



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

**Periodo de sesiones 2020-2021**

**Plataforma Microsoft Teams**

**Martes, 8 de setiembre de 2020**

**Resumen de acuerdos:**

- **Se aprobó por unanimidad el acta de la decimocuarta sesión extraordinaria, de fecha 12 de agosto de 2020**

---

A través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 11 h 12 min del martes 8 de setiembre de 2020, el congresista Omar CHEHADE MOYA, Presidente de la Comisión, con el *quorum* reglamentario, dio inicio a la decimosexta sesión ordinaria 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; OMONTE DURAND, Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha.

Se dio cuenta de la licencia del congresista Carlos ALMERÍ VERAMENDI.

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

**I. DESPACHO**

El PRESIDENTE comunicó que se había remitido la relación de documentos recibidos y enviados con fechas comprendidas entre el 31 de agosto y 6 de setiembre de 2020, así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que tuviera interés en algún documento se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

**II. ACTA**

El PRESIDENTE manifestó que se había remitido el acta de la decimocuarta sesión extraordinaria, del 12 de agosto de 2020; y agregó que, si no hubiese ninguna



observación, se sometería al voto su aprobación, para lo cual solicitó a la secretaria técnica que se pasara a votar.

*En esta estación —siendo las 11 h 20 min—, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Guillermo Aliaga Pajares y Rubén Ramos Zapana, a efectos de registrar su asistencia. También se registró la asistencia del señor congresista Luis Valdez Farías.*

Seguidamente, sometida a votación el acta, fue aprobada por unanimidad con los votos a favor de los congresistas ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; 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; OMONTE DURAND, Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARÍAS, Luis y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha.

### III. INFORMES

El PRESIDENTE informó que el día de anterior, lunes 7 de setiembre, se había recibido el Oficio 167-11-2020-2021-DGP-OM/CR, por el cual el Director General Parlamentario había remitido el Oficio 15-2020-SCAC-LRA, presentado por el Presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, congresista Luis Andrés Roel Alva, con el que solicitó al Oficial Mayor que se informase y remitiese, de ser el caso, si existía algún estudio sobre los alcances del artículo 99 de la Constitución Política. Indicó que, en dicho documento, el mencionado congresista había pedido que se precisase si los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos provisionales contaban con las prerrogativas del antejuicio y juicio político, o si estas solo alcanzaban a los titulares. Al respecto, anotó que se procedería con elaborar la opinión consultiva respectiva para poder atender dicho pedido a la mayor brevedad.

Asimismo, informó que, con fecha 3 de setiembre de 2020, se había recibido el Oficio 267-2020-2021-FSL-CR, presentado por el congresista Franco Salinas López, solicitando que se indicase la fecha en que esta comisión debatiría la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia 014-2020-CR y 016-2020-CR, porque se habían presentado observaciones sobre su constitucionalidad por parte de especialistas, indicando que debido a que actualmente dichas normas venían surtiendo efectos, resultaba prioritario su debate por parte de esta comisión, de forma urgente.

Añadió que, sobre ese tema, se habían recibido diversos oficios de los congresistas Jim Alí Mamani Barriga y Luis Andrés Roel Alva, entre otros, que habían sido remitidos al



congresista Gino Costa Santolalla, coordinador del grupo de trabajo de control de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos de urgencia, decretos legislativos y tratados internacionales ejecutivos, para que los considerase en la agenda del grupo.

Del mismo modo, mencionó que se habían recibido múltiples cartas de diversas organizaciones sociales que también habían pedido la revisión de esos dos decretos de urgencia, y de otras normas, como los decretos legislativos 1492 y 1500, entre otros. Señaló que todos esos documentos habían sido derivados al grupo de trabajo, pero que hasta la fecha no había sido posible presentar el informe sobre la constitucionalidad de dichas normas. En ese sentido, pidió al congresista Gino Costa Santolalla y a todos los integrantes de su grupo de trabajo que priorizasen el estudio de las normas que habían sido cuestionadas en cuanto a su constitucionalidad, por encontrarse actualmente vigentes y surtiendo efectos jurídicos en la sociedad.

Apeló al espíritu de compromiso que caracterizaba al congresista para que priorizase esos temas en la agenda del grupo de trabajo que lideraba, para poder debatir y votar en la Comisión no solo las mencionadas normas, sino todas aquellas que hubiesen sido observadas en cuanto a su constitucionalidad.

El congresista MAMANI BARRIGA señaló que los decretos de urgencia 014/2020 y 015/2019 estarían afectando normas laborales de los trabajadores estatales y de los pensionistas, y solicitó que se priorizase su debate.

#### **IV. PEDIDOS**

El congresista COSTA SANTOLLA aclaró que su grupo de trabajo tenía una excesiva carga de trabajo y que estaban limitados en cuanto a personal y que por ello se había priorizado el tratamiento de los decretos legislativos y tratados internacionales ejecutivos.

Respecto a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, indicó que la Comisión de Constitución y Reglamento era la segunda comisión, porque habían sido decretados como primera comisión a otras comisiones ordinarias; e informó que se había comunicado con el Presidente del Congreso para pedirle la contratación de dos asesores para el Grupo de Trabajo y que él había aceptado atender su solicitud.



