

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo de Sesiones 2020-2021

OPINIÓN CONSULTIVA 06-2020-2021-CCR/CR

Señora Presidenta:

Ha llegado el pedido de opinión consultiva solicitado por el congresista Guillermo Aliaga Pajares, sobre las funciones y atribuciones que ostenta la Comisión Permanente del Congreso en el lapso que existe entre el término de la última legislatura de un periodo parlamentario y la instalación de un nuevo Congreso.

El presente dictamen fue votado y aprobado por UNANIMIDAD, en la Trigésima Cuarta sesión extraordinaria de la comisión, de fecha 28 de junio de 2021, con 14 votos a favor de los congresistas: CABRERA PINO, Benigno; CHÁVEZ COSSÍO, Martha (con reserva, por el cuadro 2 referido a la cuarta legislatura); CHEHADE MOYA, Omar; GUPIOC RÍOS, Robinson; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; RODAS MALCA, Tania; VALDEZ FARÍAS, Luis Alberto; VÁSQUEZ BECERRA, JORGE; y YUPANQUI MIÑANO, Mariano¹.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de junio de 2021, mediante oficio 366-2021-GAAAP-CR, el congresista Guillermo Aliaga Pajares, en su calidad de miembro de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentó una consulta relativa a las funciones y atribuciones que ostenta la Comisión Permanente del Congreso en el lapso que existe entre el término de la última legislatura de un periodo parlamentario y la instalación de un nuevo Congreso, y la posibilidad que tendría la Comisión Permanente del Congreso de aprobar insistencias sobre observaciones a las autógrafas de ley en el lapso que habrá desde el 17 de julio de 2021 hasta la instalación del nuevo Congreso.

II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando que todas las especificaciones de la consulta están referidas a conocer las funciones y atribuciones de la Comisión Permanente durante el receso parlamentario, con especial énfasis en la posibilidad de que pueda reconsiderar la ley observada, la presente opinión consultiva aborda en primer término los antecedentes y la naturaleza de la Comisión Permanente, para luego abordar sus competencias y atribuciones. Finalmente se presentan las conclusiones a las que se arribaron luego del análisis el tema.

¹ Los congresistas COSTA SANTOLALLA, Gino; y MESÍA RAMÍREZ, Carlos; solicitaron dejar en actas la constancia de sus votos a favor de la opinión consultiva.

Cabe precisar que dentro de este informe no se abordará las competencias de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario por disolución del Congreso, toda vez que este aspecto no guarda relación directa con el tema en consulta.

III. MARCO JURÍDICO

Constitución Política

Artículo 80.- (...)

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

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:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- (...).

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

(...).

Reglamento del Congreso

Definición, funciones generales y composición

Artículo 42. La Comisión Permanente del Congreso se instala a más tardar dentro de los quince días útiles posteriores a la instalación del primer período ordinario de sesiones. Ejerce sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso

(...).

Constitución y funcionamiento de la Comisión Permanente

Artículo 43. La Comisión Permanente del Congreso se reúne durante el receso del Congreso y en los demás casos señalados en este Reglamento, sin perjuicio de su

instalación luego de la designación de sus miembros por el Pleno. Sin embargo, puede ser convocada dentro del período ordinario o extraordinario de sesiones cuando sea necesario cumplir con el trámite de acusación constitucional a que se refiere el artículo 99 de la Constitución Política. La Comisión Permanente también se reúne cuando lo solicita un tercio del número legal de sus miembros.

La Comisión Permanente se reúne de acuerdo al rol que ella apruebe y cuando la convoque el Presidente.
(...).

IV. ANALISIS DE LA CONSULTA

1. Antecedentes y naturaleza de la Comisión Permanente

En la historia del constitucionalismo peruano, la Comisión Permanente, como órgano con funciones específicas durante el receso parlamentario, ha existido en las constituciones de 1860² y de 1979³. Entre estas se encontraban las de autorizar al Ejecutivo para que negocie empréstitos y la salida del país del presidente de la República; promulgar la ley en caso el Ejecutivo no lo hiciera en el plazo previsto, evaluar los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria durante el receso parlamentario, entre otras. En la Constitución de 1979 se incorporó la función de aprobar créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas, ello, con la finalidad de atender los requerimientos del Poder Ejecutivo durante el receso, sin tener que convocar a legislatura extraordinaria para ello.

