



**ACTA DE PRIMERA SESIÓN ORDINARIA  
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
(Periodo de sesiones 2021-2022)  
Sala Raúl Porras Barrenechea del Palacio Legislativo**

**Martes 24 de agosto de 2021**

**Resumen de acuerdos:**

- **Se aprobó, por mayoría, el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento para el periodo anual de sesiones 2021-2022.**
- **Se aprobó, por unanimidad, la realización de sesiones semipresenciales.**

En la Sala Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República, siendo las 09 h 34 min del martes 24 de agosto de 2021, contándose con la asistencia de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; MOYANO DELGADO; Martha; SOTO PALACIOS, Wilson y VENTURA ÁNGEL, y de las congresistas accesorias PABLO MEDINA, Flor y PAREDES PIQUÉ, Susel, 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 11 congresistas.

**I. DESPACHO**

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales, se había enviado el reporte de los documentos recibidos y remitidos correspondiente al periodo comprendido entre el 17 y el 20 de agosto de 2021, 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 esos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

*En esta estación —siendo las 09 h 40 min—, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Adriana Tudela Gutiérrez, José Luis Elías Ávalos, Bernardo Quito Sarmiento, y Alejandro Aguinaga Recuenco, a efectos de considerar su asistencia.*

**II. INFORMES**

En vista de que no se había presentado ninguna solicitud para informar, la PRESIDENTA dispuso pasar a la estación de pedidos.

**III. PEDIDOS**



La congresista PABLO MEDINA indicó que había tomado conocimiento de la propuesta de Consejo Consultivo y que, en ese sentido, había alcanzado una lista de constitucionalistas mujeres para ampliar la propuesta de integrantes de dicho consejo.

El congresista SOTO PALACIOS comunicó que haría llegar su propuesta de especialistas para integrar el Consejo Consultivo.

*En esta estación —siendo las 9 h 45 min—, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Edgar Reymundo Mercado y Alejandro Muñante Barrios, a efectos de considerar su asistencia.*

Verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, la PRESIDENTA dio inicio a la sesión.

#### IV. ORDEN DEL DÍA

Como primer punto del orden del día, la PRESIDENTA presentó el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento para el período de sesiones 2021-2022.

En ese orden de ideas, indicó que el Plan de Trabajo había sido elaborado considerando las prioridades temáticas presentadas por los congresistas integrantes de la Comisión. Señaló que el objetivo del Plan era establecer metas claras y precisas que permitieran organizar el trabajo parlamentario de manera óptima a fin de aprobar de forma oportuna y eficiente las medidas legislativas que el país necesitaba.

A continuación señaló que el Plan de Trabajo estaba organizado en cuatro lineamientos temáticos: reformas constitucionales, reformas electorales, reformas legales y reformas reglamentarias.

Sobre el primer tema, referido a las reformas constitucionales, anotó que se priorizarían aquellas iniciativas que planteasen lo siguiente: (a) regular, mejorar y precisar los mecanismos políticos establecidos en la Constitución, con el fin de reestablecer y fortalecer el equilibrio de poderes; (b) precisar y mejorar aquellas disposiciones constitucionales que, en la práctica, no habían logrado su finalidad, con el objetivo de que resultasen eficaces; (c) fomentar y fortalecer el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, con el fin de asegurar que los peruanos pudieran mejorar su calidad de vida; (d) optimizar la organización y funcionamiento del Estado, con el fin de facilitar las condiciones para el desarrollo de sus funciones de forma más efectiva; (e) mejorar los mecanismos de elección y permanencia de las autoridades que hubiesen realizado una óptima gestión reconocida por la ciudadanía, fomentando medidas de prevención y de sanción para aquellas que atenten contra los bienes e intereses del Estado; y (f) precisar y complementar el uso y ámbito de las prerrogativas parlamentarias, como la inviolabilidad de voto y opinión, y el antejudicio y juicio político, entre otras.

Respecto a las reformas electorales, manifestó que se había considerado prioritario atender aquellas iniciativas que tuvieran por finalidad lo siguiente: (a) fomentar la



participación de la población electoral en las próximas elecciones locales y regionales del año 2022 sin riesgos de que haya contagios por la pandemia causada por la covid-19; (b) mejorar los procedimientos de elección de candidatos y de autoridades, a fin de asegurar que el resultado de las elecciones refleje la real voluntad popular, promoviendo la transparencia como principio fundamental en la actuación de las autoridades electorales; (c) prevenir y sancionar conductas antidemocráticas y de alteración de los resultados electorales; (d) fomentar mecanismos de democracia interna en los partidos políticos; (e) fortalecer el sistema de partidos políticos, para impulsar una mejor representación, legitimidad y respaldo social; (f) otorgar condiciones para facilitar la participación y representación de distintas etnias, y grupos sociales minoritarios en los comicios; (g) mejorar los mecanismos de control y transparencia sobre el financiamiento público y privado, así como el uso efectivo de los recursos de los partidos políticos; (h) mejorar la organización, funciones y facultades de los organismos electorales, para evitar riesgos de funcionamiento parcial, incompleto, o irregular; e (i) implementar mecanismos que aseguren la confiabilidad del voto electrónico no presencial.

Respecto al tercer eje, referido a las reformas legales, propuso la priorización de las iniciativas que tuvieran por objetivo lo siguiente: (a) mejorar mecanismos de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo y de los miembros del Banco Central de Reserva del Perú, entre otros, de tal manera que sean eficientes y óptimos, previniendo y sancionando conductas que busquen entorpecer o bloquear el cumplimiento de las funciones parlamentarias exclusivas y excluyentes; (b) evitar la permanencia de autoridades con sus mandatos vencidos; (c) asegurar que los órganos del Estado funcionen con autoridades legítimas y de forma completa, reduciéndose el riesgo de que los colegiados queden incompletos por vencimiento de mandato de sus integrantes; y (d) fomentar la meritocracia en la elección de autoridades y funcionarios públicos, de tal manera que se evite que personas investigadas o sentenciadas puedan ejercer cargo público alguno.

