto de Derechos Civiles, Políticos y Sociales de 1966; sin embargo, anotó que, en muchas partes del mundo, con niveles superiores al del Perú, se tomaba en cuenta a los electores en función de su calidad de contribuyentes, llamado en su



momento *voto censitario*. Precisó que habría que buscar una fórmula que, en principio, no hiciera mayor diferenciación entre los requisitos para ser representante en el senado, salvo el de tener plena ciudadanía, y estar en óptimas condiciones judiciales, en términos generales.

Con relación a los gobiernos regionales, en la propuesta se incluía la posibilidad de que el senado, por propia decisión o a solicitud del Poder Ejecutivo, declarase su intervención, previa vacancia de sus autoridades y rápida autorización, en un plazo no mayor de treinta días, por parte del Tribunal Constitucional, dándole prioridad. También opinó que el senado debía tener un mandato de ocho años, para dar estabilidad absoluta y como elemento equilibrador del sistema político en general y del régimen parlamentario en particular.

Respecto a la preocupación del congresista Costa Santolalla, en referencia a la calidad y cantidad de las leyes, sugirió que hubiera una comisión permanente ad hoc, de racionalización normativa con los criterios mencionados en el texto, a efectos de realizar la homologación, simplificación y derogación normativa, lo cual incluía las leyes aprobadas por el Congreso y los sistemas normativos de los tres niveles de gobierno, porque muchas veces se superponían entre sí.

Por otro lado, sugirió descartar la propuesta del juicio político y que se caracterizase el *impeachment* o la vacancia del presidente de la república por causales políticas y de forma muy precisa como, obviamente, la traición a la patria, para evitar la recurrencia a este mecanismo, proponiendo que fuese aprobada en única votación o rechazada por el senado por dos tercios de sus miembros y que hubiese una sola oportunidad para fortalecer la estabilidad del Poder Ejecutivo y la gobernanza democrática.

Respecto a la dación de la Ley General de Presupuesto, indicó que esta debería ser modificada desde la propia Constitución, porque cuando un presidente de la república asumía el cargo, lo hacía con un ejercicio presupuestal en marcha y con pocas posibilidades de modificarlo de cara a su inmediato ejercicio. Precisó que los gastos corrientes básicos se debían establecer en forma trianual, así como los gastos de inversión necesarios, y anualmente, los gastos contingentes, aquellos que daba margen de maniobra al gobierno.

Finalmente, sugirió que se evaluase la posibilidad de la revocación del mandato de un diputado considerando que acercaría al electorado a la rendición de cuentas, sin malinterpretar el concepto de inmunidad ni confundirlo con el de impunidad.

El PRESIDENTE agradeció la participación del señor Javier González-Olaechea Franco.

—o—



Como último punto de orden del día, el PRESIDENTE indicó que se había programado la sustentación, debate y votación de los siete informes aprobados por el Grupo de Trabajo encargado del control de los actos normativos del presidente de la república, a cargo de su coordinador, congresista Gino Costa Santolalla, quien expondría los fundamentos que sustentaban los informes de los Tratados Internacionales Ejecutivos 223, 224, 225, 226, 227, 228 y 230, y le concedió el uso de la palabra.

El congresista COSTA SANTOLALLA inició la sustentación de los siete informes aprobados en su grupo de trabajo por unanimidad en la sesión ordinaria del 10 de julio de 2020, con los votos favorables, aparte del suyo, de los congresistas Mamani Barriga, Pineda Santos, Mesía Ramírez, Gupioc Ríos y Omonte Durand.

Seguidamente, sustentó el informe del Tratado Internacional Ejecutivo 223, que ratificaba el acuerdo entre la República del Perú y la República Federal Alemana relativa al “Programa de Rehabilitación y Prevención Climática en el Sector Agua”, que fue formalizado mediante intercambio de la Nota Verbal 0376, del 19 de agosto de 2019, de la Embajada de la República Federal de Alemania y de la Nota RE(DAE) 6-5/55, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú.

Respecto al análisis realizado, señaló que no se había identificado ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 de la Constitución Política, en tanto que, como se había mencionado, se refería a una aportación financiera, a una donación, para la ejecución de un Programa de Rehabilitación y Prevención Climática que, como se enfatizaba, no generaba obligaciones financieras para el Perú.

Por otro lado, puntualizó que se habían analizado y vertido los argumentos en el informe considerando dos etapas: la primera, desde el martes 1 de octubre de 2019, tras la disolución del Congreso, hasta el domingo 15 de marzo de 2020, cuando se anunció la declaratoria del estado de emergencia nacional y un día antes de la instalación del Congreso de la República.