Con la Constitución de 1993, a propósito del cambio del régimen bicameral al unicameral, los constituyentes consideraron necesario otorgar funciones adicionales a la Comisión Permanente, de forma tal que dejase de ser un órgano auxiliar con funciones solo en receso parlamentario, para convertirse en un órgano suplementario durante todo el año.

En primer lugar, se le asignó algunas funciones que anteriormente le eran propias a la Cámara de Diputados y al Senado, como la facultad de acusar a los altos funcionarios del Estado y de designar a determinados funcionarios como al Contralor General de la República. En segundo lugar, además de la potestad legislativa para la aprobación de créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas durante el receso parlamentario, se le otorgó la capacidad de poder legislar sobre las materias que el Congreso tuviera a bien delegar en este órgano, cuando entrase en receso parlamentario.

La Comisión Permanente es un órgano especial dentro de la organización parlamentaria, distinto de las demás comisiones del Congreso, fortalecido en el ámbito material y temporal de sus funciones para equilibrar el poder del Pleno en lo que respecta a las funciones de control⁴ y de designación de ciertas autoridades, así

² Ver la Constitución de 1860 en

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1860/Cons1860_TEXTO.pdf

³ https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf

⁴ Puesto que el órgano competente para acusar a un alto funcionario conforme al artículo 99 y 100 de la Constitución es únicamente la Comisión Permanente.

como para suplirlo en las funciones legislativas -con ciertas limitaciones-, durante el receso parlamentario.

La finalidad de este órgano parlamentario es pues, como señala Delgado Guembes⁵ *la de garantizar la continuidad de los trámites legislativos, financieros, y de control, que, de otra manera, quedarían en estado de irresolución durante los recesos parlamentarios entre legislaturas*; pero, además, como lo indica Enrique Bernal Ballesteros⁶, asegurar, durante este lapso, la presencia del Congreso ante el Ejecutivo.

2. Tipos de funciones y competencias de la Comisión Permanente

Como se ha podido señalar en el anterior punto de este informe, la Comisión Permanente puede funcionar de forma paralela al Pleno durante las legislaturas y en el receso parlamentario⁷; es decir, puede funcionar dentro del periodo ordinario o extraordinario de sesiones, y fuera de este. El primer supuesto se concreta en función a la necesidad de atender los trámites de acusación constitucional; en tanto que el segundo, en atención a la necesidad de darle continuidad al procedimiento legislativo de urgencia, y de control de normas que emite el Poder Ejecutivo durante el receso parlamentario.

Todas sus funciones – dentro y fuera de legislaturas – se encuentran reguladas en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso. Para ejercerlas, previamente debe estar instalada. Este acto se realiza a más tardar dentro de los 15 días útiles siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones. La convocatoria a sesión es realizada por el presidente del Congreso o a requerimiento de 1/3 del número legal de sus miembros⁸. A la fecha, son 29 los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso⁹.

a. Periodo de sesiones, legislaturas y recesos parlamentarios

El Congreso se organiza en periodos anuales de sesiones. Cada periodo anual de sesiones, que inicia el 27 de julio de un año y culmina el 26 de julio del siguiente año, está compuesto por dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas. La primera inicia el 27 de julio y culmina el 15 de diciembre, y la segunda, el 01 de marzo al 15 de junio.

El siguiente cuadro resumen las fechas de inicio y término de los periodos ordinarios de sesiones.

⁵ En su obra *Las competencias de la Comisión Permanente en el Congreso Peruano*, página 3. Ver el documento en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/D60633C6648D1149052575670055034E/\\$FILE/CDG_COMPETENCIAS_COMISION_PERMANENTE.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/D60633C6648D1149052575670055034E/$FILE/CDG_COMPETENCIAS_COMISION_PERMANENTE.pdf)

⁶ Citado por Marcial Rubio Correa en su obra *Estudio de la Constitución Política del 1993*. página 150. Ver el estudio en https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/4628D03DB041264E052575E0007AAE1A/%24FILE/ESTUDIO_DE_LA_CONSTITUCION_TOMO_4_B_2.pdf

⁷ También funciona durante el interregno parlamentario, por su naturaleza indisoluble; sin embargo, estos aspectos no son abordados en el presente informe. Mayor detalle en el punto II de este documento.

