

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo de Sesiones 2020-2021

### OPINIÓN CONSULTIVA 05-2020-2021-CCR/CR

Señora presidenta:

Ha llegado el pedido de la Mesa Directiva para opinión consultiva sobre el instrumento o medio que haría posible culminar con la tramitación de las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso del periodo 2016-2019, que se encuentran pendientes de remisión al Poder Ejecutivo.

La presente opinión consultiva fue votada y aprobada por UNANIMIDAD en la Vigésima Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 2 de marzo de 2021, con el respaldo de 16 votos a favor de los congresistas ALIAGA PAJARES, Guillermo; ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; CHECCO CHAUCA, Lenin; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARÍN, Alcides; RUBIO GARIZA, Richard; VALDEZ FARÍAS, Luis Alberto y YUPANQUI MIÑANO, Mariano<sup>1</sup>.

#### I. ANTECEDENTES

El Oficial Mayor del Congreso de la República remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento el Oficio 113-2020-2021-OM-CR, con el cual comunica del acuerdo tomado por la Mesa Directiva –Acuerdo 046-2020-2021/MESA-CR– de fecha 11 de agosto de 2020, que resuelve solicitar una opinión consultiva a fin de poder determinar el instrumento o medio que haría posible culminar con la tramitación de las autógrafas de ley referidas a los proyectos de ley 2345/2017-CR –Ley por la que se continúa con el proceso de ordenamiento y consolidación del espectro normativo peruano y se excluyen

---

<sup>1</sup> Cabe indicar que en la misma sesión se aprobó la dispensa de la aprobación y lectura del acta para ejecutar los acuerdos.

normas del ordenamiento jurídico– y 554/2016-CR y otros –Ley que modifica la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario—.

En los sustentos que llevaron a la Mesa Directiva a tomar dicho acuerdo, se señala que con Oficio 086-484853-11-2020-2021-OM/CR, la Dirección General Parlamentaria informó que se encontraban pendientes de remisión al Poder Ejecutivo las autógrafas de ley referidas al (i) Proyecto de Ley 2345/2017-CR – Ley por la que se continúa con el proceso de ordenamiento y consolidación del espectro normativo peruano y se excluyen normas del ordenamiento jurídico–, aprobado por el Pleno del Congreso el 12 de setiembre de 2019; y a los (ii) proyectos de ley (acumulados) 554, 558, 607 y 695/2016-CR, y 2080, 2226, 2711, 2858 y 2986/2017-CR —Ley que modifica la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario–, aprobado por el Pleno del Congreso el 19 de setiembre de 2019.

La Dirección General Parlamentaria explicó que tales autógrafas fueron tramitadas con posterioridad a la disolución del Congreso de la República, decretada por el presidente de la República el 30 de setiembre de 2019, y que su tramitación se vio frustrada ante la negación del Poder Ejecutivo de recibirlas.

Además, señaló que el Congreso elegido para completar el periodo 2016-2021 fue instalado el día 16 de marzo de 2020 y que en el Reglamento del Congreso no se ha previsto la tramitación y suscripción de autógrafas de ley derivadas de un Congreso disuelto, por lo que corresponde que se determine el instrumento o medio que haría posible culminar con la tramitación de las autógrafas en mención.

Cabe mencionar que, desde la Dirección General Parlamentaria, se presentó una propuesta para continuar con el trámite de dichas autógrafas, con el siguiente tenor: que se solicite al Pleno del Congreso la autorización para elaborar y suscribir nuevas autógrafas, para luego ser estas enviadas conforme lo señala el artículo 108 de la Constitución Política y el artículo 79 del Reglamento del Congreso.

Esta propuesta fue respaldada por el Oficial Mayor del Congreso, mediante Oficio 079/2020-2021-OM-CR.

## II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando que la Mesa Directiva requiere que se determine un instrumento procesal válido que permita continuar con la tramitación de las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso disuelto que no fueron recibidas por el Despacho Presidencial, el presente informe se estructurará de la manera descrita a continuación.

En primer lugar, se abordará de forma general el valor de las autógrafas de ley y del acto de su promulgación, para luego analizar, específicamente, las autógrafas consultadas, con la finalidad de determinar si son válidas o no. Seguidamente, se analizará la opción procedimental viable para reanudar el trámite del procedimiento legislativo en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y, finalmente, se presentarán las conclusiones del estudio.