Finalmente, respecto al cuarto eje, propuso la priorización de iniciativas legales que versen sobre lo siguiente: (a) mejorar mecanismos de control político, como el procedimiento de revisión de la legislación delegada, la emisión de decretos de urgencia en interregno parlamentario, y demás actos normativos del Presidente de la República, así como aquellos para asegurar el correcto uso de la cuestión de confianza, la censura, la interpelación y la investidura del Consejo de Ministros, entre otros; (b) desarrollar y mejorar el uso eficiente de las prerrogativas parlamentarias, como la inviolabilidad de voto y opinión, y la acusación constitucional, entre otros; (c) complementar y precisar los procedimientos de elección y remoción de autoridades a cargo del Congreso de la República; y (d) optimizar procedimientos parlamentarios, para que sean ágiles, eficientes y efectivos, sin vulnerar o transgredir el debido proceso parlamentario.

Luego, respecto al trabajo que corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento relacionado al control de los actos normativos del Presidente de la República, señaló que existían cerca de 330 normas, entre decretos de urgencia,



decretos legislativos y tratados internacionales ejecutivos pendientes de dictamen. Indicó que el trabajo de la Comisión se centraría en revisar la constitucionalidad de dichas normas, así como de las que lleguen durante el periodo anual de sesiones, de tal manera que se asegure que permanezcan vigentes las normas emitidas conforme a los parámetros constitucionales y reglamentarios establecidos.

Indicó que en el Plan de Trabajo se planteaba la conformación de los siguientes dos grupos de trabajo: (1) el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; y (2) el Grupo de Trabajo encargado del seguimiento y reporte de las recomendaciones, sugerencias y observaciones a la legislación nacional, por parte de los organismos constitucionalmente autónomos. Luego de indicar los objetivos y el número de integrantes de dichos grupos de trabajo, refirió que, conforme al siguiente punto de la agenda de la sesión en curso, se trataría la composición de los grupos.

Seguidamente, invitó a los congresistas para intervenir por si tuvieran observaciones o sugerencias respecto al Plan de Trabajo.

El congresista SOTO PALACIOS sugirió la realización de sesiones descentralizadas e indicó que, como representante de Huancavelica, proponía que su departamento fuese considerado como lugar para celebrar ese tipo de sesiones.

El congresista ELÍAS ÁVALOS indicó que, en su calidad de representante por el departamento de Ica, se aunaba a la propuesta del congresista Wilson Soto Palacios para la realización de sesiones presenciales descentralizadas.

El congresista QUITO SARMIENTO indicó que uno de los puntos que no había sido considerado en el Plan de Trabajo era el reemplazo de la Constitución de 1993. Consideró que sería importante que la Comisión empiece a conversar sobre dicho tema, que era exigido por el pueblo.

El congresista REYMUNDO MERCADO señaló que un sector importante de la población planteaba una nueva constitución; así mismo, que otro sector consideraba necesario hacer reformas constitucionales. Consideró que, en el Plan de Trabajo se debería plantear un debate sobre las limitaciones e insuficiencias de la Constitución de 1993, para lograr conclusiones que beneficien a la población.

Además, anotó que deberían incluirse temas sobre garantías de derechos sociales, como la salud, educación, vivienda y trabajo. Del mismo modo, refirió que deberían incluirse medidas tributarias para otorgar recursos fiscales al Estado. Finalizó indicando que el Plan de Trabajo debería poner énfasis en el rol garante por parte del Estado de los derechos sociales y del reconocimiento expreso de principios tributarios, como la progresividad y la lucha contra la evasión.



El congresista CAVERO ALVA indicó que algunos se arrogaban el nombre del pueblo para hablar de ciertas demandas, pero que, de acuerdo con las encuestas, menos del diez por ciento de la población pedía una nueva constitución. Afirmó que la ciudadanía buscaba soluciones a sus problemas y que el solo hecho de plantear reformas constitucionales ya implicaba reconocer las limitaciones que tenía la Constitución.

En ese sentido, dijo que le parecía que algunos congresistas no habían leído la Constitución Política y pasó a dar lectura de algunos artículos de la Carta Magna, indicando que en Texto Fundamental ya estaba regulado el derecho a la protección de la salud, la garantía de la enseñanza y el derecho de acceso al agua potable, entre otros. Culminó su intervención indicando que la Constitución incluía varios derechos sociales, y que podrían incluirse otros, pero no estaba de acuerdo en que se afirmase que algunos derechos no estaban contemplados en la Constitución cuando sí lo estaban, ni que se arrogasen el nombre del pueblo, para establecer demandas.

La congresista PAREDES PIQUÉ planteó una cuestión de orden para señalar que el artículo 61 del Reglamento del Congreso regulaba reglas de disciplina parlamentaria y, en ese sentido, exhortó a la Presidencia para que invocase a los congresistas a llevar el debate con respeto, pues le parecía una falta de respeto el que se hubiese afirmado que algunos congresistas no habían leído la Constitución.

La congresista MOYANO DELGADO manifestó que no consideraba que alguien hubiera faltado el respeto a los congresistas. Indicó, además, que estaba a favor del Plan de Trabajo y adelantó que votaría a favor de su aprobación. Señaló que la Constitución de 1993 era la que había sido la utilizada como marco legal para la realización de los últimos comicios y que, si algún congresista deseara que se hiciera alguna reforma, la Comisión era el espacio para presentar los proyectos de reforma constitucional.