⁸ no puede exceder del veinticinco por ciento del número total de congresistas

⁹ Puede consultarse los miembros de la Comisión Permanente en <https://www.congreso.gob.pe/integrantescomisionespermanentes>

Cuadro 1
Inicio y termino de legislaturas y de recesos
dentro de un periodo anual de sesiones

Periodo anual de sesiones 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del año siguiente			
Primera legislatura	Receso	Segunda legislatura	Receso
27 de julio al 15 de diciembre	16 de diciembre de un año al 28 de febrero del siguiente	01 de marzo al 15 de junio	Del 16 de junio al 26 de julio

Fuente: Reglamento del Congreso.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Este cronograma se aplica de forma regular durante el normal funcionamiento del Parlamento. Excepcionalmente, puede ser variado en función de la necesidad de establecer una organización de trabajo más eficiente, en atención a las circunstancias que se pudieran presentar.

Por ejemplo, en el año 2020 el periodo de sesiones inició el 17 de marzo de 2020 y culminará el 16 de julio de 2021¹⁰. En un primer momento estuvo conformado por 3 legislaturas. Posteriormente, sin alterar la vigencia del periodo de sesiones, se aprobó añadir una legislatura adicional¹¹. El siguiente cuadro grafica el inicio y término de cada legislatura.

Cuadro 2
Inicio y termino de legislaturas y de recesos del periodo de sesiones 2020-2021

Periodo de sesiones 2020-2021 16 de marzo de 2020 al 26 de julio del 2021						
Primera legislatura	Receso	Segunda legislatura	Receso	Tercera legislatura	Cuarta legislatura	Receso
17 de marzo al 26 de junio	27 de junio al 5 de julio	6 de julio al 18 de diciembre	19 de diciembre al 31 de enero	1 de febrero al 12 de junio	13 de junio al 16 de julio	17 de julio al 26 de julio

Fuente: Reglamento del Congreso.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

b. Funciones dentro del periodo de sesiones

Aquí podemos mencionar la relativa al procedimiento de acusación constitucional de altos funcionarios regulado en el artículo 99 de la Constitución Política. La Comisión Permanente es quien decide si acusa o no al alto funcionario denunciado por infracción a la Constitución o por delito de función, ello en atención a las denuncias constitucionales que hayan sido previamente valoradas por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales¹².

Durante este lapso le corresponde también designar al Contralor General de la República, así como ratificar la designación del presidente del Banco Central de Reserva y la del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

¹⁰ Resolución Legislativa del Congreso 001-2020-2021-CR,

¹¹ Resolución Legislativa del Congreso 021-2020-2021-CR.

¹² Artículo 89 del Reglamento del Congreso.

c. Funciones durante el receso parlamentario

Dentro del lapso que corresponde al receso parlamentario, la Comisión Permanente además de continuar con sus funciones relativas a la acusación constitucional, desarrolla funciones legislativas y de control, como las que señala el artículo 80, 102, numeral 4, 108 y 137 de la Constitución Política, entre otras. El siguiente cuadro muestra las funciones que puede realizar la Comisión Permanente durante el receso parlamentario.

Cuadro 3
Funciones de la Comisión Permanente en receso parlamentario, por tipo de función

Funciones legislativas	Funciones de control
<ul style="list-style-type: none"> Aprobar créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas 	<ul style="list-style-type: none"> Control de los decretos de Estado de Excepción aprobados por el Ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue 	<ul style="list-style-type: none"> Control de los decretos legislativos aprobados por el Ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> Promulgar las leyes que no hayan sido promulgadas por el Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Control de los decretos de urgencia
	<ul style="list-style-type: none"> Control de los tratados internacionales ejecutivos

Fuente: Constitución Política y Reglamento del Congreso
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, dentro de las funciones legislativas se encuentran las de aprobar créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas. Esta función se encuentra autorizada por la propia Constitución Política, y por tanto no necesita de ninguna delegación de facultades por parte del Pleno; sin embargo, la aprobación de este tipo de normas requiere de una votación especial de 3/5 del número legal de sus miembros.

Ahora bien, con relación a las funciones legislativas por delegación, el Pleno, vía resolución legislativa del Congreso, puede autorizar a la Comisión Permanente a legislar por un determinado plazo, ciertas materias; encontrándose prohibidas aquellas que por la Constitución Política le son indelegables. El siguiente cuadro muestra las materias que no pueden ser delegadas a la Comisión Permanente.