El congresista VÁSQUEZ BECERRA comunicó que había presentado el Proyecto de Ley 5602/2020-CR, que proponía promover la eficiencia de la representación Parlamentaria Andina y solicitó que se priorizase el debate del predictamen del referido proyecto de ley.

El congresista RAMOS ZAPANA manifestó que había presentado seis proyectos de ley desde marzo pasado con los números 5263/2020-CR, 5264/2020-CR, 5693/2020-CR, 5584/2020-CR, 5766/2020-CR, 5794/2020-CR y solicitó que se priorizase su tratamiento.

La congresista CHÁVEZ COSSIO señaló que ya se había convocado a elecciones generales para elegir a congresistas y representantes al Parlamento Andino y que, consecuentemente, ya no se podía realizar ninguna reforma para dicha elección.

El congresista MAMANI BARRAIGA comentó, con relación a las declaraciones de la ministra Pilar Mazzetti Soler, en el sentido de que la vacuna contra la covid-19 recién llegaría a mediados del año 2021, que los electores que irían a votar no tendrían acceso a la aplicación de la vacuna, por lo que solicitó que se invitase a la referida ministra y al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que informasen sobre los protocolos que se irían a implementar para garantizar el proceso electoral del año 2021.

*En esta estación —siendo las 11 h 31 min—, se dejó constancia de la presencia del congresista Isaías Pineda Santos, a efectos de registrar su asistencia.*

## **V. ORDEN DEL DÍA**

El PRESIDENTE indicó que, como primer punto del orden del día, se había invitado al señor Jaime de Althaus Guarderas, periodista y antropólogo de profesión, especialista en temas electorales, para escuchar su opinión respecto a la pertinencia de modificar la Ley Orgánica de Elecciones cambiando la fecha de elección de congresistas, de manera tal que esta se realizase en fecha posterior a la de la elección del presidente de la república, y no de forma simultánea, como se venía haciendo hasta el momento.

Recordó que esta propuesta estaba contenida en el informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y adelantó que también habían sido invitados para exponer sobre el mismo tema en la presente sesión los señores Ángel Delgado Silva, Enrique Ghersi Silva y Martín Tanaka Gondo. Seguidamente, conforme a lo anunciado, concedió el uso de la palabra al primer ponente invitado.



El señor DE ALTHAUS GUARDERAS opinó que la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Elecciones respecto al cambio de fecha de elección de congresistas de manera tal que esta se realizase en fecha posterior a la elección del Presidente de la República era una reforma que debería realizarse para el año 2021.

Resaltó como una ventaja del sistema democrático el respeto al estado de derecho y, en ese sentido, indicó que se debía contar con un diseño que le permitiese ser eficaz aplicando un plan de gobierno, por lo que consideró fundamental que existiera una relación de colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Remarcó que, en su opinión, los regímenes parlamentaristas eran superiores a los regímenes presidencialistas, debido a que, en los primeros, el Poder Ejecutivo nacía del Parlamento. Anotó que, en los regímenes presidencialistas, cuando el Poder Ejecutivo perdía la mayoría parlamentaria o no la tenía en el Congreso le era mucho más difícil gobernar, sea porque hubiese una mayoría opositora o porque debía concertar alianzas, dificultando en ambos casos la tarea de gobierno, e indicó que se podía mejorar el régimen presidencialista a través de mejoras en los procesos electorales.

Por otro lado, señaló que en el Perú se tenía un régimen presidencialista malo porque, al elegir al mismo tiempo al presidente de la república y a los congresistas, se tenía un Congreso muy fragmentado, en el que presidente de la república no tenía mayoría, y que, si contaba con un grupo parlamentario propio, pero con pocos integrantes, le era difícil desarrollar un plan de gobierno.

Precisó que, al elegir a los congresistas en segunda vuelta, se anulaba la fragmentación de los partidos en el Parlamento y se mejoraba el régimen presidencialista. Añadió que no se necesitaba hacer una reforma constitucional, sino que bastaba con modificar el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones, con una iniciativa muy simple, y finalizó indicando que se requería llegar a un entendimiento del problema, puntualizando que consideraba fundamental que se realizase el cambio para aplicarlo en el proceso electoral del año 2021, porque el próximo gobierno tendría que afrontar el grave problema de la reconstrucción económica.

El PRESIDENTE agradeció al señor Jaime de Althaus Guarderas por su exposición y le solicitó que permaneciera en la sesión virtual de la Comisión de Constitución y Reglamento.

*En esta estación—siendo las 11 h 56 min—, se dejó constancia de la presencia del congresista Franco Salinas López, a efectos de registrar su asistencia.*



—0—

Siguiendo con el orden del día, el PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al señor Ángel Delgado Silva, abogado constitucionalista, profesor universitario, analista político y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión, para escuchar su opinión respecto a la pertinencia de modificar la Ley Orgánica de Elecciones sobre el cambio de fecha de elección de congresistas de manera que esta se realizase en fecha posterior a la de la elección del presidente de la república.

El señor DELGADO SILVA expresó que la fragmentación política en el Congreso era un obstáculo para la gobernabilidad. Señaló que se debía alcanzar un perfeccionamiento del sistema democrático y consideró que darle un poder excesivo al Parlamento para que pudiera emitir una ley podía producir efectos contradictorios, entre los cuales estaba la fragilidad del sistema democrático.