Finalmente, indicó que no se deberían utilizar las sesiones para dar posiciones políticas y que estaba de acuerdo con el congresista Caveró Alva en el sentido de que los derechos sociales a los que se hacía referencia ya se encontraban en la Constitución Política.

*En esta estación, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Betssy Chávez Chino, Waldemar Cerrón Rojas, José Jerí Oré y José María Balcázar Zelada (siendo las 9 h 50 min), a efectos de considerar su asistencia.*

Respecto a las sesiones descentralizadas, la PRESIDENTA aclaró que en el Plan de Trabajo se había considerado que las sesiones de la Comisión se desarrollasen tanto en la sede del Parlamento Nacional como en los distintos departamentos del Perú.

Por otro lado, con referencia a las intervenciones de los congresistas Bernardo Quito Sarmiento y Edgard Reymundo Mercado, precisó que en el Plan de Trabajo se había considerado la reforma de aquellas disposiciones constitucionales que no habían



logrado su finalidad, y remarcó que la Comisión de Constitución y Reglamento era el espacio para debatir las reformas constitucionales.

El congresista REYMUNDO MERCADO señaló que, si bien en el Plan de Trabajo se señalaba la priorización de reformas constitucionales, estas habían sido delimitadas a la mejora de los procesos políticos, por lo que consideró que debería incorporarse lo que había señalado en su intervención. Finalmente, cuestionó la actitud de diversos congresistas por su defensa del texto constitucional de 1993.

La PRESIDENTA solicitó al congresista dirigirse con respeto a sus colegas en la Comisión y a mantener el nivel del debate.

El congresista REYMUNDO MERCADO consideró que deberían considerarse las insuficiencias de la Constitución Política de 1993, entre ellas, la del rol garante del Estado; del mismo modo, insistió en el reconocimiento de principios tributarios.

La PRESIDENTA indicó que en el Plan de Trabajo se podría incluir una evaluación de las limitaciones e insuficiencias que presentaba la Constitución, de manera general.

El congresista JERÍ ORÉ coincidió con la estructura del Plan de Trabajo; consideró que la propuesta de integrantes del Consejo Consultivo incluía grandes personalidades, con diversas posiciones políticas y de reconocida trayectoria académica. Consideró que tendría que ampliarse el número de participantes para buscar distintas posiciones académicas. Por otra parte, indicó que la Comisión debería centrarse en reformas constitucionales y sugirió formar un grupo de trabajo en ese sentido.

El congresista CUTIPA CCAMA sostuvo que respaldaba lo propuesto por el congresista Bernardo Quito Sarmiento y que la Comisión debería discutir varias reformas constitucionales. Solicitó que se incluyera el pedido de evaluar reformas a la Constitución.

La PRESIDENTA precisó que todas las iniciativas legislativas en materia constitucional serían tratadas por la Comisión respetando el orden en que se presenten. Aclaró que el Plan de Trabajo correspondía a temas generales. Sostuvo que todo proyecto presentado, conforme a la Constitución Política del Estado y el Reglamento del Congreso de la República, sería debatido en la Comisión.

El congresista AGUINAGA RECUENCO consideró que muchos de los pedidos de cambios constitucionales carecían de efectividad. Señaló que el Capítulo Económico de la Constitución había permitido el crecimiento del país y que solo el 20 % de la población aprobaba un cambio de la Constitución.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ anotó que un Plan de Trabajo representaba los lineamientos para las labores de la Comisión. Consideró que había consenso en que



se debían realizar mejoras a la Constitución, pero precisó que el Plan de Trabajo no podía referirse a reformas particulares, pues eso no formaba parte de los lineamientos.

El congresista BALCÁZAR ZELADA señaló que estaba de acuerdo con el Plan de Trabajo. Pidió que se agregase la propuesta de incluir en el Consejo Consultivo a los constitucionalistas César Landa Arroyo y Samuel Abad Yupanqui, así como al sociólogo Antonio Peña Cumpa.

La PRESIDENTA señaló que las propuestas de invitados para integrar el Consejo Consultivo serían tomadas en cuenta al momento en que fuese tratado ese tema.

El congresista ELÍAS ÁVALOS recordó que la Constitución de 1993 fue debatida por distintos partidos políticos en aquel año e hizo un rápido recuento de las diversas leyes de reforma constitucional aprobadas desde 1993 hasta 2021.

El congresista QUITO SARMIENTO consideró que era importante atender a quienes pedían una nueva Constitución, así representasen aquellos a una minoría, conforme a algunas encuestas.

El congresista SOTO PALACIOS señaló que se encontraba de acuerdo con el Plan de Trabajo y se aunó a la propuesta de la realización de sesiones descentralizadas.

La PRESIDENTA indicó que las sesiones descentralizadas se encontraban dentro del Plan de Trabajo y ratificó la voluntad de los miembros de la Comisión para sesionar en distintos departamentos del país.

El congresista ARAGÓN CARREÑO propuso que en el literal d) del numeral 1.1 se añadiera la propuesta de retorno a la bicameralidad; así mismo, que, en el literal h) del numeral 1.2, se detallen los tres órganos que formaban parte del sistema electoral; y, respecto al literal a) del numeral 1.3, solicitó incluir al Contralor General de la República. Por último, reafirmó que se debería evaluar el caso de la inmunidad parlamentaria.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ coincidió con el congresista Luis Ángel Aragón Carreño en que era importante el retorno a la bicameralidad. Sin embargo, consideró que no se podían incluir normas de manera específica y señaló que el Plan de Trabajo debería mantenerse redactado en líneas generales.

