



## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

OPINIÓN CONSULTIVA 05-2021-2022-CCR/CR

**Señora Presidenta:**

Ha llegado a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio 263-2021-2022-ADP-CD/CR, suscrito por el Oficial Mayor del Congreso de la República, señor Hugo Fernando Rovira Zagal, por el que traslada el acuerdo del Consejo Directivo de solicitar informe a la Comisión, sobre el Oficio 574-2021-OLCC-OM-CR, presentado por el jefe de la Oficina Legal y Constitucional, con el que traslada la Sentencia del Tribunal Constitucional<sup>1</sup> recaída en los Expedientes Acumulados 19, 21, y 22-2021-PI/TC -caso desdoblamiento de las legislaturas ordinarias- que declara inconstitucional la Resolución Legislativa del Congreso N° 021-2020-2021-CR<sup>2</sup> y, por conexión inconstitucionales las siguientes leyes:

- Ley 31280, Ley de reforma constitucional que establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la República.
- Ley 31304, Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la nación.
- Ley 31305, Ley de reforma constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria.

La presente opinión consultiva fue aprobada por MAYORÍA, en la séptima sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 15 de diciembre de 2021, con 9 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; JERÍ ORÉ, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votó en contra el congresista CERRÓN ROJAS, Waldemar.

<sup>1</sup> Sentencia publicada en el diario oficial El Peruano el viernes 26 de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> Resolución publicada en el diario oficial El Peruano el jueves 03 de junio de 2021.



Se abstuvieron los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo; REYMUNDO MERCADO, Edgard y el congresista accesitario PAREDES GONZÁLES, Alex (en reemplazo del congresista titular Guido Bellido Ugarte)

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 03 de junio de 2021 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Legislativa del Congreso 021-2020-2021-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso, estableciendo que el Congreso de la República elegido para completar el Periodo Parlamentario 2016-2021 desarrollaría sus funciones en cuatro periodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inició el 17 de marzo de 2020 y terminó el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inició el 6 de julio de 2020 y terminó el 18 de diciembre de 2020.
- c) El tercero se inició el 1 de febrero de 2021 y terminó el 12 de junio de 2021.
- d) El cuarto se inició el 13 de junio de 2021 y terminó el 16 de julio de 2021<sup>3</sup>.

Con esta modificación, el periodo de sesiones 2020-2021, que estuvo compuesta por 3 legislaturas, pasó a comprender 4, pero siempre dentro del plazo de vigencia de las legislaturas previamente aprobadas para dicho periodo de sesiones; es decir hasta el 16 de julio de 2021.

Luego, el 10 de junio de 2021, el Decano del Colegio de Abogados de Ayacucho, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, tramitada en el expediente 0019-2021-PI/TC. Asimismo, el 15 de junio de 2021, el Decano del Colegio de Abogados del Santa, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la mencionada resolución legislativa, correspondiente al Expediente 0021-2021-PI/TC. Del mismo modo, el 18 de junio de 2021, el Decano del Colegio de Abogados de

---

<sup>3</sup> Esta es la denominada Cuarta Legislatura Ordinaria.



Lambayeque interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la referida resolución legislativa, tramitada en el Expediente 0022-2021-PI/TC.

Estas demandas fueron atendidas por el Tribunal Constitucional, y con fecha 26 de noviembre de 2021 se publicó en el diario oficial El Peruano la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes acumulados 19, 21, y 22-2021-PI/TC -caso desdoblamiento de las legislaturas ordinarias- que declara inconstitucional la Resolución Legislativa del Congreso N° 021-2020-2021-CR<sup>4</sup> y, por conexión inconstitucionales las siguientes leyes de reforma constitucional: Ley 31280, Ley 31304 y Ley 31305, respectivamente.