Cuadro 4
Materias indelegables a la Comisión Permanente

Materias indelegables	Artículo que establece la prohibición de delegación de estas materias
Reformas constitucionales	Artículo 101 de la Constitución Política
Aprobación de tratados internacionales	
Leyes orgánicas	
Ley de Presupuesto	
Ley de la Cuenta General de la República	
Las demás que le asigna la Constitución y el Reglamento	

Fuente: Constitución Política y Reglamento del Congreso
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

d. Competencias legislativas de la Comisión Permanente sobre reconsideración de leyes observadas

El Pleno, antes de entrar en receso por fin de legislatura, suele delegar a la Comisión Permanente la facultad de legislar sobre:

- Proyectos y dictámenes que quedaron pendientes de ver en el orden del día.
- Los que por acuerdo de la Junta de Portavoces se decidiera incluir, según sus atribuciones.
- Iniciativas del Poder Ejecutivo envidas con carácter de urgencia.

Las leyes aprobadas por el Congreso que han sido observadas por el Poder Ejecutivo pueden ser vistas por la Comisión Permanente durante el receso parlamentario.

Esta competencia que, por delegación, podría tener la Comisión Permanente para aprobar leyes observadas durante el receso parlamentario, está condicionada a dos supuestos:

- Que se trate de un allanamiento a las observaciones presidenciales, caso en el cual podrá promulgarlas directamente el presidente del Congreso.
- Que se trate de la aprobación de un nuevo texto, que supone que la ley sea enviada nuevamente al Ejecutivo para su promulgación.

En ambos supuestos, la decisión que tome el Congreso representa una influencia del poder del veto del presidente, y por ello, la mayoría requerida para el allanamiento o el nuevo texto es la misma que se exigió cuando la ley fue aprobada.

Caso contrario sucede con la insistencia de una ley observada, ello porque la insistencia, a diferencia de un allanamiento o la presentación de un nuevo texto, representa el poder del Legislativo para imponerse sobre el veto del Ejecutivo.

Debido a ello es que los constituyentes de 1993 optaron por establecer una valla -que ya existía en la Constitución de 1979-, con el fin de que la decisión de insistir en el texto aprobado, que implica vencer el veto del Ejecutivo, sea tomada por la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso.

En consecuencia, en respuesta a la pregunta planteada por el congresista Guillermo Aliaga Pajares, debemos señalar que, en atención a lo establecido en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política, que taxativamente señala que *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***; no es posible que la Comisión Permanente pueda tener competencia para insistir en una ley observada.

3. Conclusiones

- La Comisión Permanente puede funcionar de forma paralela al Pleno durante las legislaturas, y también en el receso parlamentario. El primer supuesto se concreta

en función a la necesidad de atender los trámites de acusación constitucional; en tanto que el segundo, con el fin de darle continuidad al procedimiento legislativo sobre temas considerados de urgencia, y al de control de normas que emite el Poder Ejecutivo durante el receso parlamentario.

- Las funciones legislativas que la Comisión Permanente cumple durante el receso parlamentario se centran en la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, así como en la aprobación de iniciativas por delegación de facultades, entre las cuales no se encuentran las referidas a reformas constitucionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto, Ley de la Cuenta General de la República ni aprobación de tratados internacionales.
- Dentro de la facultad de legislar por delegación, la Comisión Permanente puede aprobar leyes observadas por el Poder Ejecutivo, siempre que haya decidido allanarse a tales observaciones o considere aprobar un nuevo texto.
- La insistencia sobre leyes observadas es una competencia que le corresponde únicamente el Congreso de la República, para lo cual se requiere de una votación que represente más de la mitad del número legal de sus miembros (130); es decir la aprobación de una ley por insistencia requiere de una votación favorable de 66 votos como mínimo.

4. Recomendaciones

En caso de que, entre el lapso que existe entre el término de la última legislatura de un periodo parlamentario y la instalación de un nuevo Congreso, sea necesario debatir y votar la posible insistencia de una ley observada, se recomienda:

- a) La ampliación de la última legislatura, que procede cuando el presidente del Congreso dispone su convocatoria con agenda fija; o cuando ha sido solicitada por al menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas.
- b) La convocatoria a legislatura extraordinaria, que procede cuando lo solicitan por escrito las tres quintas partes del número legal de Congresistas. Cabe precisar que en este supuesto, el presidente del Congreso convoca a legislatura extraordinarias dentro de los quince días siguientes a la recepción de la solicitud. En su defecto, la convocatoria es realizada por uno de los vicepresidentes del Congreso, en su orden, o el Oficial Mayor, en último caso.

Sala virtual de sesiones
Lima, 28 de junio de 2021

Luis Alberto Valdez Farias
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

