



ACTA DE LA DECIMOCUARTA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea /Plataforma Microsoft Teams

Martes 11 de enero de 2022

Resumen de acuerdos:

- Se aprobó, por mayoría, el predictamen recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.
- Se aprobó, por mayoría, los predictámenes de control constitucional de los decretos de urgencia del interregno parlamentario 002, 003, 004, 006 y 007-2019.
- Se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

En la Sala Raúl Porras Barrenechea y a través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 09 h 41 min del martes 11 de enero de 2022, contándose con la asistencia de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, indicó que, no habiendo *quorum* suficiente para iniciar la sesión conforme al Reglamento, esta se desarrollaría con carácter informativo hasta completar el *quorum* reglamentario que, para la presente sesión, era de 10 congresistas.

Se dio cuenta de la licencia del congresista José BALCÁZAR ZELADA.

La PRESIDENTA deseó pronta recuperación a los congresistas que se encontraban atravesando por dificultades de salud.

I. DESPACHO

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 20 de diciembre de 2021 y el 2 de enero de 2022; así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de dichos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

II. ACTAS

No habiendo actas pendientes de ser aprobadas, la PRESIDENTA dispuso pasar a los siguiente estación.



III. INFORMES

La PRESIDENTA informó que el día lunes 10 de enero de 2021 se había recibido el Oficio 010-2022-P/JNE, mediante el cual el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) había emitido opinión respecto de la autógrafa de la Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Señaló que el JNE sostenía que la modificación hecha al artículo 40 resultaba innecesaria; pero que, no obstante, su inclusión no afectaba ni contravenía la Norma Fundamental.

Asimismo, respecto al artículo 44, indicó que el JNE advertía que un proceso de referéndum no era un proceso de calendario fijo y que en este se debían evaluar diversos aspectos técnicos, como los plazos para la realización de las actividades previas al acto electoral, entre otros. En ese sentido, explicó que el JNE proponía que se realizase una adecuación de este artículo 44 en el sentido de que se estableciera que la convocatoria a referéndum en caso de reformas constitucionales solo procedía en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política y luego de que el Congreso de la República comunique al Jurado Nacional de Elecciones su decisión de someter una reforma constitucional a referéndum.

Por último, señaló que se esperaba despejar cualquier duda para que se desterrase la idea de que la Comisión buscaba la reducción de derechos fundamentales, y dispuso pasar a la siguiente estación.

IV. PEDIDOS

No habiendo pedidos por parte de los señores congresistas, la PRESIDENTA dispuso pasar al orden del día.

V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA señaló que, como primer punto del orden del día, se tendría la sustentación del predictamen de control constitucional del Decreto de Urgencia 105-2021, mediante el cual se establecía un bono extraordinario a favor del sector formal, tanto para el sector público como para el sector privado.

Agregó que dicho decreto de urgencia había sido publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2021 y puesto en conocimiento del Congreso el 16 de noviembre de 2021; es decir, luego de las 24 horas que exigía la ley. Indicó que el decreto había sido derivado al Grupo de Trabajo de control constitucional de los actos normativos del presidente de la República, a cargo de la congresista Adriana Tudela Gutiérrez. Resaltó que dicho informe había sido aprobado por unanimidad en el grupo de trabajo.



Explicó que en el informe se recomendaba derogar el mencionado decreto de urgencia debido a que (i) no había seguido el procedimiento previsto en el artículo 80 de la Constitución; (ii) no se había observado el principio de legalidad presupuestaria y de competencia; (iii) no se había cumplido los requisitos formales que debía cumplir la norma: refrendo ministerial y la acción en cuenta dentro de las 24 horas de publicada la norma; y (iv) no había cumplido con los siguientes requisitos sustanciales: no cumplía con los criterios de excepcionalidad, necesidad, generalidad e interés público, y el principio de conexidad.

Seguidamente, expuso que el Decreto de Urgencia 105-2021 no había cumplido con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 80 ni con lo dispuesto en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, así como tampoco con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, explicó que (i) dicha norma contenía materia presupuestal sujeta a reserva de ley y que debía ser tramitada como la ley de presupuesto, acorde al artículo 80 de la Constitución Política del Perú; (ii) vulneraba de manera flagrante el principio de legalidad presupuestaria, reserva de ley y de equilibrio entre poderes del Estado; (iii) no cumplía con el criterio de excepcionalidad; y (iv) no cumplía con el criterio de necesidad, generalidad ni conexidad, conforme a los fundamentos expuestos en el presente predictamen.

