



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la universalización de la Salud"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022



**Señora presidenta:**

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1456, que establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas.

El presente dictamen ha sido aprobado por UNANIMIDAD, en la duodécima sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 21 de diciembre de 2021, con 10 votos a favor de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NUÑEZ IZAGA, Gladys; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson; y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Presentaron licencia los congresistas Balcázar Zelada, José; Salhuana Cavides, Eduardo y Ventura Angel, Héctor.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

**1.1 Periodo parlamentario 2016-2021**

El Decreto Legislativo 1456, que establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 10 de abril de 2020.

Mediante Oficio 036-2020-PR, el presidente de la República dio cuenta de la emisión de dicha norma al Congreso de la República. Es así que, con fecha 28 de abril del 2020, el documento en mención ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo remitido el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para su estudio y dictamen.

Con fecha 04 de agosto de 2020, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario, con 16 votos a favor, aprobó por mayoría el dictamen de control de constitucionalidad respectivo, el cual concluye que la norma en mención cumple con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011, pero no con lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, en lo que respecta al plazo para dar cuenta de la norma emitida; en ese sentido, recomendó al Poder Ejecutivo a poner la mayor



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

diligencia para cumplir con su obligación constitucional de dar cuenta al Congreso de la República dentro del plazo establecido.

Dicho dictamen fue enviado a Trámite Documentario para que se dé cuenta al Pleno del cumplimiento del encargo asignado.

## **1.2 Periodo parlamentario 2021-2026**

El 17 de agosto de 2021 se instaló la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022. Esta aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 24 de agosto, en la que señala que se deberá seguir con el trabajo de control constitucional de **357** normas del periodo parlamentario anterior que no fueron dictaminadas.

Con fecha 31 de agosto de 2021, y con el fin de una mejor organización del trabajo interno de la Comisión, se aprobó, por unanimidad, la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 10 de setiembre de 2021 y eligió como su coordinadora a la Congresista Adriana Tudela Gutiérrez.

En esa misma fecha, mediante Oficio Circular 051-2021-2022-ADP-CD/CR, se informa a la Comisión que en cumplimiento del Acuerdo 0542021-2022/CONSEJO-CR, se dispuso que el Congreso de la República continúe con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior y que los dictámenes emitidos serán devueltos a la comisión para evaluación y pronunciamiento.

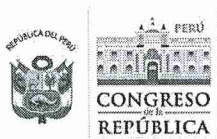
Bajo este parámetro normativo y teniendo en cuenta que existen **127** dictámenes expedidos por la comisión en el periodo parlamentario anterior, y **357** pendientes de dictamen, la presidencia de la comisión ha considerado que las normas que tuvieron dictamen por parte del anterior Congreso, sean evaluadas directamente, y que aquellas que quedaron pendiente de dictaminar sean remitidas al grupo de trabajo con el fin que emitan, oportunamente, el informe correspondiente; el cual servirá para la elaboración del dictamen correspondiente por parte de esta comisión.

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **2.1. Constitución Política del Perú**

"Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

(...)"

"Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]"

"Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

## **2.2. Reglamento del Congreso de la República**

"Artículo 90.- El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

(...)"

## **2.3. Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID – 19.**

### **III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**

#### **3.1 La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo**

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en lo siguiente:



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

- a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

**3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo**

El artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley autoritativa, b) la Constitución Política y c) El Reglamento del Congreso.

Así, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no violente las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

**a) Reglamento del Congreso como parámetro de control constitucional**

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y señala, entre otras, las siguientes reglas:



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

- El presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

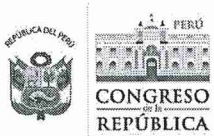
La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los 3 días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo)<sup>1</sup>. En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

**b) La ley autoritativa como parámetro de control constitucional**

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o

<sup>1</sup> Fundamento 6.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la "materia específica delegada" en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas.** El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, **que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo**, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley." (énfasis nuestro)

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la "materia delegada"?

Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

**c) La Constitución Política como parámetro de control**

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC, lo siguiente:

- **El principio de conservación de la ley.** Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- **El principio de interpretación desde la constitución.** Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual menciona el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, lo siguiente:

- "4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

normas al ordenamiento constitucional". Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...]" (énfasis nuestro).