## II. DELIMITACION DE LA CONSULTA

Teniendo en consideración el Oficio 574-2021-OLCC-OM-CR, con el que la Oficina Legal y Constitucional alcanza la sentencia recaída en los expedientes acumulados 19, 21, y 22-2021-PI/TC, consideramos que la opinión consultiva debería responder dos preguntas constitucionalmente relevantes:

1. ¿Qué procedimiento parlamentario debería seguirse con relación a las leyes de reforma constitucional aprobadas en la Cuarta Legislatura Ordinaria que han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional?
2. ¿Qué procedimiento parlamentario debería seguirse con relación a las actuaciones parlamentarias realizadas durante la Cuarta Legislatura Ordinaria?

---

<sup>4</sup> Resolución publicada en el diario oficial El Peruano el jueves 03 de junio de 2021.



### III. MARCO JURIDICO

#### **Constitución Política**

**Artículo 51.** La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado (el subrayado es nuestro).  
(...).

**Artículo 102.** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (el subrayado es nuestro).
  2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (el subrayado es nuestro).
- (...).

**Artículo 103.** Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley.

También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad (el subrayado es nuestro).  
(...).

#### **Nuevo Código Procesal Constitucional**

##### **Artículo II. Fines de los procesos constitucionales**

Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa (el subrayado es nuestro).



#### **Artículo 74. Finalidad**

Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa (el subrayado es nuestro). Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo.

(...).

#### **Artículo 77. Inconstitucionalidad de normas conexas**

La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia (el subrayado es nuestro).

#### **Artículo 80. Efectos de la sentencia fundada**

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el diario oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación (el subrayado es nuestro).

### **Reglamento del Congreso**

#### **Soberanía y autonomía**

**Artículo 3.** El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política.

(...)

#### **Función Legislativa**

**Artículo 4.** La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento (el subrayado es nuestro).



### Deberes Funcionales

**Artículo 23.** Los Congresistas tienen la obligación:

(...)

4) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso.

(...)

### Períodos ordinarios de sesiones

**Artículo 49.** Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

a) El **primero** se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.

b) El **segundo** se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.

En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas.

### Informes

**Artículo 71.** Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas (el subrayado es nuestro).

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves.

Para la presentación de los informes en mayoría y minoría se aplican las mismas reglas que para los dictámenes.

Los informes de la Comisión de Constitución y Reglamento que se emitan absolviendo consultas sobre la interpretación del presente Reglamento tienen carácter vinculante si el Pleno los aprueba con más de la mitad del número legal de Congresistas (el subrayado es nuestro).



### **Disposiciones Transitorias**

**Tercera.** - El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 12 de junio de 2021<sup>5</sup>.
- d) El cuarto se inicia el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021<sup>6</sup> (el subrayado es nuestro).

## **IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA**

### **1. Pleno. Sentencia 918/2021**

En el caso conocido como “Desdoblamiento de las Legislaturas Ordinarias” (Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC -acumulados-), en la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de noviembre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera decidieron por UNANIMIDAD lo siguiente:

- Declarar FUNDADA la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.

---

<sup>5</sup> Disposición Transitoria incorporada. Resolución Legislativa del Congreso 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de marzo de 2020.

<sup>6</sup> Disposición Transitoria modificada. Resolución Legislativa del Congreso 021-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2021.



- Declarar la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia de las leyes de reforma constitucional: Ley 31280, Ley 31304 y Ley 31305, respectivamente, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

## **2. Fundamento de la Sentencia**

Con el ánimo de tener claridad sobre los argumentos constitucionales que justifican la decisión tomada por el Tribunal Constitucional en este caso, consideramos necesario reproducir lo expuesto por el Colegiado entre el fundamento 44 al 48 de la sentencia materia de análisis:

*44. La Constitución garantiza la estabilidad del sistema constitucional apelando no solo a la justicia constitucional (Título V de la Constitución) sino institucionalizando en el citado artículo 206 la rigidez constitucional. Esta opera como un mecanismo contra mayoritario, al imponer límites a la decisión parlamentaria con base en los derechos fundamentales y los principios desarrollados por la Constitución.*