## III. MARCO NORMATIVO

### Constitución Política del Perú

**Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.  
[...]

### Reglamento del Congreso



Etapas del procedimiento legislativo

Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

Envío al Presidente de la República

**Artículo 79.** La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

[...]

Promulgación, publicación y vigencia

**Artículo 80.** Si no tiene observaciones, el Presidente de la República promulga la ley, ordenando su publicación.

Si vencido el término de quince días, el Presidente de la República no promulga la proposición de ley enviada, la promulga el Presidente del Congreso.

[...]

## IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

### 1. Valor de las autógrafas de ley y de su promulgación

Una ley, para que tenga valor como tal, debe haber sido aprobada por el Congreso de la República conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso.

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, la aprobación de una ley está sujeta a un procedimiento que tiene, por lo menos, las siguientes etapas<sup>2</sup>, algunas de las cuales pueden ser pasibles de ser exoneradas por acuerdo de la Junta de Portavoces<sup>3</sup>:

- a) Iniciativa legislativa.
- b) Estudio en comisiones.

---

<sup>2</sup> Artículo 73 del Reglamento del Congreso.

<sup>3</sup> Artículo 31-A y 73 del Reglamento del Congreso.

- c) Publicación de los dictámenes.
- d) Debate en el Pleno.
- e) Aprobación por doble votación.
- f) Promulgación.

Estas etapas se desarrollan<sup>4</sup> en tres fases: introductoria, constitutiva e integrativa. En el siguiente cuadro se identifican las etapas a las que pertenece cada fase del procedimiento legislativo, así como los sujetos que intervienen en estas.

**Cuadro 1**  
**Fases del procedimiento legislativo**

Fase	Etapa	Titular
Introductoria/ inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congresista de la República</li> </ul>
Constitutiva/ deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio en comisiones</li> <li>• Publicación del dictamen</li> <li>• Debate y votación en el Pleno (aprobación)<sup>5</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones ordinarias y Pleno del Congreso<sup>6</sup></li> </ul>
Integradora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo</li> </ul>

Fuente: doctrina consultada/Constitución Política/Reglamento del Congreso/sentencias del Tribunal Constitucional.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, en el procedimiento legislativo participan el Poder Legislativo, en cumplimiento de su función legislativa, y el Poder Ejecutivo, en función del principio de equilibrio y control de poderes –ya que en caso de evidenciar algún exceso o inconveniencia puede vetar la ley–, y porque es quien, finalmente, ha de hacer cumplir la ley aprobada por el Congreso<sup>7</sup>.

La promulgación de la ley, si bien forma parte del procedimiento legislativo, ya que pertenece a la fase integradora de su eficacia, junto con la publicación, no implica que quien la hace –en referencia al presidente de la República– hubiera participado de la fase constitutiva de la ley. Una ley tiene la condición de tal una vez que ha sido

<sup>4</sup> Como referencias se han tomado la jurisprudencia constitucional nacional y el desarrollo doctrinal del doctor César Delgado Guembes, en [http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/manual\\_parlamento.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/manual_parlamento.pdf). Página 338 y siguientes. Y del doctor Ramos Punset, en su obra "La fase central del procedimiento legislativo, cuando señala. Páginas 112 y 113. Ver la obra en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/241884.pdf>.

<sup>5</sup> De no aprobarse las propuestas de ley, estas pasan al archivo.

<sup>6</sup> La Junta de Portavoces puede intervenir en esta fase para exonerar de alguna de las etapas del procedimiento legislativo.

<sup>7</sup> Artículo 118 de la Constitución Política.

aprobada por el propio Congreso de la República, y no porque ha sido promulgada por el Presidente de la República<sup>8</sup>.

Esta afirmación sobre la fase constitutiva de la ley –que culmina con la aprobación de esta por el Congreso–, se evidencia claramente en la redacción del artículo 108 de la Constitución Política, que señala:

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días [...].