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que, con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

### 3.3. Análisis del caso concreto

El Decreto Legislativo 1456, se sustenta en los numerales 5) y 8) del artículo 2 de la Ley 31011, que establece lo siguiente:

"Artículo 2.- Materia de la Delegación de Facultades Legislativas

*La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:*

(...)

5.) En materia de trabajo y promoción del empleo, con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19.

(...)

8.) En materia de bienes y servicios para la población con la finalidad de garantizar la prestación de servicios públicos, gestión interna de residuos sólidos, la continuidad de la cadena logística y sus actividades conexas, los servicios esenciales, y los derechos de los consumidores y usuarios, durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria por el COVID 19, la reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios durante o como producto de la emergencia, y la preservación del patrimonio cultural de la nación." (subrayado nuestro)





**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

Sobre la base de esta autorización material, el Decreto Legislativo 1456:

- Establece como objeto una "medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas" mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a Nivel Nacional.
- Dispone que para efectos del Decreto Legislativo, se consideran entidades públicas a las siguientes: a) Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, b) Ministerio Público, c) Jurado Nacional de Elecciones, d) Oficina Nacional de Procesos Electorales, e) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, f) Junta Nacional de Justicia, g) Defensoría del Pueblo, h) Tribunal Constitucional, i) Contraloría General de la República, j) Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, k) Banco Central de Reserva del Perú, l) Universidades Públicas, m) Gobiernos Regionales, n) Gobiernos Locales, o) Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local, p) Empresas Públicas Financieras y No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), q) Empresas Públicas Financieras y No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.
- Establece que la medida excepcional de cooperación laboral resulta de aplicación, incluso, entre entidades públicas del mismo sector.
- Regula, en su artículo 2, que mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, los servidores civiles de las entidades públicas, bajo los regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo N° 276, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, y el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, que no prestan servicios esenciales conforme al Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, y modificatorias, pueden realizar, temporalmente, labores en una entidad pública que sí realiza dichos servicios esenciales.
- Exceptúa de esta medida a los funcionarios de confianza y los servidores civiles comprendidos en el grupo de riesgo que no pueden realizar trabajo remoto.
- Dispone que los servidores civiles que opten voluntariamente por la medida excepcional de cooperación laboral desarrollan sus labores de manera presencial o aplicando el trabajo remoto, en las áreas de: comunicaciones, transporte, salud, seguridad, atención al ciudadano, tecnología de la información, administración, logística o cualquier otra que resulte necesaria



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS**

para proteger eficientemente la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por el COVID-19.

- Dispone que la labor que realizan los servidores civiles, en el marco de la medida excepcional de cooperación laboral, puede diferir de sus labores habituales en la entidad de origen y es considerada como tiempo efectivo de labores, para todo efecto legal.
- Establece la regulación para que las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas efectúen las convocatorias de medida excepcional de cooperación laboral. Asimismo, regula la conformidad, la fecha, la regla de preferencia si hubiere más de un servidor solicitante, el supuesto de convocatoria desierta, y, de ser el caso, la conclusión de la licencia con goce de haber compensable del servidor bajo esta forma de cooperación excepcional.
- Regula obligaciones de las entidades públicas y de los servidores, entre lo que se prevé que la entidad de origen efectúa el pago de la remuneración y los beneficios de origen legal que le corresponden; y la entidad receptora paga el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, costos de traslado, entre otros. Asimismo, es obligación del servidor, entre otros, mantener la confidencialidad de la información proporcionada por la entidad receptora.
- En lo que se refiere al financiamiento de la implementación del Decreto Legislativo, se establece en el artículo 5 que se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades respectivas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- Finalmente, autoriza a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a emitir durante la emergencia sanitaria, normas complementarias para la mejor aplicación del Decreto Legislativo.

Esta Comisión, luego de analizar el contenido de la norma en estudio y del dictamen de fecha 4 de agosto de 2020, aprobado por el Congreso Complementario, y observando que este se sustenta en los mismos parámetros de control que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores, este colegiado recoge en este extremo el dictamen en mención, el cual -en síntesis- señala lo siguiente con relación al control constitucional de los aspectos formales y sustanciales.