*45. La Constitución descarta la obligatoriedad de la participación popular en la adopción de la decisión de reforma constitucional, pero exigiendo que el legislador respete un período de tiempo antes de que emita su segunda votación a fin de materializar el cambio constitucional. Dicha decisión constituyente se explica en el objeto de garantizar que el debate parlamentario se desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía.*

*46. Esta necesidad de tiempo razonable entre las votaciones exigidas para la reforma constitucional es impuesta por las circunstancias y no puede ser determinado en abstracto y a priori. Si bien el Congreso tiene competencia para ejercer el poder de reforma, incluso omitiendo el referéndum, esta condición, por sí misma, no lo dota de legitimidad para*





*promover y materializar un cambio constitucional, desnaturalizando artificialmente el procedimiento previsto.*

*47. Por ello, este Tribunal concluye que el desdoblamiento de la tercera legislatura no constituye un mecanismo legítimo para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su reforma parcial, cuando no se somete el proyecto de ley de reforma a un referéndum.*

*48. La división de la tercera legislatura que establece la Resolución impugnada en el presente caso fue utilizada para aprobar reformas constitucionales cumpliendo, en apariencia, con el requisito previsto en el artículo 206 de la Constitución, de la votación favorable en dos legislaturas. Si bien el Congreso tiene la atribución de modificar su reglamento, en forma exclusiva y discrecional, solo lo puede hacer dentro de los límites que derivan de la Constitución; en tal sentido, la reforma de la Constitución no puede desconocer los requisitos por ella, como ha ocurrido en el presente caso.*

Por tales consideraciones, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR y, por ende, la inconstitucionalidad por conexión de las leyes de reforma constitucional: Ley 31280, Ley 31304 y Ley 31305, respectivamente, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

### **3. Preguntas constitucionalmente relevantes**

Previamente, resulta necesario dejar claramente establecido que, si bien podemos estar en desacuerdo con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, consideramos que las sentencias emitidas por el Colegiado son de obligatorio cumplimiento y, por tanto, lo que corresponde ahora será determinar qué postura adopta el Parlamento frente a los efectos jurídicos que dicho fallo trae consigo.



- ¿Qué procedimiento parlamentario debería seguirse con relación a las leyes de reforma constitucional aprobadas en la Cuarta Legislatura Ordinaria que han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional?

La respuesta a esta interrogante la encontramos expresamente en el fundamento 53 de la sentencia. Al respecto, el Tribunal Constitucional precisa que “la declaración de inconstitucionalidad no alcanza a la primera votación realizada en el trámite de los correspondientes proyectos de ley de reforma constitucional.

De hecho, la primera votación no ha sido impugnada ni objeto de control en esta causa; por ello, corresponde al legislador determinar si culmina o no el procedimiento de aprobación de las reformas constitucionales, llevando a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución (el subrayado es nuestro)”.

Así, le corresponde al actual Parlamento, en estricta observancia del artículo 3 del Reglamento del Congreso, que le reconoce soberanía funcional y autonomía normativa, económica, administrativa y política, decidir si retoma o no el debate de los proyectos de ley de reforma constitucional y si prosigue o no con su procedimiento de aprobación, ya sea llevando a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución.

- ¿Qué procedimiento parlamentario debería seguirse con relación a las demás actuaciones parlamentarias realizadas durante la Cuarta Legislatura Ordinaria?

La respuesta a esta interrogante la encontramos expresamente en el fundamento 54 de la sentencia. Al respecto, el Tribunal Constitucional precisa que “la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en la



presente sentencia no afecta las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la cuarta legislatura y tampoco alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional antes mencionadas, por cuanto lo decidido en autos rige desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano y carece de efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución y el artículo 80 del nuevo Código Procesal Constitucional” (el subrayado es nuestro).

Así, queda claro que las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la Cuarta Legislatura Ordinaria son legales y que la declaratoria de inconstitucionalidad tampoco alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional antes mencionadas.