Recalcó que en una elección conjunta del presidente de la república y de los integrantes del Parlamento, la preminencia del presidente tenía un efecto arrastre sobre el Parlamento, por lo que se consideraba conveniente diferenciar la fecha de elección del Presidente y de los parlamentarios.

Señaló al respecto que no era necesariamente cierto que una mayoría parlamentaria afín al presidente de la república fuese una condición para la estabilidad democrática. Destacó que, en el régimen presidencialista, el jefe de Estado era jefe de Gobierno y que en nuestro país estaba establecido que el Parlamento debía darle el voto de confianza al presidente del consejo de ministros y a su gabinete, lo cual consideró que era impropio en un régimen presidencialista.

También se refirió a la prerrogativa del presidente de la república de poder pedir cuestión de confianza sobre cualquier tema y que por ello podía darse el caso del cierre del Parlamento y precisó que el nombramiento de ministros por el presidente no era parte de un régimen presidencialista.

Por otro lado, recordó que, en el caso del período de gobierno comprendido desde el año 2016 al 2019, al elegirse en primera vuelta de las elecciones, tanto el presidente de la república y su fórmula presidencial, como los integrantes del Parlamento, la mayoría opositora al presidente obtuvo una amplia mayoría en el Congreso, por lo cual la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política planteó que una amplia mayoría en el Poder Legislativo opositora al Poder Ejecutivo era un obstáculo para la gobernabilidad.



En ese sentido, indicó que se creía que realizar las elecciones presidenciales en primera vuelta y las elecciones para integrantes del Parlamento en segunda vuelta para lograr una mayoría parlamentaria afín al presidente de la república elegido permitiría la gobernabilidad. Consideró, al respecto, que no necesariamente era negativo que el presidente de la república tuviera un Parlamento con partidos opuestos a su gobierno, dado que había habido casos en el siglo XXI en los que algunos presidentes habían podido concertar alianzas en el Parlamento, las cuales les habían permitido gobernar. Es más, remarcó que tener una mayoría gubernamental en el Parlamento no aseguraba necesariamente la gobernabilidad, sino que esta se garantizaba a través de una labor política amplia y de razonabilidad para gobernar.

Por último, manifestó que, si bien estaba de acuerdo con el bipartidismo, eso sería fruto de una evolución y que nacería de la propia experiencia de la sociedad, esto es, cuando la gente fuese aprendiendo la importancia de participar en la vida política; de esa manera, todo aquello que no fuese decisivo ni racional iría cayendo poco a poco. Resaltó que, si se quería eliminar la fragmentación parlamentaria —consideró un exceso la existencia de 24 partidos—, había que aplicar las normas de la Constitución y las leyes electorales para que aquellos que no alcanzasen la representación, ya sea porque no participasen o porque quedasen rezagados en el resultado de las elecciones, perdiesen el registro electoral.

El PRESIDENTE expuso su agradecimiento al señor Ángel Delgado Silva por su ilustrada exposición y lo invitó a permanecer en la sesión virtual.

—O—

Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al señor Enrique Ghersi Silva, abogado especializado en temas constitucionales, en análisis económico del derecho y en derecho penal económico, y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión, para escuchar su opinión respecto a la pertinencia de modificar la Ley Orgánica de Elecciones sobre el cambio de fecha de elección de congresistas de manera que esta se realizase en fecha posterior a la de la elección del presidente de la república.

El señor GHERSI SILVA indicó que actualmente se elegía a los congresistas en primera vuelta en un sistema plurinominal mayoritario de cifra repartidora y que el presidente de la república era elegido en segunda vuelta mayoritario, al estilo francés, lo cual constituía una combinación de sistemas contradictoria que producía fraccionamiento, división, presidencias débiles y sin mayoría parlamentaria, así como presidentes



atrapados por una mayoría parlamentaria adversa, con un gobierno que no funcionaba.

Señaló que el resultado había sido la elección de un presidente de la república elegido mayoritariamente con un Parlamento débil, con partidos fragmentados, que había ido creciendo en el tiempo.

Puntualizó que su tesis era que se podían buscar maneras de aminorar las contradicciones y sugirió que los parlamentarios fuesen elegidos en la segunda vuelta; sin embargo, también anotó que la contradicción se iría a mantener porque era intrínseca al sistema electoral, en la medida en que no se podía tener un sistema plurinominal mayoritario de cifra repartidora, un Congreso unicameral y, a la vez, tener un presidente de la república elegido por un sistema de doble vuelta, creando diferentes fuentes de legitimidad. Sugirió que se optase por un sistema al estilo francés, en el que todos fuesen a una segunda vuelta, y también un sistema uninominal para los parlamentarios.

Por otro lado, resaltó que se estaba frente a un dilema entre gobernabilidad y representatividad, y manifestó que le gustaría que hubiese una reforma integral del sistema electoral y que se tuviese, tanto para la elección de la Presidencia de la República como para los integrantes del Parlamento, un sistema de doble vuelta electoral, detallando que para el Parlamento se debería aplicar el sistema uninominal y mayoritario en segunda vuelta, al estilo francés, como se hacía para la elección del presidente de la república.