**Cuadro 1**

**Check List del control formal del Decreto Legislativo 1456**

Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
	XNo cumple.
Plazo para dación en	El Decreto Legislativo 1456 fue publicado en el diario "El

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

cuenta	Peruano" el 10 de abril de 2020, y presentado ante el Congreso de la República el día 27 de abril de 2020, es decir, posterior a los 3 días siguientes a su emisión, no cumpliendo el plazo que establece el artículo 90 del Reglamento del Congreso.
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ <b>Si cumple.</b></p> <p>La Ley 31011, publicada el 27 de marzo de 2020, delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID - 19, por el plazo de 45 días calendario.</p> <p>El decreto legislativo fue publicado el 10 de abril del 2020, es decir, a los catorce (14) días calendario de emitida la ley autoritativa, por tanto, se encuentra dentro del plazo establecido para la emisión de la norma.</p>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

**Cuadro 2**

**Check List del control sustancial del Decreto Legislativo 1456**

Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 31011</b>, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.</li> </ul>	<p>✓ <b>Si cumple.</b></p> <p>El decreto legislativo examinado versa sobre materia vinculada a los numerales 5) y 8) del artículo 2 de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Constitución Política del Perú</b></li> </ul>	<p>✓ <b>Si cumple.</b></p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>

Fuente: expediente del Decreto Legislativo 1456

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

**IV. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del dictamen de fecha 04 de agosto de 2020 aprobado por el Congreso Complementario; concluye que el **Decreto Legislativo 1456**, que establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, **CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011.



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la universalización de la Salud"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS

De igual forma, esta Comisión precisa que la norma en mención no fue puesta en conocimiento al Congreso dentro del plazo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, por lo que se **RECOMIENDA**, se exhorte al Poder Ejecutivo a poner la mayor diligencia para cumplir con su obligación constitucional de dar cuenta al Congreso de la República dentro del plazo establecido.

Dese cuenta.  
Sala virtual de Comisiones.  
Lima, 21 de diciembre de 2021.



Firmado digitalmente por:  
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA  
Gladys Margot FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/01/2022 18:38:25-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ GALLEGOS Carmen  
Patricia FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 17/01/2022 20:37:32-0500



Firmado digitalmente por:  
TUDELA GUTIERREZ Adriana  
Josefina FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/01/2022 16:32:04-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS  
Presidenta  
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:  
CAVERO ALVA Alejandro  
Enrique FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 17/01/2022 22:13:08-0500



Firmado digitalmente por:  
MOYANO DELGADO Martha  
Lupe FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 19/01/2022 17:01:55-0500



Firmado digitalmente por:  
TUDELA GUTIERREZ Adriana  
Josefina FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/01/2022 16:31:34-0500



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27/01/2022 08:24:18-0600



Firmado digitalmente por:  
SOTO PALACIOS Wilson FAU  
20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/01/2022 11:10:28-0500



Firmado digitalmente por:  
MUÑANTE BARRIOS Alejandro  
FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/01/2022 10:44:26-0500



Comisión de Constitución y Reglamento

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456,  
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA  
EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE  
ENTIDADES PÚBLICAS



Firmado digitalmente por:  
QUITO SARMIENTO Bernardo  
Jaime FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/01/2022 13:05:13-0500



Firmado digitalmente por:  
CUTIPA CCA/MA Victor Raul  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/01/2022 09:52:16-0500



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

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea / Plataforma Microsoft Teams

Martes 21 de diciembre de 2021

**Resumen de acuerdos:**

- Se aprobaron, por unanimidad, las actas de las sesiones ordinarias décima y undécima, de fechas 16 y 23 de noviembre de 2021, respectivamente, y de la sexta sesión extraordinaria, de fecha 26 de noviembre de 2021.
- Se aprobaron, por unanimidad, los predictámenes de control constitucional de los decretos legislativos 1455, 1456, 1457, 1459, 1460, 1461, 1462 y 1463.
- Se aprobó, por unanimidad, la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

---

En la Sala Raúl Porras Barrenechea, siendo las 09 h 34 min del martes 21 de diciembre de 2021, verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario —que para la presente sesión era de 11 congresistas—, la congresista Gladys ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, vicepresidenta de la Comisión, dio inicio a la duodécima sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, correspondiente al periodo anual de sesiones 2021-2022, con la asistencia de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; JERÍ ORÉ, José; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y SOTO PALACIOS, Wilson.

**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 22 de noviembre y el 19 de diciembre de 2021, así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que aquellos congresistas que quisieran tomar conocimiento de dichos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

**II. ACTA**

La PRESIDENTA sometió a consideración de los miembros de la Comisión las actas de las sesiones ordinarias décima y undécima, de fechas 16 y 23 de noviembre de 2021, respectivamente; así como el acta de la sexta sesión extraordinaria, de fecha 26 de noviembre de 2021.