Por otro lado, enfatizó en que el Poder Ejecutivo había tenido que prever los gastos que se tenían que afrontar para la lucha contra la pandemia durante la presentación, debate y aprobación de la Ley 31084, Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2021.

Del mismo modo, mencionó que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ya se encontraba trabajando para promover la reactivación económica e impulsar la inversión pública y privada.

Para finalizar, recomendó la derogación del Decreto de Urgencia 105-2021 y exhortó al Poder Ejecutivo a poner mayor celo en el cumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de los decretos de urgencia que emitía, bajo responsabilidad.

En esta estación, se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Héctor Ventura Ángel (a las 09 h 47min); de los congresistas Guido Bellido Ugarte, Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios y Gladys Echaíz de Núñez Ízaga (a las 9 h 54 min); y de los congresistas José Luis Elías Ávalos y Luis Aragón Carreño (a las 10 h 03 min), a efectos de considerar su asistencia.

Verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, la PRESIDENTA dio por iniciada la sesión y anunció que se iniciaría el debate.



El congresista CERRÓN ROJAS mencionó los efectos que ocasionaría una eventual derogación del decreto de urgencia. Subrayó que se podrían ver perjudicadas alrededor de 12 millones de personas al imposibilitar el otorgamiento de un bono extraordinario a más del 80 % de trabajadores del sector formal privado. Agregó que, respecto a los supuestos incumplimientos de los criterios de la generalidad, de interés público y conexidad, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el principio de generalidad permitía asegurar que los beneficios de la medida no circunscribieran sus efectos a intereses determinados específicos, sino que alcanzasen a toda la comunidad.

Tras hacer referencia al marco normativo para la emisión del decreto de urgencia, indicó que este se fundamentaba en la mitigación de la caída de los ingresos reales de los trabajadores formales en el contexto económico vigente. Reiteró que la medida permitía dinamizar la economía a nivel nacional beneficiando incluso a hogares que no eran directamente beneficiarios de otros incentivos económicos por lo que la norma cumplía con la finalidad perseguida. Concluyó señalando que existía una política pública de enfoque integral y de interés público y que, por tanto, consideraba que el decreto urgencia debía ser aprobado.

El congresista BELLIDO UGARTE señaló que era importante tomar en consideración la situación extraordinaria en la que se encontraba el país. Agregó que los decretos de urgencia debían buscar formas para generar acciones concretas de inversión pública para reactivar la economía, puesto que esa era su finalidad. Señaló que los recursos estaban orientados a ayudar a los peruanos. Afirmó que no se debía considerar como un delito el apoyar a la población.

La PRESIDENTA recordó que el decreto de urgencia se refería a una transferencia de partidas a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, destinada a una bonificación a los trabajadores del sector público y privado, por lo que no se trataba de una norma destinada a inversiones en infraestructura o de transferencias para las regiones. Tras reflexionar sobre los criterios para la evaluación constitucional de los decretos de urgencia, señaló que no dudaba de que existieran fines nobles tras la medida, tal como el interés de beneficiar a los trabajadores formales del sector público y privado. Precisó que lo que se encontraba en evaluación era la constitucionalidad del Decreto de Urgencia.

Recordó que cuando el ministro de economía y finanzas asistió a la Comisión de Constitución y Reglamento, a propósito de la emisión de los decretos de urgencia 086 y 100-2021, se le mencionó que la aprobación de créditos suplementarios y transferencias de partidas era una competencia del Congreso de la República y que, en caso el Ejecutivo necesitase hacer modificaciones presupuestarias, debía acudir al Congreso. En ese sentido, consideró importante que los congresistas tuvieran en cuenta las funciones del Congreso, la institucionalidad y el principio de separación de poderes. Por último, cuestionó el uso indebido y desmedido de los decretos de urgencia.



Seguidamente, solicitó a la Secretaría Técnica que diera lectura al informe del señor Domingo García Belaúnde, especialista en derecho constitucional, sobre el Decreto de Urgencia 086-2021, por considerarlo ilustrativo para el debate.