Como antecedente podemos mencionar lo expresado por el constituyente Enrique Chirinos Soto, quien, en el debate constitucional de la Comisión de Constitución y Reglamento, sobre la redacción del artículo 108, precisamente, señaló:

Entonces, señor Presidente, tenemos que precisar este artículo. Tengo una fórmula sustitutoria que se la voy a pasar. *La ley* –es mejor hablar de la ley, porque es ley, no es proyecto; proyecto es el que presenta el diputado o senador; es la ley a la que, aprobada en dos cámaras, sólo le falta el rito de la promulgación– *aprobada en la forma prevista por la Constitución, se envía al Presidente de la República para que la promulgue dentro de quince días* [...].<sup>9</sup>

En consecuencia, la ley aprobada por el Congreso, conforme a la Constitución Política del Perú ostenta su valor por haber sido aprobada por el Poder Legislativo, así no hubiera sido aún promulgada y, por consiguiente, publicitada para su entrada en vigor, actos que, evidentemente, sí son necesarios para que la ley pueda ser eficaz, es decir, surtir efectos *erga omnes*.

Al respecto el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> ha señalado que:

... aun cuando la publicación forma parte de la eficacia integradora del procedimiento legislativo, **la ley tiene la condición de tal (es decir, queda**

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal constitucional recaído en el expediente 014-2002-AI/TC. Ver la sentencia en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html#:~:text=Quien%20lo%20hace%2C%20por%20ese,por%20la%20Constituci%C3%B3n%22%20%5BCf>

<sup>9</sup> Página 259, Tomo II. Ver en

<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/Tomoll.pdf>

<sup>10</sup>Fundamentos del 2 al 7. Ver la sentencia en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00017-2005-AI.html>

**constituida) una vez que ha sido aprobada y sancionada por el Congreso de la República**<sup>11</sup>. En efecto, tal y como se desprende de una interpretación sistemática del artículo 51.º, in fine, y del artículo 109.º de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no su constitución, pues esta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas.

La ley aprobada por el Pleno del Congreso es un texto que es recogido en la autógrafa de la ley que redacta el Departamento de Relatoría de la Dirección General Parlamentaria. Esta es suscrita por quien ejerce la Presidencia del Congreso –o de la Comisión Permanente, de ser el caso– y uno de los vicepresidentes<sup>12</sup> –por costumbre, el primer vicepresidente–, como una certificación de que ese es el texto fiel aprobado por la voluntad del Pleno, de acuerdo con lo que expresa el especialista en Derecho Parlamentario César Delgado Guembes en su obra *Manual del Parlamento*<sup>13</sup>.

Ahora bien, con relación al acto de promulgación de la ley, el presidente de la República, a través de este, certifica su existencia<sup>14</sup> y da fe de que el texto de la ley es efectivamente el que el Congreso de la República ha aprobado.

Como señala Juan José Solozábal Echevarría, en su obra *Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*<sup>15</sup> –citado, además, en la sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada–, este acto no supone un aval sobre la constitucionalidad material o formal de la ley ni una ocasión para su examen, ya que el que promulga la ley se limita a afirmar que esta ha sido aprobada por las cámaras.

Es decir, la promulgación es un acto declarativo. Incluso podemos afirmar que, siendo un requisito indispensable en el procedimiento legislativo, no tiene el carácter de obligatorio para el presidente de la República, ya que de la redacción del artículo 108 de la Constitución Política se puede evidenciar que existe la posibilidad de que este no la promulgue dentro del plazo de ley, en cuyo caso, la ley es promulgada por el presidente del Congreso.

---

<sup>11</sup> Subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Artículo 32, inciso d), y 78, quinto párrafo, del Reglamento del Congreso.

<sup>13</sup> Página 341. Ob. cit.

<sup>14</sup> Fundamento 22 de la sentencia antes citada.

<sup>15</sup> <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1427399>, página 379.

Respecto a su publicación, esta es obligatoria para que la ley tenga eficacia. A partir del día siguiente de la publicación de la ley entra en vigor y surte efectos para todos<sup>16</sup>.

Finalmente, sobre este punto, cabe resaltar lo señalado por Corral Talcini, en su obra *De la ignorancia de la ley. El principio de inexcusabilidad*<sup>17</sup>:

Los procesos de promulgación y publicación no son *integrantes de la formación del texto legal*, pero sí elementos que dan cumplimiento al requisito de cognoscibilidad de la ley [...].