## Comisión de Constitución y Reglamento

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

No habiendo observaciones, las actas fueron aprobadas por unanimidad, con 12 votos a favor.

Votaron a favor los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPACCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; JERÍ ORÉ, José; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y SOTO PALACIOS, Wilson.

Cerrada la votación, se dejó constancia del voto a favor del congresista Waldemar CERRÓN ROJAS.

*En esta estación, se dejó constancia del ingreso a la sesión de los congresistas Luis Aragón Carreño (a las 9 h 38 min) y Waldemar Cerrón Rojas (a las 9 h 41 min), a efectos de considerar su asistencia.*

### III. INFORMES

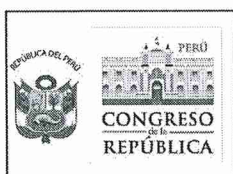
La PRESIDENTA informó que se había recibido el Oficio 66-2021-2022-PVP/CR, de la primera vicepresidenta del Congreso, congresista Lady Camones Soriano, mediante el cual requería que la Comisión solicitase tener competencia para dictaminar el Proyecto de Ley 697/2021-CR, por el que se propone una ley que reestablece la autonomía universitaria en el Perú.

Señaló que el proyecto de ley en mención había sido derivado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como segunda comisión, por lo que ya se encontraba en dos comisiones del Congreso; por tanto, si bien era posible que una tercera pudiera tener competencia en el estudio, dicha excepción solo podía ser autorizada por el Consejo Directivo.

En ese sentido, indicó que, desde la Presidencia de la Comisión, se consideraba que todas las comisiones tenían el deber de evaluar la constitucionalidad del contenido de las propuestas que le eran derivadas, teniendo en cuenta que era la Primera Vicepresidencia quien, en coordinación con la Oficialía Mayor, decidía a qué comisiones debían ser derivados los proyectos de ley, de acuerdo con su especialidad. Así, manifestó que la Presidencia consideraba que no debería proceder dicho pedido, salvo que alguno de los congresistas considerase que lo planteado por la congresista Lady Camones debía ser materia de debate y votación.

### IV. PEDIDOS

No habiendo ningún pedido por parte de los congresistas, la PRESIDENTA dispuso pasar a la estación del orden del día.



## V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA señaló que, como primer punto del orden del día, se tendría la sustentación del predictamen recaído en los proyectos de ley 465/2021-CR, 509/2021-CR y 530/2021-PE, de reforma constitucional que propone modificar los artículos 179 y 180 de la Constitución Política del Perú, sobre la conformación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Al respecto indicó que el Proyecto 465/2021-CR proponía que uno de los integrantes del pleno del JNE fuese elegido por los miembros hábiles de los Colegios de Abogados del Perú, en elecciones organizadas por los organismos electorales; que el Proyecto de Ley 509/2021-CR proponía que uno de los integrantes del pleno del JNE fuese elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú, entre sus miembros; y que el Proyecto de Ley 530/2021-PE proponía que uno de los integrantes del pleno del JNE fuese elegido por los abogados de todos los Colegios de Abogados del Perú en elecciones organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

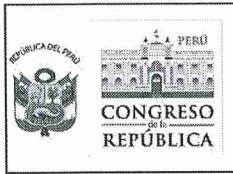
Explicó que la Comisión había evaluado la problemática advertida en las tres propuestas respecto a la necesidad de que el Jurado Nacional de Elecciones contase con sus cinco miembros, cubriendo la plaza que estaba libre desde el 5 de julio de 2020; y que, para que la conformación de dicho organismo electoral gozase de una mayor legitimidad, pluralidad e independencia, se proponía la modificación del numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política y, de manera complementaria, del artículo 180 de la Constitución.

Agregó que también se proponía que el representante de los abogados del Perú ante el Jurado Nacional de Elecciones fuese elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú, entre sus miembros. Indicó que la propuesta resultaba conforme al principio democrático, al principio de descentralización y al principio de igualdad.