Respecto a la propuesta de que los congresistas fuesen elegidos en segunda vuelta, indicó que había dos tesis y que la primera de estas era que la gente, conociendo ya quienes podían ser los candidatos presidenciales que pasarían a la segunda vuelta, iría a favorecer con su voto a uno de ellos, lo cual favorecería el bipartidismo, con partidos más fuertes; mientras que la segunda tesis sostenía que no necesariamente podría suceder aquello y que podía haber mucho voto oportunista y que el Congreso así elegido no haría más gobernable al país, porque estaría siendo afectado por una aparente legitimidad.

Anotó, además, que en el país se tenía un bicameralismo atípico porque, teniendo un sistema unicameral, existía un segundo órgano que revisaba las normas legislativas, que era el Tribunal Constitucional, que actualmente hacía las veces del Senado de la República, porque no resolvía sus casos legalmente, sino que era un tribunal político, que resolvía sus casos políticamente y que siempre había actuado así.



Para finalizar, sugirió que el mal menor era el relevante y que el sistema actual había permitido un fraccionamiento de los partidos políticos en el Parlamento; consideró que, para una reforma más profunda, se debería optar por elegir el Parlamento en una segunda vuelta, lo cual propiciaría las alianzas, y precisó que las listas al Parlamento deberían inscribirse después de la primera vuelta, para que se produjeran alianzas transparentes minimizando el voto oportunista y favoreciendo un bipartidismo, lo cual permitiría la gobernabilidad.

El PRESIDENTE agradeció la brillante exposición del doctor Enrique Ghersi Silva, y le solicitó que permaneciese en la sesión virtual de la Comisión.

—o—

Prosiguiendo con el orden del día, el PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al señor Martín Tanaka Gondo, miembro de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y uno de los principales impulsores de la propuesta en análisis, para escuchar su opinión respecto a la pertinencia de modificar la Ley Orgánica de Elecciones sobre el cambio de fecha de elección de congresistas de manera que esta se realizase en fecha posterior a la de la elección del presidente de la república.

El señor TANAKA GONDO destacó que se debía hacer una medición equilibrada y permanente de la propuesta adecuada. Recordó que la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso que la elección del Parlamento coincidiera con la segunda vuelta. Refirió que el proyecto de ley presentado formaba parte de un paquete donde se había incluido la discusión del bicameralismo y precisó que ahora solo se estaba discutiendo la propuesta de elección de los parlamentarios en segunda vuelta y no como parte del paquete de propuestas legislativas presentadas.

Resaltó que se tenía que tomar decisiones sobre la conveniencia de la propuesta pensando en el futuro del país y puntualizó que había que pensar en el mejor esquema para un funcionamiento equilibrado.

Para centrar la problemática, preguntó cuál era el problema que se quería diagnosticar y cuál era la mejor medicina para resolverlo. Indicó que, en algunos países, se había diagnosticado que el problema era la gobernabilidad y, por lo tanto, se debían tomar medidas para fortalecer la gobernabilidad. Preciso que, en el otro extremo, se tenía la posibilidad de que se excluyese la participación de grupos nuevos y que, por lo tanto, se tenía que favorecer el aspecto representativo del Parlamento.



Por último, consideró que, en el Perú, la elección debía acercarse al modelo francés debido a la fragmentación de los partidos políticos y la dificultad para generar acuerdos, lo que generaba problemas de gobernabilidad; y señaló que el objetivo de que las elecciones para el Parlamento se realicen en la segunda vuelta era el fortalecimiento y cohesión de los grupos parlamentarios del Congreso.

El PRESIDENTE agradeció al señor Martín Tanaka Gondo por su exposición y lo invitó a permanecer en la sesión virtual de la Comisión.

—o—

Seguidamente, el PRESIDENTE ofreció el uso de la palabra a los congresistas que quisieran formular interrogantes o inquietudes con relación a las ponencias de los invitados.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO remarcó que el hecho de que no hubiese reelección parlamentaria —reforma aprobada en referéndum a propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política— le parecía grave dado que afectaba el equilibrio de poderes. Consideró que, así como existían dos opciones políticas en las elecciones presidenciales, también debería haber dos opciones congresales y preguntó cómo se podría llegar a esa situación.

Por otro lado, señaló que se había trasladado la revisión de normas legislativas al Tribunal Constitucional, siempre y cuando lo solicitase el mismo Congreso o el Poder Ejecutivo. Preguntó si, al modificar el artículo 187 de la Constitución y establecer el sistema unipersonal, se fortalecería la cohesión de las bancadas parlamentarias.

La congresista OMONTE DURAND, considerando prioritario el fortalecimiento de la cohesión de los grupos parlamentarios, destacó que, si bien no era la única alternativa la elección de los parlamentarios en segunda vuelta, era un avance para lograrlo.

El congresista VÁSQUEZ BECERRA manifestó que, en primer lugar, la reforma debía orientarse a la aplicación de la valla electoral para que no existiera una gran cantidad de partidos, lo cual no permitía la gobernabilidad. También sostuvo que las elecciones parlamentarias debían darse en una fecha especial, precisando que tendrían que ser celebradas antes de la elección presidencial.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILIN manifestó que el objetivo de la propuesta era evitar la fragmentación parlamentaria y fortalecer la gobernabilidad y preguntó, al



respecto, en qué medida la aplicación de esta propuesta podría afectar la representación de aquellos partidos que no eran mayoritarios.

El congresista COLUMBUS MURATA dirigió su pregunta al grado de riesgo que implicaría que la elección parlamentaria y la elección presidencial se llevaran a cabo en la segunda vuelta considerando que el electorado peruano decidía su voto en la última semana de la elección.