## **2. Valor de las autógrafas de ley referidos a los proyectos de ley 2345/2017-CR, y 554/2016-CR y otros**

El problema que advierte la Dirección General Parlamentaria y que motiva el pedido de opinión consultiva de esta comisión es el hecho de que, tanto la autógrafa de ley del Proyecto de Ley 2345/2017-CR, como la de los proyectos acumulados 554, 558, 607 y 695/2017-CR, y 2080, 2226, 2711, 2858 y 2986/2017-CR, aprobados entre el 12 y 19 de setiembre de 2019, es decir, cuando el Congreso de la República se encontraba en el desarrollo normal de sus funciones, no fueron recibidas por la ventanilla del Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario del despacho Presidencial del Palacio de Gobierno, señalando que, según lo informado por las unidades orgánicas encargadas del envío de las autógrafas, esto se debería a que las autógrafas fueron tramitadas luego del 30 de setiembre de 2019, fecha en que el Poder Ejecutivo dispuso la disolución del Parlamento.

Para poder abordar los posibles instrumentos o medios que harían viable la tramitación de estas autógrafas de ley, primero se procederá evaluar la validez de estas.

### **2.2 Validez de las leyes aprobadas por el Congreso, referentes a los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros**

<sup>16</sup> Salvo que la ley hubiese dispuesto una *vacatio legis*.

<sup>17</sup> Referido por Valeria Lübbert Álvarez en su obra *Discrecionalidad en la promulgación de las leyes* publicada en la Revista de Derecho Valdivia. Volumen 5 N.º 2 año 2012. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502012000200012](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200012)



De acuerdo con la información publicada en la página web del Congreso, los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros, tuvieron el siguiente procedimiento legislativo:

<b>Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano y excluye normas del ordenamiento jurídico Proyecto de Ley 2345)</b>	<b>Ley que modifica la Ley 27360, que aprueba las normas de promoción del sector agrario (proyecto de ley 554 y otros)</b>
01/02/2018 Decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos 26/03/2019 Dictamen Favorable Sustitutorio 12/09/2019 Pleno (en debate) 12/09/2019 Aprobado en primera votación 12/09/2019 Dispensado de segunda votación - por Acuerdo del Pleno.	11/11/2016 Decretado a las comisiones Agraria, y Trabajo y Seguridad Social 10/07/2018 Dictamen favorable sustitutorio de la Comisión Agraria. 14/03/2019 Dispensado de Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social 19/09/2019 Aprobado en primera votación 19/09/2019 Dispensado de segunda votación - por Acuerdo del Pleno

Fuente: Página oficial del Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como puede observarse, en ambos casos, se siguió el procedimiento legislativo establecido en el artículo 73 del Reglamento del Congreso y fueron aprobados por el Pleno del Congreso cuando este se encontraba en funciones; por lo que se puede afirmar que se culminó con la fase constitutiva de las leyes, siendo, en consecuencia, válidas las autógrafas de leyes aprobadas referidas a los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554 y otros.

## **2.2 Procedimiento de trámite de las autógrafas de ley referidas a los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros**

Una vez aprobadas estas leyes por el Pleno del Congreso, el trámite interno que sigue para su redacción y envío al presidente de la República, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General Parlamentaria, es el siguiente:

- Elaboración del borrador de autógrafa de ley a cargo del Departamento de Relatoría.
- Revisión de la Dirección General Parlamentaria y Oficialía Mayor.
- Derivación a la comisión que emitió el dictamen, para el visto bueno de su presidente.

- Recepción del borrador de la autógrafa de ley con el visto bueno del presidente de la comisión respectiva.
- Entrega de autógrafa original a la Dirección General Parlamentaria para acopio de firmas del presidente y vicepresidente del Congreso.
- Devolución de la autógrafa de ley original con firmas del presidente y vicepresidente del Congreso.
- Remisión de autógrafa con firmas al Área de Trámite Documentario para su envío físico a Despacho Presidencial.
- Recepción de autógrafa por parte del Área de Trámite Documentario del Despacho Presidencial.

En el presente caso, de acuerdo con el reporte que presenta el Departamento de Relatoría, los proyectos de autógrafas fueron enviados entre el 26 y 27 de setiembre de 2019 a la Dirección General Parlamentaria para las firmas del presidente y vicepresidente, habiendo sido devueltas con las firmas respectivas el viernes 4 de octubre de 2019.