*En esta estación, se dio cuenta de la presencia de los congresistas Luis Ángel Aragón Carreño y Eduardo Salhuana Cavides (siendo las 10 h 30 min), a efectos de considerar su asistencia.*

A continuación, la PRESIDENTA dispuso que la Secretaría Técnica sometiera a votación la propuesta del Plan de Trabajo con cargo a redacción respecto a la propuesta planteada por el congresista Reymundo Mercado en el sentido de precisar que, dentro de la lista de las reformas constitucionales, se considerarían aquellas propuestas que



tuviesen por finalidad corregir las limitaciones e insuficiencias que presentaba la Constitución.

Efectuada la consulta, fue aprobada por mayoría, con 17 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; BALCÁZAR ZELADA, José María; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; CHÁVEZ CHINO, Betssy Betzabet; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys Margot; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; JERÍ ORÉ, José Enrique; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupé; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; REYMUNDO MERCADO, Edgard Cornelio; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina y VENTURA ÁNGEL, Héctor José.

Votaron en abstención los congresistas CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl y QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

—o—

La PRESIDENTA indicó que el congresista José Luna Gálvez se había retirado, por lo cual no podría sustentar el Proyecto 003/2021-CR, con el que se proponía la ley de reforma constitucional del artículo 133, sobre la cuestión de confianza.

Continuando con el orden del día, concedió el uso de la palabra al congresista Luis Ángel Aragón Carreño para sustentar el Proyecto de Ley 006/2021-CR, en virtud del cual se proponía la ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución Política del Perú.

El congresista ARAGÓN CARREÑO señaló que el proyecto de su autoría tenía como objeto promover una adecuada interpretación de la cuestión de confianza facultativa. Señaló que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 006-2018-AI, en su fundamento 75, señaló que la cuestión de confianza había sido regulada de manera abierta. Refirió que esto debería ser entendido dentro del principio de separación de poderes. Señaló que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC, en su fundamento 197, señaló que había sido el Congreso de la República el que había aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales.

En mérito a ello, señaló que proponía una ley de interpretación para precisar el uso de la cuestión de confianza para que este se ajuste a las competencias del Poder Ejecutivo. Señaló que el proyecto de ley no limitaba, de ninguna manera, las competencias que tenía el Poder Ejecutivo para plantear cuestiones de confianza, siempre que estas estuviesen referidas a leyes, mas no a reformas constitucionales.





La PRESIDENTA concedió el uso de la palabra a la congresista Lady Camones Soriano para sustentar el Proyecto de Ley 0019/2021-CR, en virtud del cual se interpretaba el último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

La congresista CAMONES SORIANO señaló que la propuesta legislativa planteaba la interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Constitución Política. Luego de leer la fórmula legal, señaló que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 006-2018-AI, había dejado abierta la posibilidad del Poder Ejecutivo para presentar cuestiones de confianza.

Del mismo modo, señaló que la posibilidad de plantear cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales no estaba considerada en la Constitución Política. Tras señalar el marco constitucional que habilitaba al Congreso de la República para interpretar las leyes, recordó el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021, en el que se recomendaba la aprobación de proyectos de interpretación constitucional sobre la cuestión de confianza.

La PRESIDENTA concedió el uso de la palabra a la congresista Adriana Tudela Gutiérrez para sustentar el Proyecto de Ley 0036/2021-CR, en virtud del cual se interpretaba el artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ refirió que su proyecto constaba de un artículo único y de una disposición complementaria final. Tras leer la fórmula legal propuesta, sostuvo que era necesario aprobar una ley interpretativa debido a que, en los últimos años, había sido desnaturalizada y había sido materia de un uso indiscriminado con la finalidad de avasallar al Congreso de la República.

En ese sentido, consideró que el Tribunal Constitucional no había establecido los límites de la cuestión de confianza y que el sentido de esta, en la actualidad, podía ser interpretado fácticamente por el Poder Ejecutivo. Señaló que esto último convertiría al Poder Ejecutivo en el máximo intérprete de la voluntad del Congreso, lo cual consideraba como contrario a la separación de poderes y al principio de soberanía y representación que tenía el Congreso de la República. Señaló que una ley interpretativa serviría para aclarar el sentido que tenía la norma constitucional, que era susceptible de diferentes interpretaciones. Refirió que, de una lectura sistemática de la Constitución, quedaba claro que el Ejecutivo no podía plantear una cuestión de confianza sobre competencias exclusivas de otros poderes del Estado.

En ese orden de ideas, tras señalar el marco constitucional, indicó que el proyecto de ley también encontraba sustento en precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional, como los recaídos en los expedientes 006-2018-AI y 006-2019-CC. Sobre estas, refirió que el Poder Ejecutivo podía plantear cuestiones de confianza sobre las políticas de su propia gestión y que el Tribunal Constitucional había señalado que no sería constitucionalmente válido que el Poder Ejecutivo plantease cuestiones de



confianza sobre materias que alterasen la forma de Estado, la forma de Gobierno y el sistema político constitucionalmente dispuesto.

Finalmente, refirió que la Comisión Europea por la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) había señalado que todo proceso de reforma constitucional debía observar el principio de separación de poderes.

Seguidamente, la PRESIDENTA suspendió la sesión brevemente a fin de que ingresasen los especialistas invitados para emitir su opinión técnica sobre los proyectos.

—o—

Reanudada la sesión, la PRESIDENTA agradeció la presencia de los especialistas Gerardo Eto Cruz y César Delgado Guembes, así como la concurrencia por medios virtuales del especialista en derecho constitucional Domingo García Belaunde, a quien le concedió el uso de la palabra para exponer su opinión sobre la pertinencia y viabilidad de los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR.

El señor GARCÍA BELAUNDE señaló, en primer término, que la cuestión de confianza por iniciativas ministeriales había sido vinculada a la disolución del Congreso. Recordó que la intención del constituyente de 1993 había sido que la disolución del Congreso procediera tras dos rechazos de votos de confianza a los nuevos gabinetes ministeriales, es decir, cuando asistieran a su presentación, establecida por el artículo 130 de la Constitución Política del Perú. Sostuvo que dicho rechazo del voto confianza es el que debería ser considerado para la disolución y no el rechazo de la cuestión de confianza. Refirió que, durante la vigencia de la Carta de 1979, el voto de confianza a los nuevos gabinetes había sido restringido, pero que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993 decidió reincorporarlo.

Al respecto, indicó que dicha situación debería ser materia de una reforma constitucional que eliminase el voto de confianza para los gabinetes ministeriales nuevos. Preciso que la cuestión de confianza sobre iniciativas ministeriales había sido vinculada a la disolución del Congreso a partir de la Sentencia 006-2018-AI/TC.

Por último, sugirió que, a la par de aprobar un proyecto de ley interpretativa que desarrollase esta parte de la Constitución, el Congreso debería plantear, en el mediano plazo, una reforma constitucional; y, con relación a la *denegación fáctica*, refirió que en el parlamentarismo europeo dicho concepto no existía e insistió en que todo acuerdo del Congreso debía ser votado y luego comunicado mediante oficio.

La PRESIDENTA agradeció por su participación al especialista en derecho constitucional Domingo García Belaunde y lo invitó a permanecer conectado algunos minutos adicionales en la sala virtual para atender las consultas de los congresistas.



El congresista AGUINAGA RECUENCO criticó la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2018-AI, en la cual había dejado abierta la posibilidad del Poder Ejecutivo para plantear cuestiones de confianza. Señaló que coincidía con el destacado constitucionalista en que, en el mediano plazo, debería reformarse la Constitución respecto a ese tema.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ consultó al señor García Belaunde sobre las diferencias entre el proyecto de ley 0019 y 0036, debido a que el primero de estos se refería a iniciativas ministeriales, mientras que el segundo se refería a materias de competencia del Ejecutivo.

El señor GARCÍA BELAUNDE consideró que ambos textos eran complementarios y sostuvo que la frase referida a competencias exclusivas y excluyentes daba mayor contundencia a los proyectos de ley.

—o—

La PRESIDENTA invitó al señor Gerardo Eto Cruz para exponer su posición, en su calidad de especialista en derecho constitucional, sobre la pertinencia y viabilidad de las propuestas legislativas 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR.

El señor ETO CRUZ inició su intervención refiriéndose a la interpretación constitucional. Señaló que en la doctrina constitucional existía consenso en que el concepto *interpretar* se refería a 'asignarle un sentido a la norma'. A continuación, mencionó que existía una pluralidad de intérpretes de la Constitución Política y refirió que, en el Perú, eran tres los intérpretes que vinculaban jurídicamente: el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional, definiendo a ese último como *primus inter pares*.

En ese orden de ideas, indicó que surgía la interrogante de si cabía una interpretación por parte del Congreso respecto a las cláusulas constitucionales. Señaló que la respuesta era positiva: el Congreso podía interpretar cualquier cláusula normativa de la Constitución Política y precisó que en todo texto constitucional existían tres tipos o clases de normas constitucionales: (1) las cláusulas operativas; (2) las cláusulas programáticas y (3) las cláusulas declarativas.

Refirió que, en primer lugar, las cláusulas operativas eran aquellas que no requerían de mayor condicionamiento, que bastaba con ser enunciadas en el texto constitucional y que eran autoaplicables; asimismo, que no requerían el condicionamiento de una ley complementaria que las desarrollase. En segundo lugar, sobre las cláusulas programáticas, sostuvo que estas requerían de leyes de desarrollo constitucional y que, para ello, los poderes constituyentes dejaban al poder constituido la capacidad de elaborar normas complementarias. En tercer lugar, sobre las cláusulas declarativas, refirió que eran las que daban pautas de buen gobierno y sobre las cuales se asentaban los principios constitucionales. Señaló que el artículo 132, referido a la cuestión de confianza, la cual también estaba referida en el artículo 133, era una cláusula operativa,



pero que era implícitamente de naturaleza programática. Señaló que, dada esa naturaleza, era legítimo que el Congreso de la República desarrollase la naturaleza programática de las cláusulas constitucionales, en la medida en que el discurso normativo del artículo 132, sobre la cuestión de confianza, establecía un enunciado genérico. Indicó que el jurista Néstor Pedro Sagués, en su artículo "El Congreso como intérprete de la Constitución" hacía referencia al artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política del Perú. Así, refirió que el Congreso, al producir leyes, *prima facie*, estaba interpretando el texto constitucional, de tal manera que concluía la legitimidad de la interpretación constitucional.

Sobre los proyectos de ley, refirió que las cuatro propuestas —esto es, los Proyectos de Ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR— estaban orientadas al mismo objetivo. Señaló que el Poder Ejecutivo no podía plantear una cuestión de confianza sobre competencias que correspondían al Parlamento. Indicó que el tratadista Carl Schmitt había introducido el concepto de garantías institucionales y, que en ese orden de ideas, el Congreso de la República contaba con atribuciones exclusivas y excluyentes, tales como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la aprobación de leyes orgánicas o el ejercicio del poder de reforma constitucional. Añadió que la aprobación de los proyectos de ley era de importancia para la institucionalidad del país. Sostuvo que, desde su punto de vista, los proyectos 0019 y 0036/2021-CR podían unificarse y dar como resultado uno efectivo. Recomendó que la norma fuese aprobada como ley orgánica, con la votación calificada para tal tipo de ley.

Respecto a la constitucionalidad de la iniciativa, refirió que no existía riesgo en cuanto a los proyectos de ley, pues ninguno podía significar una interpretación reductora, aditiva, sustitutiva o mutativa; es decir, los proyectos no alteraban, en ninguna forma, lo establecido por la Constitución Política.

La PRESIDENTA agradeció la participación del especialista Gerardo Eto Cruz y, seguidamente, le concedió la palabra al señor César Delgado Guembes para exponer su posición, en su calidad de especialista en derecho constitucional, sobre la pertinencia y viabilidad de las propuestas legislativas 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR.

El señor DELGADO GUEMBES inició su participación haciendo mención al 30 de setiembre de 2019, día de la disolución del Congreso, fecha en la que, consideró, se había iniciado un menoscabo al régimen político peruano. Indicó que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2019-CC, en la cual se validó la *denegación fáctica*, había generado el desbalance del sistema democrático y del régimen político. Ello, en razón a que se había sustraído del Congreso la competencia para calificar la procedibilidad de la cuestión de confianza y para expresar el sentido de la votación. Refirió que al haber sido, dicha competencia, trasladada al Poder Ejecutivo representaba una vulneración al principio de separación de poderes. Afirmó que el Poder Ejecutivo no tenía la potestad de definir respecto de los usos que podía hacer el titular de la relación fiduciaria (el Congreso) sobre cuándo y dónde otorgaba la confianza al gabinete. Afirmó que la *denegación fáctica* había sido un uso político de las normas



constitucionales, por parte del Ejecutivo, con el objetivo de prescindir del Congreso. Expresó que los daños ocasionados por la *denegación fáctica* eran las siguientes: (1) el Congreso había quedado menoscabado en su competencia y titularidad como órgano depositario de la confianza que se concede o que se rechaza; y (2) se había desnaturalizado el régimen político, porque se había reconocido al gobierno alcances que generaban grados significativos de concentración del poder, contrarios a un régimen democrático y republicano. Refirió que existía como primer riesgo que el Poder Ejecutivo pudiera utilizar nuevamente métodos que previamente habían mellado la posición constitucional del Congreso como órgano depositario y representativo de la voluntad popular. Luego, como segundo riesgo, el gobierno podría plantear cuestiones de confianza sobre atribuciones exclusivas del Congreso de la República. Como tercer riesgo previsible, según el especialista, un agente externo podría afectar y desconocer la composición del Congreso.

En ese orden de ideas, refirió que existían tres métodos para enfrentar la tesis de la *denegación fáctica* avalada por el Tribunal Constitucional. Indicó que se podía plantear las siguientes alternativas: (1) proyectos de reforma constitucional; (2) proyectos de interpretación del texto constitucional; (3) la reforma del Reglamento del Congreso; y (4) una ley orgánica de desarrollo constitucional. Adicionalmente, mencionó que había diez medidas principales que no podían dejar de aprobarse: (1) La cuestión de confianza no podía plantearse sobre procedimientos, materias ni funciones de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República; (2) La aprobación o rechazo de la cuestión de confianza no se presumía, solo la calificaba el Congreso de la República mediante el voto de la Asamblea sobre la materia que se ponía manifiestamente bajo su consideración y deliberación; (3) Le correspondía al Congreso la facultad de declarar la improcedencia de pedidos o planteamientos de confianza, sin que la improcedencia constituyera una forma de rehusamiento o denegatoria; (4) El planteamiento de la cuestión de confianza no procedía para interrumpir procesos parlamentarios iniciados, agendados y en curso en las sesiones de la Asamblea; (5) Si el Congreso era el que declaraba procedente el planteamiento de una cuestión de confianza sobre un texto legislativo, esta sería aprobada o denegada cuando hubiese finalizado el proceso de reconsideración previsto en el artículo 108 de la Constitución, o cuando la ley fuese promulgada por el Presidente del Congreso a la conclusión del proceso de reconsideración; (6) La cuestión de confianza era aprobada o rechazada expresa y exclusivamente luego de concluido el debate, cuyo inicio, duración y conclusión conducía el Presidente del Congreso en la sesión convocada con dicho fin; (7) La cuestión de confianza era aprobada o rechazada expresamente luego de sometida explícitamente a votación por el Presidente del Congreso conforme al Reglamento; (8) El resultado de la decisión sobre el planteamiento de confianza tenía esa condición solo mediante la comunicación del Presidente del Congreso al Poder Ejecutivo; (9) Los actos derivados del acuerdo del Pleno sobre la cuestión de confianza solo causaban efecto y podían ejecutarse una vez que el Poder Ejecutivo recibiera la comunicación expresa del Congreso con la que se le informaba sobre la voluntad y la decisión de la Asamblea; (10) Precisión del proceso de concurrencia de los ministros al Congreso.



La PRESIDENTA agradeció por su participación al especialista César Delgado Guembes y reconoció la importancia de lo expuesto para la defensa del fuero parlamentario.

La congresista ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA cuestionó que el Tribunal Constitucional afirmase que era posible plantear una cuestión de confianza sobre una reforma constitucional, teniendo en cuenta que cuando el gabinete se presentaba ante el Congreso, lo hacía ante un poder constituido y no ante un poder constituyente. Hizo referencia a que, en la sentencia 006-2018-PI, el Tribunal Constitucional, por un lado, indicaba que la cuestión de confianza había sido regulada de manera abierta, pero, por otro lado, la misma corte señalaba que, si esta fuera de naturaleza constitucional, la votación sería la requerida para las reformas constitucionales, y consideró que esa sentencia era incoherente y que, por tanto, su validez estaba en entredicho. Preguntó por la responsabilidad que tenían los magistrados del Tribunal Constitucional y cómo era que, hasta ese momento, los congresistas no habían hecho la investigación o análisis correspondiente.

El señor ETO CRUZ opinó que la sentencia referida a la disolución del Congreso sería el baldón del Tribunal Constitucional, debido a que, desde su perspectiva, había legalizado un golpe de Estado. Consideró que habría responsabilidad de los magistrados por dicho fallo, pero advirtió que la ley orgánica los asistía, pues los magistrados no respondían por sus fallos. Refirió que la Asociación Peruana de Derecho Constitucional se había pronunciado diciendo que la Constitución era un instrumento para la racionalización del ejercicio del Poder y que, por tanto, delimitaba los límites de actuación de los poderes constituidos. Así, el comunicado de la referida asociación indicaba que el ejercicio extraconstitucional estaba sujeto al control administrativo, jurisdiccional y político; en ese sentido, indicó que las iniciativas de reformas de la Constitución se debían tramitar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 206 de la Carta Magna. Subrayó que la reforma de la Constitución competía únicamente al Parlamento, lo cual consideró como una garantía institucional, por lo que no podía ser objeto de cuestión de confianza.

El señor GARCÍA BELAUNDE resaltó la calidad que ostentaba el Tribunal Constitucional hasta que asumió el actual colegiado y se refirió a la creación de la *sentencia interlocutoria*, la cual consideró inconstitucional. Señaló que la alta corte no era garantista y que no debía ser atendida. Por otro lado, sugirió que el Congreso de la República cumpliera con su labor de designar magistrados del Tribunal Constitucional que no estuviesen ideologizados.

El señor DELGADO GUEMBES advirtió que su formación profesional había sido íntegra en el Parlamento peruano, lo cual influiría en su intervención. Refirió que la Constitución Política tenía una contradicción basada en dos premisas irreconciliables: la primera, la que sostenía que el poder dependía del pueblo; y, la segunda, la que sostenía que el poder del pueblo debidamente representado estaba sujeto a la tutela de los tribunales, los mismos que no eran elegidos por el pueblo. Cuestionó que una ley orgánica



el Estado debía intervenir ante una falla del mercado. Consideró que, para la evaluación del proyecto de ley, se debía tener en cuenta lo mencionado y el principio de subsidiariedad del Estado. Adicionalmente, mencionó que debería ser tomado en cuenta el principio *rebus sic stantibus* y que el rol del Estado era activo en los servicios públicos. Anotó que la Constitución de 1993 no preveía la emergencia económica, ecológica o sanitaria.

Sobre el proyecto de reforma constitucional, señaló que toda reforma constitucional debía observar ciertos límites materiales. Consideró, al respecto, que la economía social de mercado era uno de los aquellos límites materiales que debían ser observados en toda propuesta de reforma constitucional que afectase al capítulo económico.

Respecto a la propuesta de modificación del artículo 62, consideró que esta permitiría la modificación de términos contractuales y que solo podría servir para situaciones excepcionales y transitorias, siempre que existiera una ley del Congreso. Sobre la reforma al artículo 65, refirió que esta no tomaba en cuenta que el artículo 137 de la Constitución no estaba referido a una emergencia económica. Sin perjuicio de ello, consideró que las medidas propuestas también deberían ser excepcionales y transitorias. Finalmente, sobre el planteamiento de modificación del artículo 66, consideró que sería incompatible con la economía social de mercado, lo que llevaría a la inconstitucionalidad de dicho artículo.

El congresista VENTURA ÁNGEL, llamó a la reflexión a los demás congresistas para evitar la aprobación de proyectos de los cuales se podrían lamentar posteriormente. Consideró que debería evitarse criterios erróneos para las reformas constitucionales.

El congresista SALHUANA CAVIDES refirió que el capítulo económico era un tema de debate actual. Preguntó si podría dilucidar el porqué, en la redacción de la Constitución de 1993, no se había incluido combatir a los monopolios.

El señor OCHOA CARDICH refirió que en la Constitución de 1979 sí se prohibía expresamente los monopolios, oligopolios acaparamientos y prácticas restrictivas. Refirió que, en el ámbito internacional, las estructuras de mercado eran, en gran parte, oligopólicas y que ello no podría ser anulado por mandato jurídico. Indicó que durante mucho tiempo no se había legislado sobre fusiones y concentraciones empresariales. Refirió que regresar a una prohibición como la establecida en la Constitución de 1979 no era viable, pero consideró importante afirmar una legislación de control previo de adquisiciones y fusiones empresariales.

La PRESIDENTA agradeció al especialista César Ochoa Cardich por su exposición. Mencionó que si bien la sesión había durado bastante, consideró que era muy importante tratar proyectos de ley de reforma constitucional sobre el tema de control de precios y que también era trascendente abordar el tema de la cuestión de confianza.



reconociera al Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, dejando de lado a los otros intérpretes. Refirió que ello correspondía a una adaptación de las instituciones europeas. Recordó que, en Europa, el parlamento no tenía la facultad de interpretar la constitución, mientras que en el Perú sí se tenía dicha facultad y que también existía en el Perú el juicio político, mientras que en Europa no lo había. Sostuvo que todo ello desnaturalizaba el régimen político peruano. Recordó que durante el Congreso del periodo parlamentario 2016-2019 se había intentado hacer una denuncia contra los magistrados del Tribunal Constitucional, pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció a favor de dichos magistrados.

El congresista AGUINAGA RECUENCO manifestó que, desde su posición, el artículo 99 de la Constitución Política facultaba a la Comisión Permanente para acusar constitucionalmente a los magistrados del Tribunal Constitucional por delitos de función. Consideró que los magistrados del Tribunal Constitucional habían cometido un delito de función al convalidar la disolución del Congreso.

El congresista ARAGÓN CARREÑO consultó a los constitucionalistas si era posible incorporar parte de las reformas constitucionales de la cuestión de confianza en la ley interpretativa. Recordó que dicho proyecto de ley había sido dictaminado en el anterior periodo parlamentario, pero que no alcanzó los votos para ser aprobado en el Pleno.

El señor ETO CRUZ consideró que era necesario unir los proyectos de ley 0019 y 0036/2021-CR, en especial porque el último aborda el caso de la denegación fáctica.

Finalizadas la exposiciones e intervenciones respecto a este tema, la PRESIDENTA suspendió brevemente la sesión para permitir que los especialistas invitados se retirasen de la sala.

—0—

La PRESIDENTA reanudó la sesión e invitó al señor César Ochoa Cardich para exponer su posición, como especialista en derecho constitucional económico, sobre la pertinencia y viabilidad del Proyecto de Ley 0022/2021-CR.

El señor OCHOA CARDICH inició su exposición abordando el concepto de *constitución económica*. Consideró que cualquier proyecto de ley referido al capítulo económico debería enmarcarse en el principio constitucional de la economía social de mercado. Señaló que en el régimen económico peruano se buscaba un equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad. Refirió que el régimen económico había sido materia de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, en las cuales había considerado inconstitucional el control de precios y que el Estado peruano era un Estado social de derecho. Consideró que siempre debían ser tomados en cuenta los derechos sociales y económicos. Refirió que el Tribunal Constitucional había considerado el mercado libre como parte esencial del régimen económico y que había ratificado que el rol del Estado era subsidiario y solidario. Indicó que el referido tribunal también había considerado que





A continuación, la PRESIDENTA propuso que, debido a la coyuntura social y sanitaria —y si los congresistas se encontrasen de acuerdo—, las sesiones se desarrollasen de manera semipresencial.

El congresista BALCÁZAR ZELADA solicitó que, si bien había temas pendientes en el orden del día, se continuase con la conformación de los grupos de trabajo y del Consejo Consultivo.

La PRESIDENTA anotó que dichos temas serían retomados en la siguiente sesión.

Seguidamente, efectuada la consulta al pleno de la Comisión para que las siguientes sesiones se desarrollen de manera semipresencial, al no haber oposición alguna, fue acordada por unanimidad de los presentes.

—o—

Como siguiente punto del orden del día, la PRESIDENTA anunció que se había invitado al señor Jorge González Izquierdo para exponer su posición, en su calidad de especialista en economía, sobre la pertinencia y viabilidad del Proyecto de Ley 0022/2021-CR.

El señor GONZÁLEZ IZQUIERDO inició su exposición indicando que le había llamado la atención que el objeto de la ley fuese modificar los artículos constitucionales con la finalidad de recuperar los recursos naturales explotados y sus derivados producidos en el país para destinarlos a la demanda nacional y regional de servicios públicos. Refirió que la propuesta de modificación del artículo 65 abría la posibilidad de incluir una diversidad de productos.

En ese orden de ideas, hizo referencia al concepto de *desabastecimiento* y, luego de explicar las formas en las que se podría producir, indicó que esta situación se podría solucionar de las siguientes tres maneras: (1) Realizar importaciones; (2) Aumentar la producción nacional; y (3) Subir el precio para que la cantidad demandada disminuya. Refirió que el control de precios no era una opción viable y advirtió sobre las consecuencias, entre las que estaban la aparición de filas de compradores para adquirir los productos, así como la aparición del mercado negro. Ahondó en que existían formas de solucionar el desabastecimiento, ya sea con importaciones o con la subida de precio, y consideró que el control de precios conllevaba graves consecuencias para la vida económica y social; por lo expuesto, consideró que no sería adecuada la aprobación de la propuesta de ley.

La PRESIDENTA agradeció al economista Jorge González Izquierdo por verter su opinión respecto al Proyecto de Ley 022/2021-CR y dio paso a las intervenciones.



## Comisión de Constitución y Reglamento

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

El congresista AGUINAGA RECUENCO recordó que durante la década del ochenta ya se había vivido el control de precios y que eran conocidas las consecuencias de dicha medida.

La congresista MOYANO DELGADO, tras agradecer la exposición del economista, consideró que la propuesta de ley era contraria al régimen económico y que llevaría a una situación de caos para el país.

La PRESIDENTA consultó si la redacción de la propuesta de modificación del artículo 65 desnaturalizaría el capítulo económico de la Constitución.

El señor GONZÁLEZ IZQUIERDO indicó que, en efecto, lo desnaturalizaría sustancialmente y comentó que en Venezuela sufrían en la actualidad las consecuencias del control de precios, lo que había llevado a una hiperinflación.

La PRESIDENTA agradeció al economista González Izquierdo por su participación en la sesión, tras lo cual levantó la primera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Eran las 14 h 00 min.

**ADRIANA TUDÉLA GUTIÉRREZ**  
Secretaria

Comisión de Constitución y Reglamento

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**  
Presidenta

Comisión de Constitución y Reglamento