La SECRETARIA TÉCNICA dio lectura al informe del señor García Belaunde, el cual concluía (i) que, como norma general, el Poder Ejecutivo podía dictar decretos de urgencia en materias económica y financiera; (ii) que el concepto *económico y financiero* era un concepto indeterminado, que se precisaba en cada caso, de acuerdo con una sana interpretación; (iii) que dicha norma general podía tener excepciones, y que estas excepciones no las fijaba la doctrina nacional ni tampoco la jurisprudencia ni menos un ministro de Estado, lo hace la propia norma constitucional; (iv) que la Constitución creaba excepciones, entre las cuales se tenían el artículo 74 (tributos) y el artículo 80 (temas presupuestales); y (v) que los decretos de urgencia enviados al Congreso eran decididamente inconstitucionales.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA mencionó que en anteriores oportunidades se había conversado sobre el tema de los decretos de urgencia. Cuestionó los criterios de necesidad y urgencia del Decreto de Urgencia 105-2021, haciendo hincapié en que se trataba de una bonificación para aquellos que ganaban hasta dos mil soles. Recordó que la norma afectaba el fondo de contingencia, que debía servir para atender situaciones de imprevisibilidad y de necesidad. Resaltó el rol que tenían los congresistas para velar por la legalidad y el control del gasto público, siempre que este se hiciera de manera eficiente y estuviera orientado a cumplir con los fines aprobados con ocasión del presupuesto.

La congresista MOYANO DELGADO mencionó que se debían establecer reglas estrictas de defensa de la constitucionalidad de las normas. Enfatizó en que, a la fecha, eran diversos los decretos de urgencia que no cumplían con los criterios de constitucionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional. Refirió que los parlamentarios que defendían el decreto de urgencia debían entender que este vulneraba la Constitución. Mencionó que, cuando un ministro de Estado cometía una infracción constitucional, eso traía consecuencias. En ese sentido, sugirió que, para la presente situación, hubiese consecuencias, porque quien infringiese la Constitución debía recibir una sanción. Agregó que no se podía gobernar con decretos de urgencia con los que se repartían los recursos del erario nacional. Mencionó que los congresistas tenían la responsabilidad de defender el equilibrio de poderes establecido en la Constitución, la autonomía de los poderes del Estado y defender el presupuesto.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que sería importante que, antes de votar, para mayor precisión, se solicitase la presencia del señor Gustavo Guerra García, viceministro de hacienda, o, en su defecto, del ministro de economía y finanzas, para que pudiera explicar con precisión y exactitud las asignaciones.

La PRESIDENTA les recordó a los congresistas que tanto el ministro de economía como el viceministro de hacienda se habían presentado ante el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional y también ante la Comisión de Constitución y que, precisamente, se les exhortó para que cumplieran con el procedimiento establecido.

El congresista SOTO PALACIOS señaló que se tenía que respetar la Constitución Política, independientemente de la situación generada por la pandemia. Indicó que el artículo 80 era absolutamente claro. Coincidió con la opinión de la congresista Moyano



Delgado y mencionó, además, que, si bien el país se encontraba ante una coyuntura difícil, existían procedimientos que la Constitución Política establecía para dar solución.

El congresista QUITO SARMIENTO refirió que el decreto de urgencia tocaba un tema de carácter extraordinario en el que se iba a beneficiar a un sector de la población. Agregó que el Ejecutivo estaba actuando dentro de su potestad de emitir este tipo de decretos de urgencia; señaló que no había ningún despilfarro, sino que se trataba de dar un apoyo a las familias trabajadoras. Reiteró que el decreto de urgencia buscaba beneficiar a un importante sector, a millones de peruanos, que se verían beneficiados con aquel bono extraordinario.

El congresista ARAGÓN CARREÑO señaló que el análisis que se tenía que hacer del decreto de urgencia pasaba por tres aspectos o facetas: el constitucional, el social y el económico. Determinó que los tres aspectos eran importantes, pero que la norma jurídica era la más importante. Mencionó que el estado constitucional de derecho era fundamental para las necesidades sociales de la población, de los futuros beneficiados, dentro del sector público y privado. Agregó que, si bien era cierto que en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución del Estado se establecía que correspondía al presidente de la república dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia, con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiriera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, también se leía que el Congreso podía modificar o derogar los referidos decretos de urgencia de acuerdo con sus competencias.