Con relación a la primera etapa, indicó que, al haberse disuelto el Congreso, se debía proceder en el marco de lo previsto en el artículo 135 de la Constitución; sin embargo, como en aquella fecha no se encontraban en funcionamiento las comisiones ordinarias —esto es, la de Constitución y Reglamento y la de Relaciones Exteriores, las cuales, conforme al artículo 92 del Reglamento del Congreso eran los órganos llamados al estudio e informe de dichos acuerdos internacionales—, no fue posible que se revisaran para dicha fecha los acuerdos internacionales generados durante dicho período. Asimismo, señaló que el Ejecutivo dio cuenta al Congreso de los 68 decretos de urgencia emitidos durante el interregno al día siguiente útil de su publicación, ya que existía el órgano: la Comisión Permanente.



Al respecto dijo que era una demostración de que en el Ejecutivo existía la voluntad de aplicar las normas que desarrollaba el artículo 135 de la Constitución, pero que no era posible cumplir a cabalidad por falta de normativa particular y de un órgano identificable para su recepción, para el caso, el artículo 92 del Reglamento del Congreso. Habiéndose extendido la etapa del interregno parlamentario del 1 de octubre de 2019 al 15 de marzo de 2020, fecha en que se instaló el nuevo Congreso, no existía la posibilidad material de presentar el Tratado Internacional Ejecutivo en el plazo de tres días posteriores al de su publicación, como lo establecía el referido artículo 92 del Reglamento del Congreso.

En consecuencia, advertida esta situación, se identificaba que el artículo 135 de la Constitución y el Reglamento del Congreso no desarrollaban con claridad las condiciones para dar cumplimiento, durante el interregno, a la obligación de dar cuenta. Recomendó al respecto que a futuro se evaluase una reforma constitucional o reglamentaria que previese la regulación de la situación antes descrita, recomendación que había sido incorporada en las conclusiones del informe elevado a la Comisión.

Por otro lado, anotó que se tenía un plazo, que corría desde el 15 de marzo de 2020 a la fecha de presentación del tratado, objeto del presente informe. Preciso que la práctica parlamentaria había establecido que la omisión del trámite de la dación en cuenta al Congreso que señalaba el artículo 92 no impedía el control parlamentario y que era importante que se pudiesen establecer consideraciones con relación a la dación en cuenta posterior a la fecha del 15 de marzo.

Al respecto, manifestó que el tratado internacional ingresaba en forma extemporánea, sustentaba la demora en la suspensión de plazos administrativos y a través de los decretos de urgencia dictados por el Poder Ejecutivo 026-2020 y 029-2020, que dispusieron la suspensión de plazos hasta el 23 de abril de 2020, en el primer caso, y hasta el 6 de mayo de 2020, en el segundo caso, habiendo sido ingresado al Congreso el Tratado Internacional 223 con fecha de recepción 22 de abril de 2020, es decir, cuando estaban aún suspendidos los plazos en virtud del Decreto de Urgencia 026-2020, bajo el argumento de que los decretos de urgencia, así fuesen emitidos durante el interregno, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política, eran normas con fuerza de ley.

En consecuencia, los mencionados decretos de urgencia tenían rango y fuerza de ley al amparo de la Constitución Política, afectando temporalmente, por la emergencia sanitaria, la norma relativa al establecimiento de los plazos administrativos que regían para todo el Estado y el país, que era la Ley 27444, Ley del Procedimiento



Administrativo General, por lo que se sostenía que se estaría ante normas de igual jerarquía normativa en el marco de lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado. Resaltó que todos los informes se sostenían en los decretos de urgencia 026 y 029 del 2020.

Además, precisó que el Congreso habilitó la Mesa de Partes Virtual el 17 de abril de 2020 y que ese día se firmaron los tratados internacionales ejecutivos, anotando que los oficios con que se enviaban y se presentan al Congreso tenían fecha de recepción 22 de abril de 2020. Con relación a la presentación de aquel tratado internacional y de los otros seis debían entenderse que estaban dentro del plazo, atendiendo a que las declaratorias de emergencia sanitaria y de emergencia nacional imposibilitaron el cumplimiento del plazo señalado por el artículo 92 del Reglamento del Congreso al estar suspendidos los plazos para trámites administrativos, conforme a la normativa señalada, plazo que no generaba un impedimento para la tarea de control.