Al respecto, cabe indicar que, si bien el Congreso fue disuelto el lunes 30 de setiembre de 2019, la Comisión Permanente estaba en pleno funcionamiento, y, aunque no se conoce con precisión el día exacto de la firma de las autógrafas por parte del presidente y del vicepresidente del Congreso de ese entonces, ello no invalida, en lo absoluto, las leyes aprobadas, toda vez que la redacción y firma de las autógrafas de ley son meros documentos legislativos de ejecución de acuerdos tomados por el Pleno del Congreso.

En consecuencia, siendo válidas estas dos autógrafas de leyes aprobadas por el Parlamento, lo que correspondería era que siguiesen su curso para culminar con la fase integrativa, la que había quedado interrumpida por la imposibilidad de concretar la entrega de las autógrafas de ley por reticencia en su recepción por parte del personal que trabaja en el Despacho Presidencial.

### **3. Mecanismos para reanudar la fase integrativa de la ley**

Al margen de las posibles acciones legales que pudo haberse tomado en su oportunidad para que continuase el procedimiento legislativo de las autógrafas de ley en estudio, como la interposición de una demanda de acción de cumplimiento ante el Poder Judicial en contra del personal del Área de Trámite Documentario del Despacho Presidencial por la negación injustificada de recibir las autógrafas; o el inicio de un procedimiento por la posible responsabilidad política del entonces presidente de la República por no permitir la continuidad del trámite de las leyes aprobadas por el Congreso; esta opinión consultiva se avocará, en este punto, a establecer los posibles mecanismos procedimentales que harían viable la reanudación de la fase integrativa de la ley.

Para ello, en primer lugar, debemos considerar que las autógrafas de ley son documentos que recogen los textos de las leyes aprobadas por Parlamento en el desarrollo de sus funciones constitucionales y conforme al procedimiento legislativo respectivo.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que estas leyes fueron aprobadas por un Congreso integrado por representantes que ya culminaron su mandato congresal y, por tanto, el trámite de remisión de las autógrafas a la Presidencia de la República se llevaría a cabo por un Congreso compuesto por distintos integrantes.

En tercer lugar, no existe norma procedimental parlamentaria ni precedente que permita vislumbrar el mecanismo que debe seguir el trámite de las autógrafas aprobadas por un anterior Congreso.

### **3.1 Análisis de la propuesta presentada por la Dirección General Parlamentaria**

La Dirección General Parlamentaria presentó una propuesta para resolver el trámite de las autógrafas de ley que no fueron recibidas por la mesa de partes del Despacho Presidencial. Plantea la impresión de nuevas autógrafas de ley para que sean firmadas por los actuales presidenta y vicepresidente del Congreso, previo acuerdo del Pleno del Congreso, por ser la máxima asamblea deliberativa del Congreso.

Al respecto, esta comisión opina que dicha medida denotaría considerar que las autógrafas de ley firmadas por los entonces presidente y vicepresidente del Congreso no serían válidas, supuesto que no se puede aceptar, toda vez que, como se ha podido evidenciar durante el desarrollo de este trabajo, tales autógrafas de ley fueron emitidas conforme al procedimiento legislativo establecido en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso, por los órganos competentes y dentro del normal desarrollo de sus funciones; y, por tanto, al haber culminado con la fase constitutiva de la ley, estas son leyes válidas, aprobadas por el Congreso de la República.

### 3.2 Propuesta de la Comisión de Constitución y Reglamento

Partiendo de la premisa de que las autógrafas de ley son leyes válidas, en aplicación del principio de continuidad estatal, reconocido por los órganos jurisdiccionales nacionales, que, en atención a la necesidad de preservar la seguridad jurídica, consigna la eficacia y vigencia de las normas aprobadas por un gobierno de facto, no obstante la restauración del Estado de Derecho –salvo que el Congreso posterior, vía su revisión, decida derogarlos o modificarlos–; en función de que no aceptar la continuidad de la vigencia de las normas sería, como lo señala el propio Tribunal Constitucional literalmente:

abrir un largo, oscuro e inestable *paréntesis jurídico* que dejaría en la orfandad al cúmulo de beneficios, facultades, derechos o prerrogativas nacidos de dicha legislación, así como también quedarían privados de exigencia las cargas públicas, deberes, responsabilidades, penalidades, etc., que el Estado hubiese establecido en su relación con los ciudadanos. Desde ambas perspectivas –la ciudadanía y la organización estatal–, se perpetraría un inmenso perjuicio para la vida coexistencial y la normal marcha del cuerpo político<sup>18</sup>.