En ese sentido, sostuvo que este decreto de urgencia, de acuerdo con lo que establecían los requisitos formales señalados en la Constitución Política del Estado, tenía que encuadrarse en los parámetros constitucionales. Consideró que la norma bajo análisis no se enmarcaba dentro del principio de balance de poderes del Estado. Agregó que, de ser así, el Poder Ejecutivo tendría tanto la facultad de presentación, aprobación y ejecución en transferencia de partidas.

El congresista CERRÓN ROJAS solicitó la lectura de dos informes: uno de ellos, del señor Francisco Eguiguren Praeli, constitucionalista; y el otro, de la Defensoría del Pueblo, para tener un mejor alcance del tema.

La PRESIDENTA intervino para señalar que dichos informes no habían sido remitidos a la Comisión, pero que, con el ánimo de que existiera la mayor información para la toma de decisiones, la Secretaría Técnica compartiría el informe del señor Eguiguren Praeli y el informe del señor Samuel Abad Yupanqui, sin perjuicio de también compartir la posición del señor César Ochoa Cardich y del señor Baldo Kresalja Rosselló, ex ministro de justicia.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA manifestó su preocupación por los alcances de la propuesta que se hacía en el predictamen que derogaba la norma, sin perjuicio del gasto público ejecutado como resultado de la aprobación de las transferencias de partidas contenidas en la norma derogada. Indicó que no era el primer decreto de urgencia que aprobaba el Ejecutivo y consideró que, si se convalidaba, se estaría pasando por alto la norma constitucional y significaría que podía hacerse del presupuesto nacional lo que se quisiera y que el equilibrio presupuestal sería una situación lírica, un lirismo muy fácil de incumplir. En ese sentido, acotando que el Congreso ejercía el control de constitucionalidad y el control del equilibrio presupuestal, se debía declarar nulo el decreto de urgencia.



La PRESIDENTA precisó que, en muchos de los casos, los bonos ya habían sido entregados, no pudiendo retrotraerse la situación generada por el decreto de urgencia. Sugirió que se exhortase al ministro de economía y finanzas a que se abstuviera de utilizar este tipo de instrumento —esto es, decretos de urgencia— para aprobar créditos suplementarios o modificaciones del presupuesto. Puso énfasis en el principio de reserva de ley, para que, conforme a la Constitución, todo gasto de los recursos públicos debiesen pasar por el Congreso de la República.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que resultaba sorpresivo decir a los beneficiarios que devolvieran lo que habían recibido. Reiteró el pedido del congresista Cerrón Rojas para se diera lectura de los informes antes mencionados. Señaló que, a pesar de la existencia de una crisis económica, algunos congresistas no la tomaban en cuenta.

El congresista CAVERO ALVA suscribió lo dicho por la congresista Echaíz de Núñez Ízaga cuando mencionó que la emisión del decreto de urgencia ameritaba por lo menos una acusación constitucional, puesto que era una gravísima infracción a la Constitución. Sobre la urgencia de la medida, indicó que la tercera ola de la pandemia tenía características muy diferentes a lo que había sido la primera y la segunda ola. Consideró que, en la actualidad, la economía estaba relativamente bastante más abierta de lo que había estado al comienzo. Consideró que lo que se encontraba en emergencia era la capacidad del gobierno.

El congresista CERRÓN ROJAS señaló que faltaba dar lectura a los informes de los señores Eguiguren Praeli y Abad Yupanqui, especialistas en derecho constitucional.

La PRESIDENTA respondió que, al no haber sido dirigidos dicho informes a la Comisión, estos solo habían sido compartidos.

La congresista MOYANO DELGADO señaló, en la misma línea de la congresista Echaíz de Núñez Ízaga, que debía revisarse el texto de la derogatoria del decreto de urgencia. Indicó que, al tratarse de recursos no presupuestados, el ministro era el responsable. Asimismo, recordó que los congresistas eran los responsables de la vigilancia y fiscalización de que el gasto se realizase de acuerdo con las normas. Agregó que se debía revisar cómo se determinarían las consecuencias constitucionales. Preciso que mediante este decreto ya se había cometido una infracción. Consideró que debía haber una sanción para que no se repitiera la misma situación.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ señaló que el Estado no generaba riqueza, que el dinero que tenía el Estado era el dinero del contribuyente, el dinero de los ciudadanos, y que, como Congreso de República, tenían el deber de representar a la ciudadanía, y que, como representantes de la ciudadanía, tenían el deber de cuidar que ese dinero, que era del contribuyente, fuese bien administrado. Refirió que la Constitución existía para establecer ciertos límites al ejercicio del poder político. Cuestionó las razones por las cuales el Ministerio de Economía y Finanzas no había incluido esta provisión dentro de la ley de presupuesto y decidió pasar por encima del Congreso de la República y del texto constitucional para emitir aquel decreto.