Prosiguiendo con la sustentación, indicó que el Tratado Internacional Ejecutivo 224, que ratificaba la Enmienda 16 al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú, Convenio de Donación USAID 527-0426, fue aprobado por unanimidad en la sesión del grupo de trabajo del 10 de julio de 2020. Destacó que dicho tratado se enmarcaba en el convenio general que existía entre el gobierno peruano y el gobierno de los Estados Unidos de América, y que ambos se encontraban en vigor. El objetivo de la enmienda, de conformidad con el numeral 3 de la exposición de motivos del Decreto Supremo 057-2019-RE, era incrementar el monto otorgado por USAID, a la fecha, hasta por el monto de 12 mil 200 millones de dólares americanos, el Plan Financiero Ilustrativo adjunto, como cuadro 1, del Convenio de Donación. Además, se agregaba que la donación que realizaba el USAID estaría dirigida al Programa Regional de Convenio de Donación, por lo que no requería otra partida nacional.

Sobre este punto, señaló que le alcanzaba los mismos argumentos jurídicos y fácticos referidos al cumplimiento del requisito de fecha de ingreso en el Congreso, que habían sido ampliamente expuestos con relación al tratado internacional sustentado con anterioridad, atendiendo a que la dación en cuenta del referido tratado estaba en el mismo Oficio 035-2020-PR, del Tratado Internacional Ejecutivo 223.

Con relación al Tratado Internacional Ejecutivo 225, que ratificaba el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europea en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú, relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020”, resaltó que el objetivo del acuerdo era establecer los compromisos de las partes para el despliegue de una misión de observación electoral de la Unión Europea. En cuanto a los beneficios, precisó que



se desprendía de dicho acuerdo la participación de observadores electorales, que era una práctica democrática positiva que debía promoverse, y que concordaba con las disposiciones de la Ley Orgánica de Elecciones, así como con el Reglamento de Observadores en Procesos Electorales. Destacó que el acuerdo contaba con las opiniones favorables del Jurado Nacional de Elecciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores, alcanzando los mismos argumentos jurídicos y fácticos ya expuestos en relación con los dos anteriores tratados internacionales ejecutivos.

Con relación al cuarto informe, indicó que este recaía en el Tratado Internacional Ejecutivo 226, que ratificaba el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú, relativo a privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero pasado, aprobado también por unanimidad en la sesión ordinaria del 17 de julio de 2020.

En lo que respecta al objeto del Acuerdo, indicó que se trataba del reconocimiento de privilegios e inmunidades al grupo de observadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que se tenía como antecedente que la participación de misiones internacionales concordaba con la Ley Orgánica de Elecciones y el Reglamento de Observadores en los Procesos Electorales. Indicó que los privilegios e inmunidades que se otorgaban a los observadores de la OEA eran aquellos que habían sido concedidos a ellos, a sus órganos, y a su personal y bienes, conforme a los acuerdos internacionales. Preciso que a este tratado internacional ejecutivo le alcanzaban los mismos argumentos jurídicos y fácticos expuestos ya para los tres anteriores tratados.

Con relación al quinto informe, indicó que recaía en el Tratado Internacional Ejecutivo 227, que ratificaba el Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú, Convenio de Donación USAID 527-04-26, el que también fue aprobado por unanimidad el 17 de julio de 2020. Especificó que este tratado ratificaba la Enmienda 17 al Convenio de Donación entre los gobiernos de Estados Unidos de América y el Perú, suscrita el 30 de setiembre de 2019, y tenía por objeto introducir tres modificaciones al convenio general entre el Perú y los Estados Unidos de América sobre cooperación técnica. Asimismo, señaló que ratificaba la Enmienda 17, de conformidad con el numeral 3 de la exposición de motivos del Decreto Supremo 04-2020-RE, y consistía en tres modificaciones: en primer lugar, incrementar el monto otorgado por USAID, por 5 millones de dólares; en segundo lugar, ajustar el monto de la contribución del donatario, de conformidad con el artículo 3; y, en tercer lugar, cambiar el Plan Financiero Ilustrativo, adjunto como cuadro 1, del Convenio de Donación.



Señaló que a este tratado internacional ejecutivo le alcanzaban los mismos argumentos jurídicos y fácticos expuestos anteriormente.

Mencionó que el sexto informe recaía en el Tratado 228, que ratificaba el Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania, relativo al Proyecto TransPerú-Nama de Transporte Urbano Sostenible en el Perú. Indicó, igualmente, que había sido aprobado por unanimidad. Señaló que este tratado, de conformidad con el numeral 5 de la exposición, a través del Instituto de Crédito para la Reconstrucción, la República Federal de Alemania otorgaba a la República del Perú una aportación financiera, o donación, por un monto de 1 millón 880 mil euros para el Proyecto TransPerú Transporte Urbano Sostenible, de libre disponibilidad y que, en los términos señalados por el Ministerio de Economía y Finanzas, sería destinado al apoyo de la balanza de pagos y a la atención del servicio de la deuda. Preciso que le alcanzaban los mismos argumentos jurídicos y fácticos expuestos ya para los anteriores tratados.