Manifestó que no se justificaba que se excluyera de dicha decisión a los abogados que se encontraban agremiados en colegios distintos al Colegio de Abogados de Lima. En ese sentido, dijo que la optimización del principio democrático obligaba a apostar por este mecanismo que les permitía participar a los abogados de los diversos colegios de abogados existentes en el Perú —a través de sus máximos representantes a nivel nacional (esto es, los decanos)— en la elección del representante de este gremio ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Resaltó que adoptar medidas que favorecieran la participación de los agremiados de los colegios de abogados de las distintas regiones del país —a través de sus máximos representantes a nivel nacional (esto es, los decanos)— guardaba relación con lo contemplado por el propio artículo 179, cuyos numerales 4 y 5 —respectivamente— señalaban que dos de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones eran elegidos





por los representantes de las facultades de Derecho de las universidades públicas y privadas de todo el país, y no solamente con las que tenían su sede en Lima.

Así, luego de afirmar que el actual modelo carecía de una base objetiva y razonable, vulnerando el derecho a la participación de los agremiados de los colegios de abogados de las diversas regiones del país, ya que no podían participar —a través de sus máximos representantes a nivel nacional (esto es, los decanos)— en la elección de uno de los miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, correspondía acoger la propuesta que buscaba incorporar este mecanismo en el numeral 3 del artículo 179 y con ello salvaguardar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en los términos desarrollados por el Tribunal Constitucional.

Indicó que se proponía que, para ser miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se debían cumplir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema, tomándose en consideración que dos de los cinco miembros del pleno del JNE provenían del ámbito jurisdiccional de mayor jerarquía del Estado. Así, argumentó que resultaba necesario estandarizar los requisitos sobre la trayectoria profesional o académica de quienes aspiraban a ser miembros del pleno del JNE, asegurando su idoneidad para el ejercicio de dicho cargo.

Finalmente, señaló que la Comisión reconocía que la propuesta de reforma constitucional acogida impactaría de forma directa en la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, por lo que, tras la eventual aprobación de la propuesta, debería modificarse la referida ley orgánica adecuándola a la nueva disposición constitucional.

El congresista CAVERO ALVA coincidió en la importancia de democratizar que la elección del miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en representación de los abogados, fuera de la ciudad de Lima. Consideró importante que dicho representante pudiera ser escogido por los abogados hábiles de todo el país. Indicó que el dictamen había recogido que la votación sería hecha por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados, lo cual le generaba preocupación, porque muchos colegios de abogados tenían juntas directivas con mandato vencido, lo que impactaría en la representatividad y la legitimidad de los decanos. Sostuvo que él se inclinaba por la fórmula de que fuesen los abogados hábiles de todo el país —y no solo los de Lima— los que pudieran escoger a su representante en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El congresista ARAGÓN CARREÑO consideró importante que se hubiesen presentado tres proyectos de reforma constitucional sobre la materia, pues el representante de la orden deontológica de los abogados ante el Jurado Nacional de Elecciones no solo debía ser elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima. Sostuvo que el Proyecto 465/2021-CR, que proponía que el representante fuese elegido por todos los abogados del país, democratizaba el mecanismo de ingreso para que todos los abogados del país pudieran elegir a su representante. Tras reflexionar sobre el



periodo de elección y que esta no representaría un mayor gasto, criticó que fuese la Junta de Decanos la encargada de la elección, y manifestó que prefería la opción de que todos los abogados del país fuesen los que pudieran elegir al miembro que los representaría en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

La PRESIDENTA observó que en el debate se debía tomar en cuenta que la problemática del Colegio de Abogados de Lima podría replicarse en los distintos colegios profesionales a nivel nacional.

El congresista MUÑANTE BARRIOS reafirmó que la propuesta de predictamen buscaba otorgar mayor representatividad y legitimidad al Jurado Nacional de Elecciones democratizando la elección de los miembros del pleno. Sobre la observación de que fuesen los decanos y no los abogados los que eligiesen al miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, precisó que la Constitución señalaba que eran los decanos de las universidades públicas y privadas los que elegían a los representantes. En ese sentido, indicó que la elección del miembro por parte de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados reforzaría el sistema democrático representativo. Mencionó que de esa manera se flexibilizaría la elección.

*La congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos asumió la Presidencia.*

El congresista QUITO SARMIENTO indicó que consideraba que la mejor forma de democratizar la elección de los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones era que fuesen los abogados agremiados los que pudieran tener participación o representación dentro del Jurado Nacional de Elecciones. Consideró importante que fuesen todos los abogados y no la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados los que eligieran a su representante, de manera que se promoviese la democracia y participación.

El congresista BELLIDO UGARTE opinó que el representante de los abogados en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones debería ser elegido con el mecanismo más democrático y representativo posible. Consideró que en la sesión se podría decidir que fuesen todos los abogados a nivel nacional los que eligieran en un proceso llevado a cabo por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Propuso que en la elección no solo se eligiera a un miembro, sino a dos accesitarios, de tal manera que, ante algún inconveniente, no hubiera necesidad de volver a elegir.

El congresista PAREDES GONZALES saludó los proyectos presentados, pues buscaban una democratización real y efectiva del representante de los profesionales del derecho en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Consideró que el mejor mecanismo era el voto universal de cada uno de los abogados, lo que daría legitimidad a los representantes, y coincidió con el congresista Bellido Ugarte en que se debería elegir un titular y a dos o tres accesitarios.

La congresista ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA recordó que se había llegado a la situación de tener que revisar la normatividad existente para solucionar el entrapamiento que



existía en el Colegio de Abogados de Lima. Preguntó lo que sucedería si la problemática se replicaba en algún otro distrito judicial del Perú, donde siempre había conflictos por las representaciones.

En ese sentido, explicó que los decanos tenían la representación de cada distrito judicial, tal como se había plasmado en el predictamen. Sostuvo que con la propuesta planteada se aligeraba y aliviaba uno de los problemas que se tenía con el representante de los abogados en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Advirtió que se debía buscar una fórmula que no agudizase el problema, debido a la importancia del miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Consideró que no se estaría afectando el principio democrático, porque actualmente los decanos representaban al universo de abogados. Invitó a los congresistas a reflexionar y pensar en el país teniendo en cuenta la realidad. Reiteró que una manera de uniformizar a los integrantes del pleno del JNE era que el representante fuese elegido por los delegados —esto es, los decanos—.

Asimismo, recordó que los demás miembros eran elegidos por la Junta de Fiscales Supremos, por la Sala Plena del Poder Judicial y por los decanos de las facultades de Derecho. Consideró que la alternativa planteada sería una excepción. Tras reflexionar sobre la problemática del Colegio de Abogados de Lima, invitó a los congresistas a buscar una alternativa de solución viable y sólida que no rebasase ni violase ni afectase los principios democráticos. Indicó que la propuesta contenida en el predictamen salvaguardaba los principios y estaba planteada de acuerdo con la realidad.

El congresista CUTIPA CCAMA consideró que la propuesta de que la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados eligiera a un representante reduciría el universo de votantes o de quienes irían a elegir al representante. Tras cuestionar por qué se había considerado en la Constitución al Colegio de Abogados de Lima, consideró que la elección debería ser hecha con el mecanismo de un abogado, un voto. Se mostró de acuerdo con que se cumpliera con ciertos requisitos.

El congresista CAVERO ALVA consideró que sería democrático que el mecanismo fuese la de un abogado colegiado, un voto y que varios de los problemas mencionados se podrían solucionar disponiendo que la organización de las elecciones estuviese a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

En ese sentido, sugirió que el voto fuese voluntario e indicó que realizar elecciones organizadas por la ONPE a nivel nacional podría ayudar a evitar que, por simple desidia o desorganización del colegio de abogados, estas no se llevaran a cabo. Consideró interesante que las listas fuesen elegidas con accesitarios, y que ello también se podría incluir para los otros cuatro representantes del pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Sugirió que se evaluase la elección entre los exdecanos, porque no tendría sentido que los abogados votasen para escoger a uno de los decanos, lo cual evitaría posibles conflictos de intereses con decanos en ejercicio.



La congresista MOYANO DELGADO manifestó que esperaba que se pudiera debatir más sobre el tema. Sugirió considerar los principios de igualdad, democracia y descentralización, lo que daría mayor legitimidad al Jurado Nacional de Elecciones y mayor representatividad. Se mostró de acuerdo con sus colegas en que la elección debería darse por voto universal de los abogados de Perú y no solo de los de Lima. Tras mencionar aspectos de la problemática actual, reiteró que se debía considerar los principios de democracia, pluralidad y descentralización para otorgar una mayor y mejor legitimidad al Jurado Nacional de Elecciones.

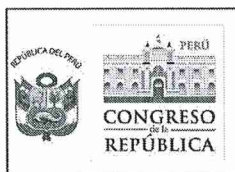
La congresista TUDELA GUTIÉRREZ indicó que se sumaba a la sugerencia del congresista Cavero Alva respecto a la participación de los exdecanos en la elección de los miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El congresista MUÑANTE BARRIOS se mostró de acuerdo con lo expuesto por los congresistas Echaíz de Núñez Ízaga, Cavero Alva y Tudela Gutiérrez. Preciso que los decanos eran elegidos por votación universal, aplicándose la democracia representativa. En ese sentido, tras hacer una analogía sobre la capacidad de los congresistas para elegir a otros altos funcionarios, consideró que la regla debería continuar para el caso de los decanos, de tal manera que estos eligieran al representante en el pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Indicó que habría intereses subalternos que entrampaban de manera voluntaria la elección de miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, por lo que resultaba importante agilizar la elección y no buscar mayor entrampamiento. Sugirió que fuesen los exdecanos los que fuesen elegidos, reforzando el sistema de democracia representativa.

El congresista CUTIPA CCAMA se opuso a la propuesta de los congresistas para que fuesen los exdecanos los que participasen, pues consideró que debería permitirse que los abogados presentasen su candidatura y fuesen elegidos por voto universal. Indicó que los decanos no eran elegidos para ser miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El congresista QUITO SARMIENTO manifestó que la propuesta de que fuesen los organismos electorales los que se encargasen de la elección del miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) evitaría que los problemas de los colegios de abogados se trasladasen al JNE. Sobre la propuesta referida a los exdecanos, consideró que ello limitaría el derecho que tenían todos los abogados, pues ya se contemplaba en el proyecto de ley y en el predictamen que el miembro debía cumplir con ciertos requisitos, para evitar la inexperiencia. Por último, se mostró de acuerdo con que los distintos representantes ante el pleno del JNE tuvieran suplentes.

La congresista ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA se refirió a la propuesta de que el mecanismo de elección fuese el de un abogado, un voto para elegir al representante ante el Jurado Nacional de Elecciones. En ese sentido, recordó que se buscaba democratizar las elecciones y darle oportunidad a las regiones o distritos judiciales del



## Comisión de Constitución y Reglamento

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

interior del país. Indicó que, en unas elecciones generales entre todos los abogados, Lima tendría 83 751 abogados, a diferencia de las otras provincias, como Arequipa, que tendría 6920; La Libertad, 10 850; la Provincia Constitucional del Callao, 10,572. Indicó que los votos del Callao, sumados a los de Lima, daría casi 100 mil votos, lo que centralizaría la elección del representante ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, pues quedaría a decisión de Lima y Callao. Consultó si sería preferible que los decanos de las distintas provincias participasen en la elección.

El congresista CUTIPA CCAMA consideró que la participación de la congresista Echaíz de Núñez Ízaga demostraba un criterio válido. Sugirió que no fuesen únicamente los exdecanos quienes fuesen los candidatos y que se permitiera que el abogado colegiado que cumpliera los requisitos pudiera postular. En ese sentido, dijo que, así como Lima llevaba ventaja en el número de agremiados, también llevaría ventaja en el número de candidatos, lo que equilibraría la situación.

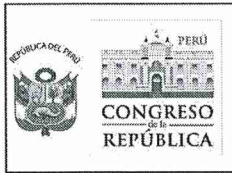
La PRESIDENTA recordó que la Legislatura había sido ampliada hasta el 17 de enero de 2022 e indicó que la Comisión seguiría sesionando. De otro lado, explicó que se había requerido información a la ONPE, que estaría a cargo de la elección, pues de producirse una elección entre todos los abogados del Perú, que superaban las 200 mil personas, tendría que organizarse una elección a nivel nacional.

Expresó que había plazos que debían cumplirse, como la convocatoria a elecciones en enero o la aprobación en marzo del padrón electoral por parte de un pleno completo del Jurado Nacional de Elecciones. Consideró que los congresistas debían tomar una decisión después de precisar algunos aspectos y tomando en cuenta la opinión de la ONPE, la cual había sido recibida.

Tras mencionar que se estaba considerando el plazo para la reforma constitucional y una tercera alternativa para una elección del miembro del Jurado Nacional de Elecciones, llamó a la reflexión al Colegio de Abogados de Lima por la falta de solución de problemas que habían afectado a todos los peruanos por la falta del quinto miembro del pleno del JNE. Luego de hacer mención aspectos de la problemática, dijo que se deberían tomar las medidas necesarias no solo para la elección del miembro del pleno del JNE, sino del decano del Colegio de Abogados de Lima. Finalmente, dio por agotado el debate sobre el predictamen y anunció que ese continuaría en una próxima sesión.

El congresista MUÑANTE BARRIOS consideró necesario el esfuerzo de los congresistas para aprobar la reforma constitucional a fin de democratizar la elección de los miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Preciso que se debería aprobar la reforma en la presente legislatura, de tal manera que la norma estuviera lista para las elecciones regionales y municipales de 2022.

La PRESIDENTA indicó que sí se estaba teniendo en cuenta la situación mencionada y que era importante contar con la opinión de la ONPE para el desarrollo de la elección.



## 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 ARAGÓN CARREÑO consideró significativo contar con el informe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Indicó que también se debería tener la información sobre cuántos colegios de abogados a nivel nacional tenían el mismo problema del Colegio de Abogados de Lima.

*En esta estación se dio cuenta del ingreso a la sesión del congresista accesitario Alex Paredes González (a las 10 h 10 min) y del congresista José Elías Ávalos (a las 10 h 15 min), a efectos de considerar su asistencia.*

—○—

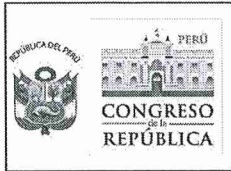
Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA indicó que se tendría la sustentación de los predictámenes de control constitucional de los decretos legislativos 1455, 1456, 1457, 1458, 1459, 1460, 1461, 1462 y 1463.

La PRESIDENTA recordó que los decretos legislativos habían sido dictaminados en el anterior periodo parlamentario, pero que, por disposición del Consejo Directivo, a través del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, pese a haber sido dictaminados por el Congreso del periodo complementario, debían ser nuevamente sometidos a evaluación y pronunciamiento de la Comisión.

Indicó que en los predictámenes se recogían los antecedentes y el estudio realizado por el anterior Congreso del periodo complementario y que se había presentado similar conclusión, en el sentido de que, si bien todos los decretos legislativos cumplían con los parámetros normativos sustanciales, por encontrarse dentro del marco temático delegado por el Congreso de la República a través de la ley autoritativa, Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por la covid-19, y no eran incompatibles con la Constitución Política, se recomendaba exhortar al Poder Ejecutivo a cumplir con la dación en cuenta de la emisión de las normas dentro del plazo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, que era de tres días; ya que, en ninguno de los nueve casos analizados, el Poder Ejecutivo había dado cuenta dentro del plazo de ley.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ observó que el Decreto Legislativo 1458 era un decreto que había perdido vigencia en el tiempo, pues se había basado en un decreto supremo que ya no estaba vigente. Consideró que dicho decreto legislativo debía ser derogado, pues ya no resulta aplicable.

La PRESIDENTA indicó que, a efectos de poder evaluar el decreto legislativo, se podría separar el Decreto Legislativo 1458 del control constitucional de los demás decretos. En ese sentido, por economía procesal, sometió a votación los dictámenes de los decretos legislativos 1455, 1456, 1457, 1459, 1460, 1461, 1462 y 1463.



Comisión de Constitución y Reglamento

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

Efectuada la votación, los predictámenes de control constitucional de los decretos legislativos 1455, 1456, 1457, 1459, 1460, 1461, 1462 y 1463 fueron aprobados por unanimidad, con 10 votos a favor.

Votaron a favor los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Cerrada la votación, se dejó constancia del voto a favor del congresista ELÍAS ÁVALOS, José.

La PRESIDENTA solicitó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

La dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta fue aprobada por unanimidad, con 11 votos a favor.

Votaron a favor los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

La PRESIDENTA saludó a los congresistas, haciéndolo extensivo a sus familias, con ocasión de las fiestas navideñas. Manifestó que esperaba un nuevo año productivo, colmado de satisfacciones y muy positivo para el país. Deseó una feliz Navidad y agradeció en especial a las congresistas Echaíz de Núñez Ízaga y Tudela Gutiérrez por su participación como integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión.

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

Eran las 10 h 55 min.

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

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



Firmado digitalmente por:  
TUDELA GUTIERREZ Adriana  
Josefina FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/01/2022 09:08:25-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ GALLEGOS Carmen  
Patricia FAU 20181749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/01/2022 10:13:46-0500