Aquí es importante tener presente que el 14 de diciembre de 2021 se publicó en el portal web del Congreso de la República el Decreto de Presidencia No. 001-2021-2022-P/CR, mediante el que se amplía la convocatoria de la Primera Legislatura Ordinaria del Período Anual de Sesiones 2021-2022 hasta el 17 de enero 2022, con una agenda fija cuyo punto 2 señala lo siguiente:

*2) Los dictámenes y proyectos de ley o de resolución legislativa y otros asuntos que se incluyan en la Agenda del Pleno del Congreso, por acuerdo de la Junta de Portavoces, según sus atribuciones (el subrayado es nuestro).*

Por tanto, en caso la Junta de Portavoces lo considere oportuno, resulta viable que se incluya en la Agenda del Pleno del Congreso la segunda votación correspondiente a las tres leyes de reforma constitucional aprobadas en la Cuarta Legislatura Ordinaria, la misma que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, a efectos de culminar el procedimiento de reforma constitucional aplicable a las mismas, según lo señalado por el Colegiado en el fundamento 53 de la sentencia materia de análisis.



Del mismo modo, cabe informar que el Congreso Complementario 2020-2021, durante la Tercera Legislatura Ordinaria, aprobó en primera votación los dictámenes correspondientes a dos reformas constitucionales: 1) Ley de reforma constitucional que reconoce como derecho fundamental el derecho de acceso a internet<sup>7</sup>; y 2) Ley de reforma constitucional que incorpora el acceso a la vivienda digna y adecuada como un derecho fundamental<sup>8</sup>, los mismos que no fueron sometidos a segunda votación durante la Cuarta Legislatura Ordinaria, pasando al archivo en virtud del Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR, tratamiento de los instrumentos parlamentarios del periodo parlamentario 2016-2021, adoptado por el Consejo Directivo del Congreso de la República 2021-2026.

En consecuencia, dado que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la Cuarta Legislatura Ordinaria, para efectos de la segunda votación de las reformas constitucionales aprobadas durante la Tercera Legislatura Ordinaria del Congreso Complementario 2020-2021, también le corresponde a este Congreso decidir si retoma o no el debate de ambas reformas constitucionales que tienen primera votación y si prosigue o no con su procedimiento de aprobación, ya sea llevando a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución, pudiendo incorporar este punto en la Agenda del Pleno del Congreso, previo acuerdo de la Junta de Portavoces.

#### **4. Conclusiones**

- a. Le corresponde al actual Parlamento, en estricta observancia del artículo 3 del Reglamento del Congreso, que le reconoce soberanía funcional y autonomía normativa, económica, administrativa y política, decidir si retoma o no el debate de los proyectos de ley de

<sup>7</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley 3156/2018-CR, 3607/2018-CR, 5600/2020-CR y 5843/2020-CR.

<sup>8</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley 3364/2018-CR, 3371/2018-CR; 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4715/2018-CR, 5299/2020-CR y 5839/2020-CR.



reforma constitucional que, por efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional, han quedado pendientes de segunda votación; y si prosigue o no con su procedimiento de aprobación, ya sea disponiendo que se lleve a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución.

- b. Las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la Cuarta Legislatura Ordinaria son legales y la declaratoria de inconstitucionalidad no alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional antes mencionadas.
- c. En caso el Congreso decidiera continuar con el procedimiento legislativo de aprobación de leyes de reforma constitucional que quedaron pendientes de segunda votación en la legislatura anterior, correspondería, además, tener en consideración los dictámenes relativos a la ley de reforma constitucional que reconoce como derecho fundamental el derecho de acceso a internet<sup>9</sup>; y la ley de reforma constitucional que incorpora el acceso a la vivienda digna y adecuada como un derecho fundamental; que fueron votados y aprobados dentro de la Tercera Legislatura Ordinaria de sesiones.

Lima, 15 de diciembre de 2021

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**  
**PRESIDENTA**  
**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

---

<sup>9</sup> Dictamen recaído en los proyectos de ley 3156/2018-CR, 3607/2018-CR, 5600/2020-CR y 5843/2020-CR.



## Comisión de Constitución y Reglamento

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