El congresista COSTA SANTOLALLA comentó que, si las elecciones parlamentarias y presidenciales se llevaran a cabo en segunda vuelta, ello debería aplicarse para las elecciones del próximo año. Preguntó sobre las medidas alternativas que se podían aplicar para el proceso electoral si la propuesta bajo análisis no fuese la adecuada.

La congresista RETAMOZO LEZAMA orientó su inquietud en torno a la pérdida de legitimidad y gobernabilidad si el Congreso solo estuviera compuesto por dos grupos parlamentarios o por pocas bancadas.

La congresista CHÁVEZ COSSIO solicitó nuevamente el uso de la palabra para aclarar que fue el Poder Ejecutivo quien propuso la no reelección congresal, y no la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, como ella lo había manifestado en su primera intervención.

El PRESIDENTE, tras corroborar que no había sido la Comisión de Alto Nivel la que propuso la no reelección congresal, sino, el Poder Ejecutivo, indicó que, por el requisito de la valla electoral, habría muchos partidos que no pasarían la valla en las elecciones del año 2021, con lo cual se tendría un ambiente propicio para realizar la propuesta en el año 2026. Preguntó qué sucedería si, de los 24 partidos que postulasen, dos candidatos antisistema pasaran a segunda vuelta, y que uno de ellos llegase a la Presidencia de la República y que el otro tuviese una amplia mayoría en el Congreso, con lo cual no habría un contrapeso frente a medidas antisistema.

Los señores DE ALTHAUS GUARDERAS, DELGADO SILVA, GHERSI SILVA y TANAKA GONDO absolvieron las preguntas formuladas por los congresistas.

El PRESIDENTE reiteró su agradecimiento a los expositores por su participación, en aras del fortalecimiento de la gobernabilidad del país.



Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE presentó el predictamen recaído en los proyectos de ley 4396/2018-CR, 4399/2018-CR, 5017/2020-CR, 5021/2020-CR, 5084/2020-CR, 5164/2020-CR y 6024/2020-CR, que proponían la reforma del artículo 40 de la Constitución Política para habilitar excepcionalmente el doble empleo o cargo público remunerado del personal médico especializado, conforme a ley.

Indicó que, en el análisis del predictamen, se habían evaluado diversos aspectos constitucionales; precisó que el derecho fundamental de acceso a la salud de los peruanos estaba conectado con el propio derecho a la vida y que era necesario que el Estado peruano brindase un adecuado sistema de salud en las entidades que prestaban atención de salud. Seguidamente, procedió con leer el texto legal del predictamen remarcando que se daba inicio a una reforma constitucional para los profesionales de la salud y, en especial, para los especialistas, como los médicos intensivistas, con la condición de que se pudiera obtener un mejor logro de los fines constitucionales en favor de dichos profesionales.

Por último, señaló que no se proponía eliminar la prohibición existente ni hacerla permanente explicando que no era fácil modificar el texto constitucional por lo que solo se haría de manera temporal teniendo en cuenta la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, y procedió con poner en debate el predictamen.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO manifestó que estaba de acuerdo con el texto alternativo al que se había arribado en el predictamen, en el que se agregaba la posibilidad de hacer una excepción de la prohibición permitiendo el doble empleo en el sector de salud pública solo en caso de emergencia sanitaria y conforme a ley; opinó que era como tener un seguro si se necesitara.

Por otro lado, expresó que no había sido atendido lo solicitado por su despacho y remarcó que el Ministerio de Salud (Minsa) y el Instituto Peruano de Seguridad Social (EsSalud) tenían graves problemas de personal asistencial, así como de personal administrativo. Apuntó como más trascendental el tema del personal asistencial que se había dado de baja temporalmente acogiéndose al derecho de proteger su propia salud, por exponerse a ponerse en grave riesgo en caso de que se contagiasen.

Por último, se preguntó cómo se llevaría a cabo la reforma propuesta cuando había recibido opinión contraria de los sectores consultados; asimismo, sugirió que, para solucionar el tema de los médicos y personal asistencial que se había replegado en esta pandemia a fin de cuidar su propia integridad personal, la Comisión recabase la información para analizar cuánto se ayudaría a solucionar el problema con la



modificación del artículo 40; y reiteró su simpatía por la flexibilidad con la que se había planteado este tema en el predictamen.

El congresista COSTA SANTOLALLA opinó que la reforma constitucional propuesta ni era viable ni necesaria, debido a que se trataba de una reforma constitucional, que era un mecanismo excepcional al que se recurría si no había otra forma de resolver el problema. Indicó que el artículo 40 de la Constitución establecía reglas generales, en la que exceptuaba de la prohibición de la doble remuneración estatal para los que adicionalmente ejercieran la labor docente; puntualizó que esta materia ya estaba legislada en los decretos legislativos 1153 y 1154 del año 2013, y advirtió que se estaba haciendo una reforma constitucional para una posibilidad que ya estaba legislada. Por último, señaló que en el propio predictamen se afirmaba que la reforma constitucional por sí sola no resolvía el problema, sino que se tendría que emitir una nueva ley, reiterando que ese tema ya estaba legislado en los decretos legislativos 1153 y 1154 del año 2013.

La congresista RETAMOZO LEZAMA sostuvo que toda propuesta estaba sujeta a evaluación y debate; consideró que un buen punto de partida responsable era permitir que la excepción a la doble percepción de los profesionales de la salud se diese únicamente cuando se declarase una emergencia sanitaria, limitándolo a un ámbito espacial restringido y precisándose en la ley los supuestos de aplicación en caso de que se aprobase esta reforma constitucional; asimismo, consideró que se debería seguir debatiendo esta propuesta.

El PRESIDENTE precisó que, habiendo recibido los aportes y sugerencias de los congresistas, se elaboraría un nuevo predictamen más consensuado.

—o—

Como último punto del orden del día, el PRESIDENTE expresó que se trataría el proyecto de opinión consultiva sobre el procedimiento de control de los tratados internacionales ejecutivos, establecido por el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

Al respecto refirió que, el día 13 de agosto de 2020, había ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el Oficio 508-2020-2021/CRREE-CR, presentado por el congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, quien en atención a los párrafos segundo y cuarto del artículo 92 del Reglamento de Congreso de la República consultó si, en primer lugar, cuando el artículo 92 se refería a *la omisión de este trámite*, hacía referencia a la dación en cuenta al Congreso o al plazo



de tres días útiles para la dación de cuenta; y, en segundo lugar, quiso saber a qué parte del procedimiento de dación de cuenta se refería cuando se mencionaba la frase *en caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto*.

Seguidamente, dio lectura a la explicación de las dos consultas presentadas por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, así como a las conclusiones arribadas luego del estudio de los antecedentes legislativos.

En primer lugar, indicó que la expresión *dar cuenta* había sido utilizada como sinónimo de informar en algunos supuestos y, en otros, como la obligación de un sujeto de poner en conocimiento de otro lo actuado, a efectos de que este último pudiera, si lo decidiese, ejercer control sobre lo puesto en su conocimiento.

En segundo lugar, respecto al segundo párrafo del artículo 92 del Reglamento del Congreso, cuando se señalaba que dentro de los tres días útiles posteriores a su celebración, el presidente de la república debía dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que diese curso y establecía que la omisión de este trámite suspendía la aplicación del convenio, señaló que el Reglamento se estaba refiriendo al incumplimiento del plazo para la dación en cuenta.

En tercer lugar, indicó, con relación a la sanción de suspensión de un tratado internacional ejecutivo por incumplimiento del plazo establecido, que eso tenía por finalidad que el Poder Ejecutivo cumpliera con dar cuenta del tratado a la mayor brevedad posible, siendo así que, solo una vez que se hubiese cumplido con esa obligación, la norma sujeta a control podría surtir efectos internos.

En cuarto lugar, anotó que cuando en el cuarto párrafo del artículo 92 del Reglamento del Congreso se establecía que *en caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en este artículo, ello no impide el control parlamentario con arreglo a la presente norma*, se refería a la dación en cuenta en sí misma, es decir, al acto de poner en conocimiento del Congreso, por escrito, de la celebración, ratificación o adhesión de un tratado internacional ejecutivo. En consecuencia, así el presidente de la república no diese cuenta de dicho tratado y, por ende, quedasen suspendidos sus efectos internos, igualmente el Congreso podía ejercer el control parlamentario sobre tal norma.

Como quinta y última conclusión, señaló que la dación en cuenta, regulada en el artículo 92 del Reglamento del Congreso y en el artículo 57 de la Constitución Política del Perú, era una obligación que debía cumplir, en el plazo establecido, el Poder



Ejecutivo, en tanto que el Congreso de la República, por ser un acto de control de naturaleza política, decidía la oportunidad en la que dicho control sería ejercido.

Seguidamente, puso en consideración y debate el proyecto de opinión consultiva, con la que se absolvía la consulta realizada por el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

La congresista RETAMOZO LEZAMA indicó que estaba de acuerdo con los fundamentos y conclusiones de la opinión consultiva; precisó que dar la dación de cuenta era el inicio del control que debía hacer el Congreso sobre los actos del Poder Ejecutivo; puntualizó que no era una formalidad, sino el ejercicio de una competencia que venía de la separación de poderes y, en esa medida, si bien coincidía con las conclusiones, no estaba de acuerdo con la redacción del quinto numeral porque daba a entender que el presidente de la república no podía incumplir con el plazo, pero que el Congreso sí estaba en libertad de controlar cuando le pareciese conveniente.

Además, aclaró que no estaba de acuerdo porque no era parte de la consulta que hacía la Comisión de Relaciones Exteriores y porque en el Reglamento del Congreso se tenían plazos estrictos que vinculaban y que, si se consideraba que eran muy cortos, había que cambiarlos en el Reglamento. Finalmente, precisó que lo que no se podía hacer era decir —como estaba en el quinto numeral— que era una obligación que se debía cumplir en el plazo establecido para el Poder Ejecutivo, en tanto se decidiera en el Congreso la oportunidad en que dicho control fuese ejercido.

El PRESIDENTE expresó que constaría en el acta la opinión de la congresista María Cristina Retamozo, pero señalando que, en el quinto numeral de las conclusiones, cuando se decía que se daría cuenta, eso estaba en una sentencia del Tribunal Constitucional y que no había variado.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO mencionó que la consulta de la Comisión de Relaciones Exteriores era muy precisa; anotó que el plazo era una condición de ese *dar cuenta* y que se refería a ello en forma íntegra y que, por lo tanto, no se podían separar los términos. Seguidamente, dio lectura al inciso 3 del artículo 102 de la Constitución, que establecía que era *una atribución del Congreso aprobar los tratados de conformidad con la Constitución*, texto en el que no hacía referencia a si se aprobaba antes o después o si eran tratados que implicaban una opinión previa del Congreso.

Señaló que el hecho de que la Constitución dijera que había que aprobar los tratados, sabiendo que el presidente de la república tenía la potestad y atribución de



negociarlos, en realidad, lo que establecía el texto constitucional era que ya sea que se tramiten o negocien los tratados, había algunos en los que el Poder Ejecutivo debía consultar al Congreso para recién allí firmarlos, mientras que había otros que, por no tratarse de temas álgidos, el Poder Ejecutivo podía terminar de completar el proceso de formación del tratado.

Por otro lado, indicó que el tema venía anclado en el artículo 94 de la Constitución, que señalaba que el Reglamento del Congreso era el que regulaba las actividades del Congreso, puntualizando que establecía la condición de dar cuenta de los trámites al Congreso y que la propia Constitución permitía que el Poder Ejecutivo avanzase hasta el final de su formación. Resaltó que, en ese conjunto de ideas, la respuesta que se debía dar a la Comisión de Relaciones Exteriores era que el plazo y la dación de cuenta eran asuntos inseparables: el plazo era la condición en la que se cumplía el dar cuenta.

Adicionalmente, remarcó que *el dar cuenta* significaba la posibilidad de que el Congreso hiciera un control, y que solo estaba relacionado con el plazo, porque podía darse que se cumpliera el plazo de tres días útiles luego de que se hubiese aprobado el tratado por parte del Poder Ejecutivo y que se diese cuenta al Congreso, pero allí no acabaría el tema, porque el dar cuenta equivalía a que el Congreso tuviese la potestad de fiscalizar y comprobar si las normas contenidas en el tratado eran o no útiles para el país, o si se adecuaban o no a la Constitución, y recordó al respecto que el Congreso tenía la obligación, conforme al artículo 102 de la Constitución, de hacer cumplir el texto constitucional y de identificar la responsabilidad de los infractores a la Constitución, y que, por tanto, al no cumplir con el plazo de tres días para dar cuenta, no tendría validez el texto del tratado internacional.

Asimismo, consideró que había varios temas que se tendrían que recoger en las conclusiones; precisó que se debía perfilar mejor la cuarta conclusión porque no se dejaba a salvo que el Congreso, más allá del cumplimiento del plazo, siempre tenía la potestad de hacer un control, que era el sentido de *dar cuenta*; reiteró al respecto que equivalía a decir que el entrar en vigencia tenía una presunción de legalidad si se daba dentro del plazo, como las leyes que emitía el Congreso.

También aseveró que había algunas sentencias del Tribunal Constitucional que podían tener un efecto retroactivo cuando se trataba de la violación de normas y que, en esos casos, había una nulidad absoluta. Indicó que, fuera de esa situación especial, se debía entender que los tratados, sujetos al artículo 57 de la Constitución, estaban relacionados al hecho de dar cuenta al Congreso, y que, sobre ese tratado, el Congreso podía hacer un control y que, si en el control encontraban que eran inconvenientes a



los interés del país, podía hacer —lo cual, precisó, no estaba legislado— que el Poder Ejecutivo tomase alguna decisión, ya sea de denunciar ese tratado o, eventualmente, apartarse de él.

Por último, indicó que habría que perfeccionar más los numerales cuarto y quinto de la opinión consultiva porque consideró que era necesario entrar en el tema del dar cuenta y dejar a salvo el derecho y la función que tenía el Congreso de ejercer un control posterior, precisando que debía incluirse el expediente que daba origen al tratado ejecutivo.

El congresista MESÍA RAMÍREZ precisó que, en materia de tratados internacionales, estos debían ser analizados desde dos perspectivas: la del derecho internacional y la del derecho interno. Con relación al derecho internacional, señaló que se tenía que contemplar desde dos puntos de vista.

Así, anotó que se debía considerar que todos los tratados eran del mismo rango porque se partía de la idea de que se trataba de acuerdos bilaterales y que no se podía hablar de que un tratado era superior a otro. Preciso que, cuando se hablase del plano internacional, se debía ver el momento en que el tratado obligaba a otro Estado, considerando que solo lo hacen desde el momento en que el presidente de la república lo ratifica y, en ese marco, el presidente puede celebrar o negociar los tratados, pero algunos de ellos necesitan la aprobación del Congreso. Remarcó que cuando los estados fuesen a celebrar un tratado debían tener en cuenta los actos jurídicos y procesales, la celebración, la negociación y la ratificación que tenían lugar en el plano internacional para que un tratado quedase obligado.

Por otro lado, señaló que, teniendo en cuenta el artículo 51 de la Constitución, esta prevalecía sobre toda norma legal y puntualizó que en el ordenamiento interno podía haber tres tipos de tratados: en primer lugar, los tratados constitucionales, que por estar relacionado a algún dispositivo constitucional necesitaban seguir el mismo procedimiento que se le daba a la reforma de la Constitución, como sucedía con el Tratado de Escazú; los tratados con rango de ley, que eran los que necesitaban la aprobación del Congreso; y, por último, los tratados ejecutivos con rango de decretos, puntualizando que, como el Congreso tenía la preminencia de la potestad legislativa, este debía realizar el control de legalidad de los tratados ejecutivos.

Asimismo, indicó que, desde el punto de vista del Congreso, el tratado debía seguir todos los procedimientos y, al mismo tiempo, no podía entrar en vigencia; en virtud de ello, en el artículo 92 del Reglamento del Congreso se establecía cuándo se suspendía



la aplicación del convenio, porque había un control de los efectos del tratado, tanto en el plano internacional en el sentido de que el tratado no obligaba al Estado peruano, como en el plano interno debido a que la norma no había entrado en vigor así hubiese sido publicado en el diario oficial *El Peruano* pues habría faltado la aprobación del tratado por parte del Congreso.

En ese sentido, refirió que, una vez que el Congreso hubiese aprobado el convenio, llegando a la conclusión de que no violaba la ley ni la Constitución y que no era inoportuno desde el punto de vista político, entonces, el Congreso comunicaba al presidente de la república que el tratado había sido aprobado por el Congreso. Indicó que recién en ese momento el presidente lo ratificaba y, debido a que la ratificación se daba en sede internacional, se redactaba produciéndose una carta en virtud de la cual el presidente de la república le comunicaba a otro Estado que el Congreso le había dado el visto bueno y que el presidente ratificaba el tratado.

Por otro lado, recordó que, cuando se disolvió el Congreso el 30 de setiembre de 2019, y en un afán de restarle importancia a la Comisión Permanente, el Poder Ejecutivo decidió no remitir los tratados al Congreso, y precisó que esa era la explicación política. Añadió, sin embargo, que era necesario dar una salida jurídica a esos casos porque había algunos convenios que el Parlamento podía convertir en ley con la aprobación del Pleno si lo considerase oportuno, o también declararlos inoperativos porque el plazo de tres días suspendía los efectos, tanto en el plano internacional como interno.

Precisó que el Parlamento tenía la capacidad de convertir los tratados ejecutivos en leyes y que, si no lo creía conveniente, no los aprobaba y no obligaba al Estado peruano. Señaló que la salida legal sería entender que, cuando el presidente de la república dirigía el tratado a la Comisión Permanente, el trámite quedaba suspendido porque esta tendría que haberlo mandado a la Comisión de Constitución y Reglamento, pero que, como el Congreso estaba disuelto, se había producido un vacío; entonces, la dación de los tres días se prorrogaba hasta que las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores pudieran instalarse para ejercer la función de control, y que se podía entender que el plazo había quedado suspendido.

*En esta estación —siendo las 18 h 05 min—, se dejó constancia de la presencia del congresista accesitario Mario Javier Quispe Suárez, a efectos de registrar su asistencia.*

El congresista COSTA SANTOLALLA sugirió dar una respuesta más precisa y se ofreció a alcanzar una fórmula. Puntualizó que, desde la disolución del Congreso el 30 de setiembre de 2019, el Poder Ejecutivo no había remitido los tratados ejecutivos



internacionales, después sobrevino la pandemia de covid-19 en marzo y el Poder Ejecutivo envió los tratados vía virtual, siendo recibidas por las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores.

La congresista CHÁVEZ COSSÍO, discrepando de los congresistas Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, señaló, en primer lugar, que los acuerdos de un grupo de trabajo no eran vinculantes para la Comisión de Constitución y Reglamento y, en segundo lugar, disintió del argumento de que el Poder Ejecutivo no había remitido los tratados porque el Congreso había sido disuelto, porque la Comisión Permanente — considerada el núcleo del Congreso—, siguió funcionando durante el interregno y, por tanto, sí existía Congreso, y solicitó que se analizara más la opinión consultiva.

El congresista MESÍA RAMÍREZ refirió que si bien el Presidente no dio cuenta de los tratados al Congreso, existía un tema objetivo: si bien el Congreso había sido disuelto, pero funcionaba la Comisión Permanente, también era cierto que el Reglamento establecía que la Comisión Permanente debía derivar los tratados a las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores.

Remarcó que lo que se debía hacer era salvar políticamente la omisión del presidente de la república teniendo en cuenta que había un vacío de interpretación en el artículo 92 del Reglamento porque no se refería al caso de ratificación de tratados ejecutivos durante un interregno parlamentario. Indicó que se debía buscar una salida que solucionase el vacío del Reglamento y que se respetasen los fueros del Congreso, tal como se había establecido en la conclusión de la opinión consultiva, y que el Congreso podría seguir controlando los tratados que hubiesen sido dados durante la disolución del Congreso, precisando que los tratados internacionales no obligaban a su cumplimiento.

El PRESIDENTE expresó que se recogerían todos los aportes de los congresistas, precisando que, desde su punto de vista, no cumplir con el plazo era lo que se sancionaba, y reiteró que el texto sería mejorado para someter a debate la opinión consultiva en la siguiente sesión.

En este estado, se levantó la decimosexta sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.



**Comisión de Constitución y Reglamento**

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

Eran las 18 h 13 min.

**FREDDY LLAULLI ROMERO**  
Secretario  
Comisión de Constitución y Reglamento

**OMAR CHEHADE MOYA**  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento