



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

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea / Plataforma Microsoft Teams

Martes 5 de abril de 2022

---

En la Sala Raúl Porras Barrenechea, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, siendo las 09 h 53 min del martes 5 de abril de 2022, contándose con la asistencia de los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS Waldemar; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson y QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime, 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 y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 28 de marzo y el 3 de abril 2022; así como de los proyectos de ley, decretos legislativos 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.

**II. INFORMES**

La PRESIDENTA informó que, con fecha 4 de abril, se recibió el Oficio 1121-2021-2022-ADP-D/CR, por el que el Oficial Mayor del Congreso comunicó la decisión del Pleno respecto del cambio de miembros de la Comisión. En ese sentido, indicó que el congresista Jorge Alberto Morante Figari ingresaba como titular en reemplazo del congresista Héctor Ventura Angel, quien ingresaba como accesitario del grupo parlamentario Fuerza Popular.

**III. PEDIDOS**

El congresista CAVERO ALVA consideró importante que la Comisión de Constitución y Reglamento emitiera un pronunciamiento o comunicado respecto a la constitucionalidad del Decreto Supremo 034-2022-PCM, dictado por el presidente de la república la noche del 4 de abril de 2022, que había sorprendido a los ciudadanos con una medida que consideró desproporcionada, inconstitucional y atentatoria contra las libertades de los



ciudadanos. Expuso que la inmovilización social obligatoria había afectado a diversos ciudadanos, lo cual consideró lamentable. Recordó que Lima Metropolitana ya se encontraba, desde hace varias semanas atrás, en estado de emergencia. Manifestó que las restricciones a las libertades debían ser siempre la última ratio. Reiteró su solicitud para que la Comisión pudiese diera una opinión respecto a esta situación.

El congresista MUÑANTE BARRIOS respaldó el pedido realizado por el congresista Cavero Alva. Consideró que la Comisión no podía permanecer indiferente frente a la afectación de derechos fundamentales de casi diez millones de peruanos que vivían en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao. Explicó que la medida era inconstitucional, pues el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 945/2020, desarrolló la naturaleza del estado de emergencia y estableció que la declaratoria de un estado de excepción debía responder a que no existieran medios menos gravosos que dicha declaratoria para resolver la situación de emergencia existente. Recordó que Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao ya se encontraban en estado de emergencia.

La PRESIDENTA dio cuenta de la asistencia de los congresistas Gladys Echaíz de Nuñez Ízaga, José Luis Elías Ávalos y Jorge Morante Figari e indicó que, habiéndose completado el *quorum* reglamentario, se daba inicio a la vigésima sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El congresista CERRÓN ROJAS señaló que también se debía tener en cuenta el otro punto de vista, pues se una caseta de peaje había sido quemada en la carretera Panamericana Sur y que se habían producido saqueos, tanto en Tarapoto y como en el departamento de Junín. Explicó que no se trataba de una situación en la que diversas personas protestaban. Sostuvo que resultaba importante que la población tuviera conocimiento del principio de autoridad, el cual debía ser respetado. Consideró que la solución era atender las demandas de los dirigentes.

El congresista MORANTE FIGARI respaldó lo expuesto por los congresistas Cavero Alva y Muñante Barrios en el sentido de que la Comisión debía pronunciarse sobre la situación. Sugirió que se citase, para la presente sesión, al defensor del pueblo, quien había presentado un hábeas corpus contra la medida dictada por el Ejecutivo.

La PRESIDENTA explicó que se había cursado una invitación al defensor del pueblo, quien había emitido un pronunciamiento sobre el Decreto Supremo 034-2022-PCM, emitido por el gobierno.

El congresista BELLIDO UGARTE sostuvo que se debía poner en primer lugar la tranquilidad y la seguridad de los peruanos, por lo que no se podía dejar a la población en una situación de vulnerabilidad. Manifestó que respetaba la opinión de los congresistas y que si ellos tuvieran la posibilidad de garantizar la tranquilidad pública sería magnífico. Consideró que no se debía seguir avivando el debate, salvo que lo que se buscara fuese hacer que en el país imperase el caos y evitar que el gobierno utilizase



las herramientas otorgadas por la Constitución. Preguntó quién se haría responsable en caso de que la población se viese afectada. Sostuvo que el defensor del pueblo, por principio, debería defender la tranquilidad y la seguridad de los peruanos, en lugar de emitir pronunciamientos. Indicó que las protestas eran resultado de años de postergación y de la situación económica mundial en medio de la pandemia. Hizo un llamado a dejar atrás las pasiones e intenciones de ocupar Palacio de Gobierno, pues debía primar la seguridad de los peruanos.

El congresista PAREDES GONZALES consideró que, dada la situación vivida, los esfuerzos se deberían encaminar en buscar la máxima tranquilidad y paz. Transmitió su pesar por los lamentables acontecimientos que habían significado la pérdida de vidas. Sostuvo que la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo había tenido su fundamento en informes del servicio de inteligencia nacional respecto la pertinencia de que interviniese los ministerios del Interior y de Defensa para recomendar en la sesión del Consejo de Ministros que se adoptase esta decisión, que era irreversible. Sugirió esperar a que se llevase a cabo la reunión acordada por la Junta de Portavoces en la que se había invitado al presidente de la república.

La congresista MOYANO DELGADO se sumó a lo dicho por los congresistas Cavero Alva y Muñante Barrios y consideró importante que desde la Comisión se diera una opinión sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo 034-2022-PCM. Asimismo, expresó su descontento por la forma en la que los ministros habían abordado la situación, pues no se había tomado en cuenta la situación de la ciudadanía.

Reiteró que se debía tener una opinión, en términos constitucionales, del Decreto Supremo 034-2022-PCM, con el que se había pretendido encerrar a once millones de peruanos. Condenó los desmanes ocurridos a nivel nacional y todo atentado contra la propiedad privada e indicó que ello no se solucionaría con un decreto supremo para inmovilizar a once millones de peruanos. Luego de referirse a la afectación económica de los pequeños comercios, hizo hincapié en que la Comisión debería hacer un informe acerca de la constitucionalidad del Decreto Supremo 034-2022-PCM.

El congresista ARAGÓN CARREÑO consideró que debería primar la serenidad y unidad entre los peruanos. Sostuvo que los poderes del Estado deberían ser más convocantes y que estuviesen presentes los gobernadores regionales, los alcaldes y la sociedad civil, a efectos de encontrar una salida al problema que venía enfrentando el Poder Ejecutivo. Indicó que, a pesar de que la mayoría de los problemas estaban relacionados con la gestión del poder Ejecutivo, el Congreso también debía buscar soluciones. Recordó que él había presentado el proyecto de ley del Consejo de Estado para que sirviera como instancia para abordar los problemas del país. Seguidamente, expresó su disconformidad con el Decreto Supremo 034-2022-PCM, que se había emitido de un momento a otro y que había afectado a la población, especialmente a aquellos trabajadores que luchaban a diario para conseguir ingresos.



La congresista ECHAÍZ de NUÑEZ ÍZAGA, coincidió con los congresistas en que la situación por la que pasaba el país era difícil, pues la efervescencia del pueblo se había ido incrementando día a día a consecuencia de un agotamiento del problema, puesto que, en lugar de ir solucionándolos, se había adoptado posiciones e, incluso, ofendido a los dirigentes de las manifestaciones, tratando de enardecer al pueblo, lo que consideró desconcertante.

Recordó que se había podido apreciar que la Policía Nacional del Perú no se daba abasto y que, a pesar del estado de emergencia, el Ejército no había salido. Sostuvo que era necesario que el presidente del consejo de ministros diera explicaciones, pero cuestionó la oportunidad. Argumentó que era momento de tener serenidad y tratar de encontrar la forma de calmar los ánimos, apaciguar a la población y explicarles la situación con la verdad. Llamó a no buscar argumentos que podrían ser desmentidos. Indicó que el defensor del pueblo había presentado una demanda de hábeas corpus. Consultó si era necesario invitar al presidente del consejo de ministros en la presente sesión, considerando que por la tarde se reuniría con la Junta de Portavoces. Pidió avanzar en la solución de los problemas, con un sentido crítico sobre las acciones, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Por otro lado, tras augurar una pronta solución a los problemas, consideró que el ministro de defensa había demostrado que no podía ser mediador en el problema y que el presidente de la República había ofendido a dirigentes, por lo que pidió mayor reflexión. Sostuvo que era el momento de encontrar soluciones y que las explicaciones vendrían después; pidió serenidad y solvencia para analizar las causas del paro y las posibles consecuencias para la ciudad. Tras mencionar los distintos hechos ocurridos en la ciudad de Lima, consideró que había habido actos de terror. Indicó que, en caso el estado de emergencia se prolongase, sería una demostración de que la reunión que se sostendría en la tarde con el presidente de la república no habría servido para la mejora de la situación.

La PRESIDENTA agradeció a la congresista ECHAÍZ de NUÑEZ ÍZAGA por su reflexión y análisis expuesto.

*En esta estación, se dejó constancia del ingreso a la sesión de los congresistas Gladys Echaíz de Nuñez Ízaga, José Luis Elías Ávalos y Jorge Morante Figari (a las 10 h 04 min), así como del congresista Víctor Cutipa Cama (a las 10 h 25 min), a fin de considerar su asistencia.*

#### **IV. ORDEN DEL DÍA**

La PRESIDENTA indicó que se había programado la exposición de los especialistas en derecho constitucional Víctor García Toma y Samuel Abad Yupanqui sobre el retorno a la bicameralidad; pero que, dada la coyuntura de ese momento, se les había pedido que dieran su opinión sobre la emisión del Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el Decreto Supremo 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima



Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao. Asimismo, recordó que la Comisión tenía previsto realizar una sesión descentralizada en el departamento de Junín, pero que, dadas las circunstancias, se había tenido que suspender.

En ese orden de ideas, indicó que, a pesar de ello, la Comisión seguiría sesionando para encontrar soluciones y buscar las mejores opiniones sobre la coyuntura de ese momento. Del mismo modo, transmitió su solidaridad con las personas que se habían visto afectadas por la decretada inmovilización social obligatoria, decisión adoptada de manera intempestiva e improvisada. Acto seguido, concedió el uso de la palabra al primer expositor.

El señor GARCÍA TOMA agradeció la oportunidad de participar en la sesión de la Comisión, dada la situación tan álgida por la que pasaba el país. Recordó que desde hacía varias semanas que las ciudades de Lima y Callao estaban sometidas al régimen de excepción, pues se había declarado un estado de emergencia y que, incluso, había una norma especial que permitía a las Fuerzas Armadas acompañar en este proceso, que estaba dirigido a combatir la inseguridad ciudadana. Sostuvo que, al parecer, el uso de esta medida excepcional no habría dado el resultado, porque, lejos de mejorarse, la situación se había agudizado y, en ese contexto, se había incorporado un nuevo concepto, que era el de la inamovilidad. Sobre esto último, indicó que había serios vicios de inconstitucionalidad, en función a tres principios constitucionales.

En primer lugar, explicó que dicha medida trasgredía el principio de racionalidad, el cual definió como la exigencia a la autoridad de adoptar decisiones que fuesen compatibles con el sentido común. Agregó que se había producido una situación curiosa, pues, para combatir la acción de un grupo de personas que paralizaban las vías de transporte público, se había paralizado toda la ciudad de Lima, lo cual afectaba el principio de racionalidad.

En segundo lugar, indicó que el Decreto Supremo 034-2022-PCM afectaba el principio de razonabilidad, el cual indica que debe haber una concordancia entre los medios y los fines. Indicó que la paralización de la ciudad no iba a mejorar la situación ya desarrollada. En ese sentido, saludó la intervención de la congresista Echaíz de Nuñez Ìzaga y coincidió con que el Poder Ejecutivo debía tomar acciones más eficientes y eficaces para conjurar la situación, siguiendo el principio de colaboración para todas aquellas medidas de carácter legislativo que se requerían.

En tercer lugar, sostuvo que la medida dispuesta por el gobierno colisionaba con el principio de proporcionalidad, porque, antes de aplicar una medida tan extrema, se debían valorar los bienes afectados y los que debían primar. Indicó que, en ese caso, estaba claro que la ciudadanía había sido seriamente perjudicada, sin obtener ningún beneficio superlativo. Por ello, concluyendo con su evaluación, señaló que el Decreto Supremo 034-2022-PCM no pasaba el test de control constitucional.



Por otro lado, añadió que la medida adoptada había sido dada de manera precipitada, lo que no había permitido que la ciudadanía se adecuase a ella. Además, mencionó que el Decreto Supremo 034-2022-PCM había generado una situación de insumisión y, ejemplificó con casos en los que diversas instituciones no habían acatado la disposición.

Por último, con relación al hábeas corpus presentado por el defensor del pueblo, consideró que, si bien era evidente que no iba a ser calificado prontamente, serviría para que, en el futuro se diese un pronunciamiento judicial y que ningún otro gobierno pudiera aplicar una medida de esa naturaleza, con una clara afectación a los principios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

La PRESIDENTA agradeció al señor García Toma por su exposición y lo invitó a que asistiera a una próxima sesión de la Comisión para seguir tratando aspectos como el tratado, tan importantes para el país, y reiteró sus disculpas por el cambio efectuado de la temática, a pedido de la Comisión, por lo que no pudo abordar el asunto para el cual había sido convocado.

El congresista CUTIPA CCAMA consideró que el señor García Toma había brindado una opinión política. Respecto a la coyuntura, sostuvo que lo que estaba sucediendo en los últimos días era lamentable y que había que trabajar en conjunto con el Ejecutivo para buscar algunas soluciones para se pudieran superar los momentos que se vivían en el país. Con relación al hábeas corpus presentado por el defensor del pueblo, indicó que no se sabía cuál sería el resultado e indicó que se debía hacer un llamado a la tranquilidad. Seguidamente, indicó que no se debían dejar llevar por la subjetividad ni llamar a ciudadanos para que se levantasen en las calles o que se movilizasen. Agregó que todos debían coadyuvar en la búsqueda de una solución. Consideró que no era coherente que se llamase a un ministro para que asista a la sesión, dado que por la tarde se desarrollaría la reunión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El congresista ELÍAS ÁVALOS inició su intervención recordando que era representante por el departamento de Ica y que se encontraba sumamente contrariado por lo que venía sucediendo en su región durante los últimos días. Afirmó que era importante solicitar información tanto al titular del Ministerio del Interior como al director general de la Policía Nacional del Perú sobre cuántos policías trabajaban en el Perú en general y en el departamento de Ica, en particular, pues durante la semana anterior no se había visto la presencia de policías ni de patrulleros. Respecto al Decreto Supremo 034-2022-PCM, cuestionó que se emitiera circunscribiendo su aplicación para Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, teniendo en cuenta la situación en los departamentos de Junín o de Ica. Consideró que el Decreto Supremo 034-2022-PCM era inconstitucional y recordó que, en el anterior periodo parlamentario, el congresista Roel Alva presentó el Proyecto de Ley 5838/2020-CR, el cual consideró que debía ser valorado por la Comisión para desarrollar los alcances del artículo 137 de la Constitución Política del Perú.



Por último, anotó que, si la Comisión encontrara inconstitucional el Decreto Supremo 034-2022-PCM, los responsables serían los ministros que habían suscrito el decreto, lo que podría hacer merecedor de, incluso, una denuncia constitucional. Sugirió que el presidente de la república dejase sin efecto la medida dictada. Finalmente, se refirió a instituciones como la Municipalidad de San Isidro que habían continuado con sus actividades, así como al perjuicio ocasionado a la ciudadanía con dicho decreto.

La PRESIDENTA anunció que a continuación intervendría el defensor del pueblo, el señor Walter Gutiérrez Camacho, para explicar el pronunciamiento institucional número doce de la Defensoría del Pueblo, en donde se solicitaba el cese inmediato de la inmovilización social por resultar inconstitucional.

El señor GUTIÉRREZ CAMACHO indicó que desde la Defensoría del Pueblo se consideraba que el Decreto Supremo 034-2022-PCM dictado por el Gobierno era inconstitucional porque no solo restringía la libertad de tránsito o la libertad de reunión, sino porque también afectaba otros derechos, como el del acceso a la salud, al trabajo, a la educación e, incluso, el del acceso a la alimentación. Sostuvo que era una medida desproporcionada, carente de motivación y que, además, no justificaba plenamente cuáles eran las razones para darla y en qué forma tutelaba los derechos que pretendería proteger. Agregó que la medida generaba alarma, dado que nunca los estados de emergencia habían servido para combatir o para poder solucionar los conflictos sociales. En ese sentido, expresó su preocupación por que se hubiera dado una medida dañosa.

Agregó que el hecho de que la Constitución facultase al presidente de la república para declarar estados de emergencia no significaba que ello se pudiera hacer sin el cumplimiento de aquello que establecía la propia Constitución, y que lo había señalado el Tribunal Constitucional, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recordó que los estados de emergencia eran normas muy restrictivas, que debían estar dotadas de razonabilidad y ser excepcionales.

Respecto al Decreto Supremo 034-2022-PCM, indicó que, al parecer, estaría sustentado en un oficio de que no se conoce. Argumentó que para evitar que sea una norma unilateral, el Presidente pudo convocar al Congreso y compartir esa información, porque el poder que tiene el Ejecutivo no es omnímodo, es un poder limitado, y el otro poder político es el Congreso. Agregó que otra medida que pudo haber adoptado el Presidente era convocar al Consejo de Estado y poder compartir la situación que supuestamente motiva la medida. Dijo que incluso el Presidente pudo sustentar la medida con mayor prolijidad.

Criticó que el Ejecutivo desconociera que más del 75 % de la población trabajase en sectores informales día a día, por lo que la norma afectaba su derecho a la alimentación entre otros derechos mencionados anteriormente. Así, consideró que el país se encontraba frente a una norma que generaba mucha preocupación, motivo por el cual la Defensoría del Pueblo había presentado un hábeas corpus, entendiéndose que el Poder Judicial también hacía contrapeso para ese tipo de circunstancias. Afirmó que la



Defensoría del Pueblo no se mostraba en contra de medidas que buscara preservar la seguridad, sino en contra de normas inopinadas, sin fundamento, exageradas y que generaban un pésimo precedente. Agregó que se encontraba en contra de la orden de inamovilidad porque bien se hubiera podido haber desplegado al Ejército a zonas estratégicas, a aquellos puntos donde se tenía conocimiento o información respecto de posibles actos de vandalismo. Sostuvo que se había optado por la medida más dañosa, desde el punto de vista de los derechos y desde el punto de vista institucional. Puso como ejemplo que ni durante la pandemia se había dado una medida tan restrictiva como la emitida por el Gobierno.

Por último, añadió que, medidas como la dictada, debilitaban severamente la institucionalidad, considerando que se tomaban unilateralmente y sin compartir información, por lo menos, con otras instancias del Estado. Explicó que, teniendo en cuenta todo ello, se había optado por presentar un hábeas corpus.

*En esta estación —siendo las 10 h 10 min—, se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Alejandro Aguinaga Recuenco, a fin de considerar su asistencia.*

El congresista BELLIDO UGARTE consultó cuáles habían sido las acciones preventivas que había tomado el defensor del pueblo frente a los conflictos generados a nivel nacional en los últimos días, los cuales consideró que no solo eran de demandas, sino pedidos con contenido político. Asimismo, preguntó cuáles habían sido las acciones de la Defensoría del Pueblo en Manchay e Ica y la razón de la postura frente a la medida, dado que no era la primera vez que se mostraba en contra del Gobierno. Afirmó que el defensor del pueblo tenía una postura parcializada con un sector político del país, lo que le restaba la imparcialidad y representatividad que debía tener. Preguntó, además, si al haber cumplido su mandato, el señor Gutiérrez Camacho contemplaba seguir en el cargo de defensor del pueblo.

La PRESIDENTA indicó que otorgaría el uso de la palabra al Defensor del Pueblo; sin embargo, advirtió que algunos aspectos señalados por el congresista Bellido Ugarte no tenían relación con la situación que motivaba la convocatoria.

El señor GUTIÉRREZ CAMACHO agradeció al congresista Bellido Ugarte por el conjunto de preguntas formuladas, las cuales consideró que permitían explicar que la Defensoría del Pueblo, desde hacía más de quince años, venía trabajando de una manera activa y estructurada en la prevención de conflictos. Indicó que era la institución que más información generaba con relación a conflictos, llegando a crear categorías que permitían entender la complejidad de los problemas. Asimismo, indicó que aquello era una línea de trabajo de la Defensoría del Pueblo que se había continuado a través de las distintas gestiones y que se había profundizado. Recordó también que la Defensoría del Pueblo había estado presente en todos los conflictos. Seguidamente, manifestó que era fundamental que, a nivel de Estado se trabajara con institucionalidad para atender los conflictos, sean estos estructurales o coyunturales. Sostuvo que, si se





deseaba pacificar al país, cerrar brechas, atajar la desigualdad y hacer que crezca la economía, se necesitaba creer en la solución y prevención de conflictos.

Con relación al cuestionamiento sobre la imparcialidad de la Defensoría del Pueblo, indicó que su institución siempre había estado vinculada a los derechos humanos, de manera que, si fuese el Congreso el que alguna vez se equivocase, lo señalaría. Explicó que la institución respondía al mandato constitucional. Por último, sobre el vencimiento de su cargo, recordó que había anunciado con anticipación su salida y agregó que la Defensoría no podía quedarse de brazos cruzados frente a este tipo de conflictos. Reiteró que la posición de la Defensoría del Pueblo era institucional.

La PRESIDENTA agradeció al defensor del pueblo por su exposición y pronunciamiento sobre la situación por la que pasaba el país. Acto seguido, indicó que se encontraba en la Sala Virtual de la Comisión el señor Samuel Abad Yupanqui, quien había sido invitado también en su calidad de especialista para tratar los temas de agenda, pero que, sin embargo, debido a la coyuntura, se le había solicitado su opinión sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo 034-2022-PCM.

La congresista ECHAÍZ de NUÑEZ ÌZAGA a exposición del Defensor del Pueblo había sido clara, así como las razones de sus acciones.

El congresista ELÍAS ÁVALOS felicitó a la congresista Adriana Tudela Gutiérrez por el Proyecto de Ley 1623/2021-CR, presentado en la fecha, para dejar sin efecto el Decreto Supremo 034-2022-PCM. Consideró que el proyecto debía ser priorizado, por la tranquilidad del país y por la justicia. En todo caso, sugirió un pronunciamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre el Decreto Supremo 034-2022-PCM.

La PRESIDENTA anunció que el señor Samuel Abad Yupanqui iba a exponer sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo 034-2022-PCM, a quien le agradeció por su asistencia, y le concedió el uso de la palabra.

El señor ABAD YUPANQUI inició su exposición agradeciendo a la Presidencia y a los integrantes de la Comisión por la invitación. Indicó que, a pesar de que había sido invitado para referirse al régimen bicameral, también consideró importante abordar este asunto tan grave suscitado en la fecha.

En primer lugar, señaló que cuando se hablaba del retorno a la bicameralidad, ello se debía enmarcar en la reforma del Estado, lo que implicaba tomar en cuenta determinados objetivos, tales como fortalecer la representatividad, la mejora del ejercicio de sus funciones, la mayor eficacia, el control intraorgánico y la gobernabilidad.

Acto seguido, explicó que, teniendo en cuenta la coyuntura actual, se debía privilegiar un aspecto clave: el control político que ejercía el Congreso. Refirió que se había planteado un proyecto de ley que derogaba el Decreto Supremo 034-2022-PCM. Adelantó que consideraba que el decreto supremo referido era inconstitucional, pues no



respetaba la racionalidad que subyacía a un decreto que declaraba el estado de emergencia y que violaba determinados principios. Recordó que, cuando se hablaba de un régimen de excepción, lo que se buscaba era garantizar la subsistencia de la Constitución, mas no dejarla de lado. Explicó que, por tanto, el estado de excepción buscaba dotar al Estado de poderes extraordinarios para afrontar hechos que ponían en peligro el normal funcionamiento, que amenazaban la continuidad de las instituciones públicas. Por ello, señaló, todo estado de emergencia constituía una medida absolutamente excepcional, que debía tener un sustento real y que no podía dictarse de la noche a la mañana.

En ese orden de ideas, indicó que en el Decreto Supremo 034-2022-PCM no había una adecuada justificación y que no se había respetado el principio de proporcionalidad, al no dar explicación alguna sobre los motivos que justificarían que, de la noche a la mañana, se declarase la inamovilidad. Del mismo modo, advirtió que no se explicaba la razón para que las personas no pudieran ir a un hospital para atenderse o la razón para que las personas no pudieran ir a trabajar o para que no se pudieran ejercer derechos.

Además, afirmó que un primer vicio de origen del Decreto Supremo 034-2022-PCM era el hecho de no respetar el principio de proporcionalidad y, a la vez, la falta de justificación y la alusión a informes que no eran públicos ni habían sido reseñados.

Asimismo, señaló que, incluso, en el decreto se mencionaba que se contaba con el acuerdo del Consejo de Ministros, sin embargo, al momento de revisar las firmas de quienes integraban el Consejo de Ministros, no se apreciaba la firma de todos los miembros, como había ocurrido en otros decretos supremos que declaraban el estado de emergencia. En consecuencia, consideró que se trataba de un decreto injustificado, que no respetaba el carácter excepcional y que terminaba siendo una medida desproporcionada.

Seguidamente, sostuvo que era importante que se hubiera presentado un hábeas corpus, por lo que habría que esperar el pronunciamiento del Poder Judicial, señalando que este no siempre actuaba con la debida diligencia. Resaltó que un tema fundamental era reconocer que el Congreso ejercía control parlamentario, pero que, sin embargo, el Reglamento del Congreso no contemplaba un procedimiento especial de control de los decretos que declaraban un estado de excepción, por lo que habría un vacío que había generado una tendencia de poco control efectivo de los decretos que declaraban el estado de excepción.

En ese contexto, sostuvo que había un debate respecto a cuáles serían las alternativas a adoptar, que serían o elaborar un proyecto de ley o efectuar un adecuado desarrollo de control parlamentario. Indicó que, en el primer caso, la autógrafa de ley originada en el proyecto tendría que ser remitida al Poder Ejecutivo, el cual la podía observar o tomarse el plazo correspondiente de quince días para promulgarla. Por otro lado, respecto a la segunda alternativa, recordó que hacía treinta años que regía la Ley 25397, Ley de control parlamentario sobre los actos normativos del presidente de la



república, la cual regulaba todos los mecanismos de control sobre las normas emitidas por el Poder Ejecutivo. Señaló que, por ejemplo, en el caso de los decretos supremos de declaratoria de emergencia, estos iban para dictamen a las comisiones correspondientes y que, en caso se diese que el decreto no cumpliera con el marco constitucional, el Congreso se pronunciaba en tal sentido y el decreto perdía vigencia al día siguiente de la publicación del acuerdo del Congreso.

Asimismo, señaló que él consideraba que, en la medida en que el Reglamento del Congreso no había derogado expresamente la Ley 25397, dicha norma estaría en vigencia y sería una alternativa que el Congreso de la República podría llevar a cabo. Sugirió que la Comisión de Constitución evaluase dicho tema. Reiteró que en caso existiera responsabilidad política, esta sería de los ministros, y que al Congreso del correspondería determinarla.

Finalmente, sobre el retorno a la bicameralidad, expresó que se encontraba de acuerdo con la propuesta, en la medida que se evaluase el tema de manera integral, porque no solo implicaba el procedimiento al interior del Congreso, sino las relaciones con el Ejecutivo. Manifestó que una democracia requería de instituciones sólidas y que no podía haber Constitución sin control efectivo del Congreso.

La PRESIDENTA agradeció al señor Samuel Abad Yupanqui por su exposición.

El congresista SOTO PALACIOS consideró que era muy preocupante lo que estaba pasando en el país con la emisión del Decreto Supremo 034-2022-PCM, pues se habían vulnerado varios derechos constitucionales, como el derecho al trabajo, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la información, el derecho a la contratación, el derecho a la paz y tranquilidad, el derecho al libre tránsito y el de reunión. Sostuvo que el Gobierno debía tomar medidas urgentes, porque el país no podía estar en zozobra, dado que había un desborde popular. Agregó que, lejos de ayudar, los ministros de Estado venían dando lamentables y desatinadas declaraciones. Recordó que era representante de Huancavelica, por lo que se solidarizaba con los transportistas, campesinos y agricultores que venían haciendo reclamos justos. Señaló que la misma gente que había apoyado al actual Gobierno estaba en las calles pidiendo al Gobierno que los escuchase.

El congresista ARAGÓN CARREÑO se refirió a la intervención del señor Abad Yupanqui sobre la necesidad de regulación de los actos normativos del Poder Ejecutivo, específicamente, sobre los de estado de emergencia. Preguntó si otros poderes podrían cuestionar la dación del estado de emergencia, dado que aquella era una atribución constitucional del presidente de la república, y que ello podría significar la intervención del Congreso en una facultad del Ejecutivo. En ese sentido, consultó los argumentos para ejercer el control.

El señor ABAD YUPANQUI señaló que la Constitución establecía que, tanto en los decretos de urgencia como en los decretos supremos de emergencia, se daba cuenta



al Congreso o a la Comisión Permanente de su emisión. Sostuvo que la expresión *dar cuenta* no podía referirse únicamente al Congreso como una suerte de mesa de partes, pues, en ese caso, no tendría sentido que estuviese en el texto constitucional. Indicó que la expresión dar cuenta facultaba al Congreso para ejercer control parlamentario, lo que no significaba que el Congreso sustituyera la decisión del Ejecutivo.

En ese sentido, indicó que el Congreso debía evaluar si el decreto supremo cumplía con los requisitos constitucionales y que habían sido reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la evaluación realizada desde hacía años por la Defensoría del Pueblo. Consideró que el control no se podía exceder y que siempre debía enmarcarse en la separación de poderes. Afirmó que, de no entenderse así, no se podrían controlar los decretos supremos de emergencia. Reiteró que consideraba que la ley de control de actos normativos seguía vigente.

La PRESIDENTA agradeció al señor Samuel Abad Yupanqui por su intervención, la cual serviría para las decisiones que tomase la Comisión de Constitución y Reglamento, más aún teniendo en cuenta que el Ejecutivo había sugerido que la inmovilización podría ampliarse, e hizo un llamado para que el Ejecutivo tomase nota del impacto de la medida dictada.

El señor ABAD YUPANQUI agradeció a la Presidenta por la invitación y resaltó que en una democracia no existían poderes absolutos, pues en una democracia existía el control. Citó al constitucionalista Manuel Aragón Reyes y subrayó que el control era un elemento indesligable de la Constitución.

La PRESIDENTA indicó que, para la presente sesión, se tenía prevista la exposición de diversos congresistas sobre proyectos referidos a la Procuraduría General del Estado y al funcionamiento del Parlamento. Del mismo modo, anotó que, como último punto de agenda, se tenía el predictamen recaído en los proyectos de Ley 920/2021-CR y 1158/2021-CR, que propone la ley que regula la numeración y publicación de las leyes, resoluciones legislativas y resoluciones legislativas del Congreso, pero que se reprogramaría para ser debatido en la siguiente sesión.

Acto seguido, dio lectura a un pronunciamiento preparado sobre la situación suscitada por el decreto supremo. En ese sentido, expresaba en el documento el más enérgico rechazo a la inmovilización social dispuesta por el Decreto Supremo 034-2022-PCM, de manera intempestiva, la noche del 4 de abril de 2022. Señaló que el Ejecutivo no había observado los principios constitucionales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad para la expedición de la norma, resultando esta abiertamente contraria al Texto Fundamental. Asimismo, sostenía que la inmovilización perjudicaba a millones de peruanos en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao, impidiendo el ejercicio de derechos fundamentales. Del mismo modo, rechazaba el aprovechamiento de diversos sectores para fomentar una Asamblea Constituyente, pues lo más importante en aquel momento era atender las principales demandas de la



población, que venía siendo afectada por el alza de los combustibles. Finalmente, se exhortaba al Poder Ejecutivo para que derogase, en el más breve plazo, el referido decreto supremo, recordando la responsabilidad ministerial.

El congresista MORANTE FIGARI respaldó lo expuesto por la presidenta y solicitó adherirse al pronunciamiento.

El congresista BELLIDO UGARTE exhortó a los integrantes de la Comisión a meditar sus actos, por su repercusión en la población. Sostuvo que se debía tener mesura y, luego, evaluar los resultados, pues desmontar el decreto supremo podría generar problemas sociales. Llamó a no promover acciones para buscar el caos.

La PRESIDENTA indicó que desde la Comisión de Constitución y Reglamento siempre se habían hecho pronunciamientos respecto a la constitucionalidad de las situaciones. Remarcó que, del análisis del decreto supremo efectuado por los especialistas, se había concluido que la medida dictada no podía darse de manera injustificada, afectando los derechos de millones de peruanos. Por último, aclaró que el comunicado lo emitía de manera personal y que, si los congresistas deseaban adherirse, lo podían hacer.

El congresista BELLIDO UGARTE pidió que el comunicado fuese emitido de manera personal por la Presidenta de la Comisión.

El congresista REYMUNDO MERCADO consideró que, dadas las circunstancias, sería conveniente emitir un pronunciamiento. Sin embargo, sostuvo que el pronunciamiento de la Presidenta deslizaba que el decreto supremo era inconstitucional, con lo que no se encontraba de acuerdo. Pidió que el pronunciamiento, de mantener esa afirmación, fuese emitido solo por la Presidenta. Sostuvo que, en caso se deseara hacer un pronunciamiento a nombre de la Comisión en su conjunto, se sometiera a votación. Recordó que la Presidencia de la comisión siempre había actuado con prudencia en toda su gestión y sugirió que se esperasen los resultados de la reunión entre los directivos portavoz y el presidente de la república.

El congresista MUÑANTE BARRIOS consideró que correspondía a la Comisión de Constitución y Reglamento pronunciarse sobre la situación, por lo que pidió que el pronunciamiento se diera en nombre de la Comisión.

El congresista QUITO SARMIENTO, con relación a lo mencionado por el congresista Muñante Barrios, sostuvo que, en caso se deseara hacer un comunicado a nombre de la Comisión, se debería seguir el procedimiento. Indicó que el pronunciamiento de la Presidenta tenía un contenido político, al criticar los llamados a la Asamblea Constituyente. Opinó que sería mejor salvaguardar la imparcialidad de la Comisión, la cual debía evaluar la constitucionalidad del decreto supremo.

La PRESIDENTA recordó que diversos congresistas se habían referido a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y consideró que aquello no era oportuno



para abordar la situación por la que pasaba el país. Recordó que el Gobierno había decidido enfrentar la coyuntura con una declaratoria de emergencia desproporcionada. Refirió que, en caso se buscara emitir un comunicado en conjunto, se sometería a votación.

El congresista CUTIPA CCAMA consideró que los especialistas que asistieron a la sesión habían brindado una posición política. Manifestó que calificar al decreto supremo como inconstitucional solo atizaría el conflicto. Indicó que no era recomendable que se emitiera un pronunciamiento al respecto.

El congresista CERRÓN ROJAS indicó que se debía retirar la mención a la Asamblea Constituyente, pues haría referencia al partido Perú Libre y recordó que se habían producido hechos de violencia en las diversas regiones del país.

El congresista ELÍAS ÁVALOS se mostró de acuerdo con el pronunciamiento y pidió extenderlo a la Comisión; además, sugirió que se pidiera la derogatoria del decreto para ese mismo día.

El congresista SOTO PALACIOS se mostró de acuerdo con el pronunciamiento y solicitó adherirse a este. Asimismo, pidió que se extendiera a la Comisión y que se pasara votarlo. Por último, manifestó que era evidente que el gobierno había vulnerado los derechos fundamentales.

La PRESIDENTA indicó que, dada la discrepancia entre los miembros de la Comisión y debido a la coyuntura, en la cual se habían visto afectados los derechos de la ciudadanía con una medida que había resultado abiertamente desproporcionada, indicó que la posición expresada en el pronunciamiento sería presentada de manera personal, en su calidad de congresista de la república, e indicó que los congresistas que desearan adherirse lo podrían hacer.

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

Eran las 12 h 13 min.

**ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ**  
Secretaria  
Comisión de Constitución y Reglamento

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**  
Presidenta  
Comisión de Constitución y Reglamento