El congresista ARAGON CARREÑO reiteró que se debía hacer una exhortación reiterativa al ministro de economía y finanzas; y mencionó las consecuencias de la infracción constitucional con su respectiva responsabilidad.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que sería interesante que el Estado fuese generador de riqueza en el país, subrayando al respecto que con la actual Constitución ello no se podría dar, por lo cual apelar a ello significaría contar con una Constitución distinta. Consultó si se podría invitar al ministro de economía y finanzas para dar precisiones sobre el decreto de urgencia.

El congresista CERRÓN ROJAS dio lectura a extractos del informe del señor Samuel Abad Yupanqui, en los cuales se validaba la posibilidad de dar decretos de urgencia en materia de créditos suplementarios.

La PRESIDENTA anunció que la secretaria técnica procedería con compartir y leer el texto sustitutorio.

La SECRETARIA TÉCNICA procedió a leer el texto sustitutorio y la parte referida a la conclusión del predictamen.

La congresista MOYANO DELGADO propuso que se agregase una frase referida a que la derogatoria se realizaba sin perjuicio de las responsabilidades que acarree el haber aprobado el Decreto de Urgencia 105-2021 sin contemplar el procedimiento constitucional.

La PRESIDENTA señaló que se pasaría a un cuarto intermedio, a fin de ajustar el texto sustitutorio del predictamen del decreto de urgencia.

En esta estación —siendo las 10 h 39 min—, se dio cuenta del ingreso a la sesión del congresista titular Víctor Cutipa Ccama y del congresista accesitario Alex Paredes Gonzáles, a efectos de considerar su asistencia.

—O—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA procedió con la sustentación del predictamen recaído en los proyectos de ley 045/2021-CR, de reforma constitucional que crea el Consejo de Estado, y 492/2021-DP, que regula el funcionamiento del Consejo de Estado.

Explicó que el Proyecto de Ley 045/2021-CR proponía la regulación a nivel constitucional de forma tal que el Consejo de Estado fuese un órgano autónomo, auxiliar, plural y pacificador, cuya finalidad fuese dar solución a las crisis políticas de interés nacional; salvaguardar los derechos fundamentales de la nación en regímenes de excepción y otras urgencias del Estado debidamente fundamentadas. Por otro lado, indicó que el segundo proyecto proponía que la regulación del Consejo de Estado fuese a nivel legal, como un órgano que promoviese la coordinación interinstitucional, dirigido a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos.



Indicó que se había evaluado la problemática advertida en ambas propuestas respecto a la necesidad de institucionalizar la existencia o funcionamiento de ese órgano, instancia o espacio de coordinación interinstitucional en el que participaban las más altas autoridades del Estado peruano —esto es, los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos—, el cual había venido contribuyendo a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos para el bienestar general y que, de manera informal, había sido convocado bajo la denominación *Consejo de Estado* hasta en 27 oportunidades, durante los últimos 17 años; asimismo, anotó que se habían evaluado los antecedentes constitucionales, experiencia comparada y la opinión de expertos consultados; y que, teniendo en cuenta todo aquello, la Comisión recomendaba que su regulación se materializase por la vía legal, toda vez que no superaba los parámetros constitucionales desarrollados por el Tribunal Constitucional para poder ser considerado como organismo constitucional autónomo.

Señaló que se proponía que en el texto legal se consagrara la naturaleza consultiva del Consejo de Estado, que promoviera la coordinación interinstitucional entre las altas autoridades del Estado peruano que lo conformasen; así como la naturaleza no vinculante de las recomendaciones vertidas y de los acuerdos adoptados por el Consejo de Estado con relación a las altas autoridades del Estado peruano que lo conformasen; ello, en atención a que debían permanecer incólumes los principios de separación de poderes y de corrección funcional, referidos al respeto irrestricto que debían tener los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos por el reparto de competencias y funciones públicas, que tanto el constituyente como el legislador nacional habían establecido.