Esta comisión propone, como mecanismo para reanudar el trámite de las autógrafas de ley referidas a los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros, que la Presidencia del Congreso oficie de forma inmediata a la Presidencia de la República adjuntando las referidas autógrafas de ley para su promulgación, de acuerdo con lo que señala el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

---

<sup>18</sup> En su sentencia recaída en el expediente 010-2020-AI. Fundamentos 10 al 16. Ver la sentencia en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.pdf>

Sin perjuicio de la ejecución de lo expuesto en el párrafo anterior y con el fin de establecer un precedente vinculante que permita resolver este tipo de incertidumbres procedimentales que podrían presentarse con motivo de los frecuentes cambios de titulares de los órganos del Estado, esta comisión propone que la presente opinión consultiva sea vista en el Pleno del Congreso y sometida a votación para su aprobación solo para dicho efecto, exigiéndose que la misma sea la votación requerida para las reformas o mejoras al Reglamento del Congreso.

## CONCLUSIONES

- I. Una ley aprobada por el Congreso ostenta su valor por haber sido aprobada conforme al procedimiento legislativo. Su promulgación, si bien forma parte de dicho procedimiento, no implica que quien la hace hubiera participado de la fase constitutiva de la ley. La ley tiene la condición de tal una vez que ha sido aprobada por el propio Congreso de la República, y no porque ella hubiese sido promulgada por el presidente de la República. Esta afirmación sobre la fase constitutiva de la ley se evidencia claramente en la redacción del artículo 108 de la Constitución Política.
- II. La ley aprobada por el Pleno del Congreso es un texto que es recogido en la autógrafa de la ley que redacta el Departamento de Relatoría de la Dirección General Parlamentaria. Esta es suscrita por quien ejerce la Presidencia del Congreso –o de la Comisión Permanente, de ser el caso– y uno de los vicepresidentes, como una certificación de que ese es el texto fiel aprobado por la voluntad del Pleno.
- III. Las leyes referidas a los proyectos 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros fueron aprobadas por el Pleno del Congreso conforme al procedimiento legislativo, entre el 12 y 19 de setiembre del año 2019; por tanto, son leyes válidas. Las autógrafas de ley, que son documentos legislativos que recogen los textos de las leyes aprobadas por el Pleno del Congreso fueron firmadas entre el 26 de setiembre y el 4 de octubre de 2019.
- IV. Aun en el supuesto de que las firmas se hubieran realizado luego de la disolución del Parlamento, ello no invalidaría las leyes aprobadas por el Congreso ni la capacidad de firmar las autógrafas por quien ejercía la presidencia y vicepresidencia del Congreso, toda vez que la Comisión Permanente, en cuya composición participaban los miembros de la Mesa Directiva de aquel entonces, se encontraba en pleno funcionamiento.

## RECOMENDACIONES

- I. Esta comisión recomienda, como mecanismo para reanudar el trámite de las autógrafas de ley referidas a los proyectos de ley 2345/2017-CR y 554/2016-CR y otros, que la Presidencia del Congreso oficie de forma inmediata a la Presidencia de la República adjuntando las referidas autógrafas de ley para su promulgación, de acuerdo con lo que señala el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.
  
- II. Con el objetivo de establecer un precedente vinculante para el Congreso de la República, que permita resolver este tipo de incertidumbres procedimentales que podrían presentarse en el futuro con motivo de los frecuentes cambios de titulares de los órganos del Estado, esta comisión recomienda, de forma paralela y sin que esta condicione la primera, que la presente opinión consultiva sea vista en el Pleno del Congreso, y sometida a votación para su aprobación, exigiéndose que esta sea la requerida para las reformas o mejoras al Reglamento del Congreso,

Dese cuenta

Sala virtual de Comisiones

Lima, 2 de marzo de 2021

**Luis Alberto Valdez Farías**  
**Presidente**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**