Con relación al último informe, indicó que estaba referido al Tratado 230, entre la República del Perú y la República Federal de Alemania, relativo al Proyecto TransPerú-Nama de Transporte Urbano Sostenible, componente de cooperación técnica complementaria al tratado anterior, aprobado también el 10 de julio de 2020 por los seis congresistas ya mencionados y ratificaba el acuerdo ya existente sobre transporte urbano sostenible entre ambas repúblicas y que había sido formalizado mediante intercambio de notas entre la Embajada de la República Federal de Alemania y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú el 18 de noviembre de 2019.

Sobre este acuerdo, indicó que, de conformidad con la exposición de motivos, estaba orientado a favorecer la cooperación técnica en el marco del Proyecto de Transporte Urbano Sostenible. Al respecto, señaló que la propuesta hecha desde el Estado peruano a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones tenía dos componentes; el primero, de cooperación técnica por un monto total de 5 millones de euros y, el segundo, de cooperación financiera por un monto de 4 millones de euros, proviniendo 1 millón 880 mil euros de Alemania y 2 millones y 120 mil euros del Reino Unido.

Señaló que se establecía que Alemania confiaría la ejecución de los proyectos a la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania y el Perú lo haría al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Los argumentos jurídicos y fácticos eran los mismos expuestos con relación a los anteriores tratados internacionales ejecutivos.

Finalmente, indicó que los miembros del grupo de trabajo, tras la revisión de los siete expedientes, las opiniones contenidas en los mismos y la verificación de cada uno de los instrumentos internacionales contenidos en los informes de los tratados



internacionales ejecutivos 223, 224, 225, 226, 227, 228 y 230 concluyeron, por unanimidad, que dichos acuerdos internacionales cumplieran con los requisitos establecidos en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política al no tener como objeto materia de dichos convenios aspectos vinculados a derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional ni obligaciones financieras del Estado.

En consecuencia, al cumplirse con lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 118 de la Constitución Política y el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República, así como con la Ley 26647, que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano, y la Convención de Viena, los tratados internacionales ejecutivos mencionados no requerían de la aprobación previa del Congreso de la República, previa a su ratificación.

Por las consideraciones expuestas, pidió que se sometieran a debate y luego, al voto, los siete informes aprobados por unanimidad por el grupo de trabajo.

El PRESIDENTE agradeció al congresista Gino Costa, por su trabajo, al igual que al grupo que presidía y ofreció el uso de la palabra a los congresistas que quisieran hacer comentarios o formular consultas sobre los tratados internacionales ejecutivos.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO, en primer lugar, calificó de absolutamente innecesario que el Poder Ejecutivo no hubiese dado cumplimiento al trámite, porque este estaba señalado en el artículo 135 de la Constitución, que, si bien se refería a los decretos de urgencia, daba una pauta del trámite a seguir. Conforme a la argumentación —deleznable, en su opinión— del Poder Ejecutivo, supuestamente, no existía Comisión Permanente ni Congreso desde octubre de 2019 hasta mediados de marzo de 2020, pues decían que no había Presidente del Congreso, argumento absolutamente insubsistente porque decididamente había Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, no habiendo otra persona que pudiera presidirla.

Con relación a la habilitación, el congresista Costa Santolalla, en su detallado informe, había dicho que no había una normativa que obligase al Ejecutivo a dar cuenta, cuando sí se debía dar cuenta de los decretos de urgencia, como el mismo congresista Costa Santolalla lo había dicho; por lo que consideró que no había razón alguna para sostener ese argumento.

Por otra parte, señaló que, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 92 del Reglamento, se establecía que, recibidos en el Congreso los tratados internacionales ejecutivos se tenían que enviar, dentro de los tres días útiles, a las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores.



Recordó que el congresista había argumentado que, por la disolución del Congreso, esas comisiones no estaban en funciones; e indicó la congresista al respecto que, de modo alguno, ello justificaba que el Poder Ejecutivo no diese cuenta, porque finalmente le competía cumplir con el segundo párrafo del artículo 92, en el que se establecía que, dentro de los tres días útiles posteriores a su celebración, en referencia a los tratados internacionales ejecutivos, el presidente de la república debía dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos que hubiera suscrito, precisando que, en el tercer párrafo de ese mismo artículo se decía que, una vez recibido, el Presidente del Congreso lo derivaba a las comisiones mencionadas.

Por lo tanto, indicó, que no veía sustento alguno para que el Poder Ejecutivo tomase nota de la situación interna del Congreso y coligiera que no podía mandar los tratados porque no había Comisión Permanente ni Comisión de Constitución y Reglamento ni Comisión de Relaciones Exteriores. Precisó que a dicho poder del Estado no le competía hacer ese análisis, sino aceptar que había Comisión Permanente a pesar de que había sido disuelto el Congreso.

Con relación a la segunda etapa, cuando se hizo otro corte, se decía que, a partir de la instalación del Congreso el 16 de marzo de 2020, por la emergencia sanitaria, se había producido la suspensión de los plazos administrativos, y que incluso afectaba a los decretos de urgencia relacionados con la pandemia de covid-19.

Manifestó no estar segura de que esas normas sobre suspensión de plazos administrativos valiesen para la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, porque la relación administrativa era del Estado con el administrado, y de los tres poderes del Estado y el ciudadano y el administrado, mas no para las relaciones entre los poderes del Estado. Expresó que el Poder Ejecutivo tampoco se podía aferrar a esa argumentación porque él mismo había establecido la suspensión de plazos mediante un decreto de urgencia y, a la vez, se estaba beneficiando de esa suspensión.

En otro orden de ideas, recordó que los 130 congresistas asistieron al hemiciclo —con pocas excepciones— para juramentar el 16 de marzo de 2020, al día siguiente del inicio de la cuarentena por la pandemia de covid-19. Recordó que, desde entonces, se había trabajado presencialmente, desde el centro de Lima, durante varias semanas para aprobar una serie de normas, que eran necesarias, y no solo respecto al trabajo parlamentario en una situación de pandemia, sino también referidas a las elecciones.

Anotó que Palacio de Gobierno quedaba a pocas cuadras del Congreso, yendo por el jirón Junín, trecho que cada año caminaba el presidente de la república para venir al Congreso y exponer su informe anual, descartando así que el Poder Ejecutivo no



hubiese podido mandar un mensajero para dejar los documentos hasta que se implementase la Mesa de Partes Virtual, restando veracidad a ese argumento.

Al respecto, opinó que, simplemente, al Poder Ejecutivo no le provocó cumplir con el trámite, en esa suerte de actitud desafiante e irrespetuosa hacia otro Poder del Estado —a saber, el Congreso—, recordando que los 130 congresistas integrantes del Poder Legislativo habían sido elegidos por voto popular, mientras que solo tres integrantes del Poder Ejecutivo, de la plancha presidencial —el presidente y los dos vicepresidentes—, eran elegidos por voto popular y que el resto de funcionarios — ministros, viceministros y secretarios, entre otros— habían sido designados a dedo.

Finalmente, llamó a la reflexión para no ser demasiado benevolentes con actitudes o desplantes de un Poder Ejecutivo que se cobijaba en una situación de pandemia y en normas generales de procesos administrativos, señalando que dicho Poder del Estado no era un administrador respecto al Poder Legislativo. Consideró que había habido incumplimiento. Manifestó que siempre era bueno hacer propuestas, porque las normas eran perfectibles. Indicó que no creía que se debería dar excusas para aminorar la responsabilidad por el incumplimiento cometido por el Poder Ejecutivo, y simplemente se debía decir que incumplió, y no solo en el período anterior, sino en el período posterior, porque, insistió, el Poder Ejecutivo no era un administrado respecto al Poder Legislativo.

El PRESIDENTE aclaró que simplemente se votarían los informes para que sirviesen como insumo para el próximo predictamen que debía armar el equipo técnico de la comisión. Seguidamente, dispuso que la Secretaría Técnica procediese con la votación de los informes de los tratados internacionales ejecutivos 223, 224, 225, 226, 227, 228 y 230.

Sometidos a votación los informes de los tratados internacionales ejecutivos 223, 224, 225, 226, 227, 228 y 230, fue aprobado por mayoría con los votos a favor de los congresistas COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; MESÍA RAMÍREZ, Carlos Fernando; OMONTE DURAND, Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; QUISPE SUÁREZ, Mario (accesitario en reemplazo del congresista Luis Valdez Farías); RAMOS ZAPANA, Rubén; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés (con reservas, por el incumplimiento del plazo para la dación en cuenta); VÁSQUEZ CHUQUILÍN, Mirtha y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

Votó en abstención la congresista CHÁVEZ COSSÍO, Martha.

En este estado, el PRESIDENTE levantó la vigésima sesión extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.



Eran las 18 h 30 min.

Comisión de Constitución y Reglamento

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

FREDDY LLAULLI ROMERO

Secretario

Comisión de Constitución y Reglamento

OMAR CHEHADE MOYA

Presidente

Comisión de Constitución y Reglamento