Del mismo modo, señaló que, teniendo en consideración los antecedentes que mostraban que la convocatoria del Consejo de Estado había sido realizada siempre por el presidente de la república, pero que, en los últimos tiempos, como se informaba en el dictamen, venía siendo requerida por otras altas autoridades públicas que ejercían la titularidad del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Junta Nacional de Justicia, de la Contraloría General de la República, de la Defensoría del Pueblo y del Congreso de la República, se proponía que la convocatoria pudiera ser realizada por el presidente de la república o, de ser el caso, a pedido de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Sustentó dicha propuesta en el entendido de que se trataba de un espacio de coordinación interinstitucional en el que participaban las altas autoridades del Estado peruano —a saber, los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos—, lo que contribuía a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos para el bienestar general, y no se trataba solo de un *equipo de asesoramiento* al servicio de quien ejercía la Presidencia de la República.

También indicó que se planteaba que en el Consejo de Estado pudieran participar las altas autoridades del Estado peruano —poderes del Estado, en principio—, en atención a la creencia de que la presencia de los tres poderes del Estado suponía la participación de quienes representaban el ejercicio de las tres funciones estatales por excelencia: (1) la función ejecutiva, (2) la función legislativa y (3) la función jurisdiccional.

Expuso que se consideraba necesaria la participación de los órganos constitucionales autónomos porque su presencia suponía la participación de quienes representaban las siguientes funciones sistémicas constitucionalizadas: (a) en materia económica, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; (b) en materia jurídica, la Junta Nacional de Justicia, el



Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo; y (c) en materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

En el mismo sentido, tomando la sugerencia de la Contraloría General de la República, indicó que era importante la participación de un representante de los gobiernos regionales y un representante de los gobiernos locales.

Finalmente, subrayó que la Comisión consideraba pertinente que las sesiones del Consejo de Estado pudieran ser llevadas de forma presencial o virtual; y que las recomendaciones y acuerdos que adoptase el Consejo de Estado fuesen públicas, salvo las restricciones establecidas por ley. Con relación a la publicidad de sus acuerdos, indicó que se proponía ello a fin de garantizar los principios de publicidad y transparencia que regían la actuación de los poderes públicos en una democracia.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA dio por culminado el cuarto intermedio sobre el predictamen recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.

La SECRETARIA TÉCNICA leyó los cambios incluidos en el tercer párrafo del predictamen y remitió la información a los congresistas a fin de realizar la votación.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA sugirió que se incluyera en la fórmula legal una frase referida a la responsabilidad constitucional.

La PRESIDENTA explicó que se señalaría lo propuesto por la congresista Gladys Echaíz de Núñez Ízaga en la parte de la conclusión del dictamen, pero que, por técnica legislativa, no podría incluirse en la fórmula legal. Acto seguido, dispuso votar el predictamen de control constitucional recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.

Sometido a votación el predictamen fue aprobado por 11 votos a favor y 6 en contra.

Votaron a favor los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CASTILLO RIVAS, Eduardo (accesitario en reemplazo del congresista Héctor Ventura Angel); CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votaron en contra los congresistas BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; PAREDES GONZÁLES, Alex (accesitario en reemplazo del congresista José Balcázar Zelada); QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

En esta estación —siendo las 11 h 30 min— se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Eduardo Castillo Rivas, a efectos de considerar su asistencia.

—o—



Prosiguiendo con el orden del día, la PRESIDENTA dio inicio al debate del predictamen recaído en los proyectos de ley 045/2021-CR, de reforma constitucional que crea el Consejo de Estado, y 492/2021-DP, que propone regular el funcionamiento del Consejo de Estado.

Asumió la Presidencia la congresista Adriana Tudela Gutiérrez.

El congresista ARAGÓN CARREÑO expresó un reconocimiento a la labor que venía desempeñando la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento y el personal técnico-profesional. Agradeció el esfuerzo de la Comisión para la elaboración del predictamen que regulaba el funcionamiento del Consejo de Estado y que recogía el proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo y por la bancada de Acción Popular. Consideró que la propuesta fortalecería el régimen democrático, el sistema de gobierno presidencial y la gobernabilidad del país. Así mismo, indicó que la esencia de esta propuesta legislativa era la colaboración que tenían que existir entre los poderes del Estado frente a las diversas emergencias de interés público que podían poner en riesgo a la Nación. Sostuvo que el proyecto era absolutamente constitucional porque se centraba en el principio de colaboración de poderes, que estaba reconocido en la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Aclaró que no se debía entender que el Consejo de Estado estaría por encima del Poder Judicial o por encima del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. Exhortó a los miembros de la Comisión a que respaldasen el predictamen que regulaba el Consejo de Estado, toda vez que se buscaba fortalecer la gobernabilidad del país, que se había visto afectada en muchos momentos de la historia, y considerando que el Consejo de Estado había estado funcionando con cierta regularidad, pero sin base jurídica.

La congresista MOYANO DELGADO expresó su preocupación por el predictamen porque estaría vulnerando el principio de separación de poderes y, además, por la interpretación abierta que se le estaba dando a las llamadas situaciones de necesidad o de crisis de gobernabilidad. Advirtió, además, que en el predictamen se consideraba que el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el presidente de la Asamblea de Municipalidades del Perú formarían parte del Consejo de Estado, pese a que no eran organizaciones formalmente constituidas, sino asociaciones. Por otra parte, recordó que la posición del presidente de la república, como jefe del Poder Ejecutivo, no se podía comparar con la de un presidente del congreso, que era un congresista más que no podía tomar decisiones por encima de sus pares. Consideró que se debería seguir reflexionando sobre este tema y manifestó que no se encontraba de acuerdo con el predictamen, por vulnerar el principio de separación de poderes.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA recordó que, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución, el Gobierno del Perú era unitario, representativo y descentralizado y que se organizaba según el principio de la separación de poderes. Indicó que el título cuarto de la Constitución establecía todas y cada una de las funciones que les correspondía a los diferentes órganos del poder y demás organismos constitucionalmente autónomos.



Argumentó que el Tribunal Constitucional se había pronunciado en el sentido de que el artículo 43 constituía el núcleo duro de la Constitución y no podía ser reformado por una nueva norma ni cambiado a través de una reforma o incorporación, inclusive, de normas del mismo rango constitucional, porque sería vaciar de contenido el mismo artículo. En ese sentido, consideró que poner las funciones o las decisiones respecto de responsabilidades de quienes tienen a cargo el ejercicio de estas funciones a un Consejo de Estado que, finalmente, sería de carácter consultivo, le traería reparos. Reflexionó sobre la participación del Poder Judicial y del Ministerio Público en el Consejo de Estado y en cómo había afectado su credibilidad e independencia funcional, por poner en tela de juicio su participación cuando había tenido que intervenir en hechos que alcanzaban de alguna manera a quienes eran miembros del Consejo de Estado.

Consideró que la independencia en el ejercicio de la función y la autonomía económica, administrativa y funcional de cada uno de estos organismos tenían una razón de ser, ya que de por medio estaba el tema del control del poder, de evitar los excesos políticos. Recomendó que se llamase la atención respecto de la presencia de los titulares de aquellas instituciones en el actual Consejo de Estado, que venía funcionando a iniciativa del Ejecutivo, y que, además, se tomase nota de los acuerdos que podían adoptarse y su incidencia o efectos en la responsabilidad de quienes eran miembros titulares de las instituciones. Sostuvo que debía tenerse en cuenta que ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público tenían por función realizar actos de gestión pública, pues eso correspondía al Ejecutivo. Explicó que, si bien era cierto que la separación de poderes no era absoluta, debía ser entendida como clave del equilibrio, de control de recíprocos, de pesos y contrapesos e, inclusive, como la base de las relaciones de coordinación y cooperación. En ese sentido, consideró que todo instrumento que colaborase a una separación más clara de la justicia respecto a la política, indudablemente, favorecía el respeto y la confianza y legitimaba las decisiones de estas instituciones, lo que redundaba en una valoración más positiva de los ciudadanos respecto tanto del Poder Judicial y del Ministerio Público como del propio Tribunal Constitucional.

Por último, consideró que, si se deseaba fortalecer el Estado de derecho, se debía hacer de una manera serena, pensada, equilibrada y analítica y analizar dónde estaban los aspectos funcionales, disfuncionales y las instituciones, y de qué manera se podía ir contribuyendo a solucionarlo; y anunció que votaría en contra del predictamen.

El congresista SOTO PALACIOS indicó que había leído las opiniones ingresadas a la Comisión de algunos expertos en el tema, como los señores Natale Amprimo, Enrique Gherzi y Antero Flores-Aráoz, en las cuales vertían sus observaciones a los proyectos de ley. En ese sentido, recordó que algunos de los especialistas también alcanzaban algunas alternativas de solución, como que el Consejo de Estado estuviese conformado solo por los presidentes de los tres poderes del Estado y que este fuese un órgano consultivo, sin carácter vinculante. Sugirió retirar a los representantes de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Agregó que votaría a favor del predictamen con las correcciones indicadas.



Reasumió la Presidencia la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos.

La PRESIDENTA indicó que se recogerían las diversas opiniones de los congresistas y que se postergaría el debate del predictamen para una siguiente sesión.

El congresista ARAGÓN CARREÑO indicó que, cuando se dictaba una ley, se hacía para regular hechos existentes dentro de una comunidad o sociedad, pero que también se hacía para crear aspectos o espacios que no estaban regulados por el ordenamiento jurídico. Recordó que el Consejo de Estado había venido funcionando por la vía de los hechos sin una base legal o jurídica, lo que hacía necesario que se regulase de manera legal.

La congresista MOYANO DELGADO coincidió con el congresista Aragón Carreño con que existían leyes que regulaban aspectos políticos, sociales, civiles y penales, entre otros. Explicó que, cuando se creaba un organismo, la norma debía consignar la creación de este, lo cual no se estaba recogiendo en el predictamen, que indicaba en su título que se proponía regular el funcionamiento del Consejo de Estado.

La PRESIDENTA reiteró que se dejaría abierto el debate para seguir recibiendo las opiniones de los especialistas y mejorar la redacción.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA indicó que se tendría la sustentación de los predictámenes de control de los siguientes decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario: Decreto de Urgencia 002-2019, por el que se aprueba medidas para la realización de las elecciones para un nuevo Congreso; Decreto de Urgencia 003-2019, por el que se establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro; Decreto de Urgencia 004-2019, por el que se establecen medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público; Decreto de Urgencia 006-2019, por el que se regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas; y el Decreto de Urgencia 007-2019, por el que se declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad.

Recordó que los decretos de urgencia habían sido dictaminados en el periodo parlamentario anterior, pero que, por disposición del Consejo Directivo, a través del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, debían ser nuevamente sometidos a evaluación y pronunciamiento de esta comisión.

Explicó que en los predictámenes que se presentaban se recogían los antecedentes y estudios realizados por el anterior Congreso y que se presentaba similar conclusión, en el sentido de que si bien todos estos decretos de urgencia del interregno cumplían con



los parámetros normativos sustanciales desarrollados por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anterior; se recomendaba, en los casos de los predictámenes de los decretos de urgencia 003 y 007-2019, exhortar al Poder Ejecutivo a cumplir con la dación en cuenta de la emisión de estas normas dentro del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, que era de 24 horas de publicada la norma, toda vez que en estos dos casos, el Poder Ejecutivo había dado cuenta fuera de dicho plazo.

La PRESIDENTA planteó, por economía procesal y considerando que se trataban de normas de la misma naturaleza y rango, que la aprobación de los dictámenes fueran sometidos a consulta en una sola votación.

No habiendo objeciones, dispuso votar los predictámenes de control constitucional de los decretos de urgencia del interregno parlamentario 002, 003, 004, 006 y 007-2019.

Sometido a votación los predictámenes fueron aprobados, por mayoría, con 12 votos a favor y 4 abstenciones.

Votaron a favor los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Se abstuvieron los congresistas CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; PAREDES GONZÁLES, Alex (accesitario en reemplazo del congresista José Balcázar Zelada) y QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

En esta estación —siendo las 12 h 17 min— se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Eduardo Salhuana Cavides, a efectos de considerar su asistencia.

Se acordó la dispensa de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

En este estado, la PRESIDENTA levantó la decimocuarta sesión ordinaria.

Eran las 12 h 43 min.

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Secretaria
Comisión de Constitución y Reglamento

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento