

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**



**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022**

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen el **Decreto de Urgencia 003-2019**, denominado "Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro".

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 11 de enero de 2022, con 12 votos a favor de los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Se abstuvieron los congresistas CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime y el congresista accesitario PAREDES GONZÁLES, Alex (en reemplazo del congresista titular José Balcázar Zelada).

I. SITUACIÓN PROCESAL¹

1.1 Periodo parlamentario 2016-2021

El Decreto de Urgencia 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 11 de octubre de 2019, durante el interregno parlamentario que siguió a la disolución del Congreso cuyo periodo inició el 27 de julio del 2016. Mediante Oficio 266-2019-PR, de fecha 11 de octubre de 2019, dirigido al presidente del Congreso, el Presidente de la República dio

¹ Se colocan los datos ya descritos en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

cuenta de la publicación del Decreto de Urgencia 003-2019. Dicho documento fue ingresado al Área de Trámite Documentario el 14 de octubre de 2019.

Este decreto fue materia de informe por parte del grupo de trabajo encargado del control de los actos parlamentarios del periodo 2020-2021, que fuera coordinado por el ex congresista Gino Costa Santolalla, y dictaminado, votado y aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario 2020-2021 con fecha 18 de mayo de 2021.

1.2 Periodo parlamentario 2021-2026

Mediante Oficio Circular 051-2021-2022-ADP-CD/CR, se informó a la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022 que el Consejo Directivo acordó —Acuerdo 0542021-2022/CONSEJO-CR—, que se continúe con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior, y que los dictámenes emitidos serían devueltos a las comisiones pertinentes, para evaluación y pronunciamiento.

La Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022 se instaló el día 17 de agosto de 2021. Su plan de trabajo, aprobado el 24 de agosto del mismo año, señala que se seguiría con el trabajo de control constitucional de **357** normas del periodo parlamentario anterior que no fueron dictaminadas; sin embargo, debido al acuerdo del Consejo Directivo señalado en el párrafo anterior, corresponde también evaluar y pronunciarse sobre aquellas normas que fueron dictaminadas por el anterior Congreso.

Bajo este parámetro normativo y teniendo en cuenta que existen **127** dictámenes expedidos por la Comisión en el periodo parlamentario anterior, la Presidencia de la Comisión ha considerado que las normas que tuvieron dictamen por parte del anterior Congreso, sean evaluadas directamente por la comisión; y que aquellas que quedaron pendiente de dictaminar —357— sean remitidas al grupo de trabajo conformado para evaluar los actos normativos del presidente de la República, que se encuentra bajo la coordinación de la señora congresista Adriana Tudela Gutiérrez,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

con el fin que emitan, oportunamente, el informe correspondiente; el cual servirá para la elaboración del dictamen correspondiente por parte de esta Comisión.

En ese sentido, el presente dictamen ha sido elaborado tomando como referencia el dictamen aprobado por el Congreso Complementario 2020-2021, que toma a su vez como antecedente el informe final aprobado por la Comisión Permanente del periodo 2019-2020.

II. ANTECEDENTES

Remitido el decreto de urgencia en estudio al Congreso para su estudio conforme al artículo 135 de la Constitución Política, la Comisión Permanente, luego de presentado el informe final por parte del grupo de trabajo que fuera conformado por los excongresistas Torres Morales (coordinador), Reátegui Flores, Ochoa Pezo, Costa Santolalla, Flores Vílchez, Alcorta Suero y León Romero; aprobó por mayoría el referido informe, en su sesión de fecha 18 de diciembre de 2019. Dicho informe fue posteriormente elevado al nuevo Congreso conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

El Congreso complementario, elegido en los comicios extraordinarios de enero de 2020, se instaló el 16 de marzo en el marco de una emergencia sanitaria y cuarentena general. La Comisión de Constitución y Reglamento, a su vez, se instaló virtualmente el 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de fecha 27 de abril y acordó -en su sesión de fecha 5 de mayo de 2020- la creación de grupos de trabajo para una mejor organización de la labor encomendada.

En dicha sesión se dispuso la creación del denominado 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 cual se instaló el 11 de mayo de 2020.

Mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR, de fecha 15 de junio de 2020, dirigido a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Presidente del Congreso de la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

República hizo de conocimiento que el Consejo Directivo en su sesión del 9 de junio de 2020 acordó remitir a la Comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión, el Decreto de Urgencia 003-2019, entre otros decretos de urgencia del interregno parlamentario.

Con fecha 15 de julio de 2020, el decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso complementario, para los fines establecidos en el artículo 135 de la Constitución y el inciso b) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 003-2019 al grupo de trabajo mediante Oficio 334-2020-2021-CCR-CR, de fecha 17 de julio de 2020.

El grupo de trabajo presentó el informe sobre la constitucionalidad de la norma y fue puesto a consideración, debate y votación en la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 09 de diciembre de 2020, habiendo sido aprobado por unanimidad.

El dictamen respectivo fue aprobado por la Comisión en su trigésima cuarta sesión ordinaria, de fecha 18 de mayo de 2021. Dicho dictamen concluyó en que la norma cumple con lo dispuesto en los artículos 135; 123, numeral 3; 118, numeral 19; y 74 de la Constitución Política del Perú, pero fue presentado fuera del plazo que establece el artículo 91 del Reglamento del Congreso; por lo que recomienda 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.

III. MARCO NORMATIVO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS DECRETOS DE URGENCIA²

² Lo que se presenta en este punto corresponde al dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Complementario 2020-2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

a) Control constitucional sobre los decretos de urgencia establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política

La Constitución establece como requisitos formales de los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política del Perú. Ellos son, el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (artículo 123, numeral 3, de la Constitución), su aprobación del mismo en sesión del Consejo de Ministros (artículo 123, numeral 2, de la Constitución) y la dación en cuenta al Congreso dentro de las 24 horas de publicada la norma (artículo 91 del Reglamento del Congreso).

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 008-2003-AI/TC, que se cita reiteradamente en los próximos párrafos, estableció los requisitos sustanciales que debe revestir la aprobación de un decreto de urgencia. Estos son: excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, además de tratar materia económica y financiera, aunque no tributaria, desarrollados en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021.

b) Control constitucional sobre los decretos de urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece, con respecto a la facultad legislativa una vez producida la disolución del Congreso que *"en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente le otorga temporal y excepcionalmente la función de legislar al Poder Ejecutivo, ello para poder atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario.

Al igual que lo que sucede con los decretos de urgencia emitidos en situación de normalidad, los que se aprueban durante el interregno también deben respetar los

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

parámetros aplicables a los decretos de urgencia emitidos en un estado de normalidad, salvo la restricción sobre la materia, toda vez que en un estado de excepcionalidad como es el interregno parlamentario, necesariamente este se flexibiliza, como se detalla en el siguiente punto del dictamen.

IV. PRESUPUESTOS HABILITANTES PARA LA EMISIÓN DE DECRETOS DE URGENCIA EN EL INTERREGNO PARLAMENTARIO³

4.1 Con relación a los requisitos formales

En primer lugar, ratificando lo que señaló el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, consideramos que no existe disposición ni razón que exima a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución, de los requisitos formales usuales para la emisión de normas con rango de ley por parte del Ejecutivo. En tal sentido, afirmamos que los requisitos formales para su aprobación son los mismos que los exigidos para los decretos de urgencia ordinarios.

4.2 Con relación a los requisitos sustanciales

Como se señala en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021 *no hay disposición ni jurisprudencia que desarrolle un parámetro de contenido de estas normas, salvo las referencias que hace la propia Constitución Política sobre las materias que sólo pueden ser aprobadas por ley expresa.*

Sin embargo, y siempre, siguiendo los criterios ya desarrollados por la Comisión del periodo anterior, resulta necesario considerar para los decretos de urgencia del interregno parlamentario, los parámetros aplicables a los decretos de urgencia en normalidad constitucional (excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad ya desarrollados por el Tribunal Constitucional)⁴, salvo en lo relativo a materia, en cuyo caso, creemos que corresponde resaltar lo señalado

³ Lo que se presenta en este punto corresponde al dictamen aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Complementario 2020-2021.

⁴ STC recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003. FJ 60.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

por el maestro Eguiguren Praeli, referido en el dictamen de la Comisión del periodo anterior, quien señaló, lo siguiente:

"Al margen de lo poco efectiva que resulta esta remisión de la norma a la Comisión Permanente de un Congreso disuelto, la referencia que aquí se hace a los decretos de urgencia se presta a confusiones. En efecto, si los decretos de urgencia, por mandato constitucional, solo pueden tratar sobre materia económica y financiera, es difícil suponer que las funciones legislativas que asuma el ejecutivo, mientras el Congreso anterior está disuelto y el nuevo aún no se haya instalado, se restrinjan exclusivamente a dichos ámbitos. Más propiamente esta función normativa se cumpliría a través de "decretos-leyes", categoría no tratada por la Constitución. A menos que aceptemos, aunque ello resulta ciertamente poco riguroso, la existencia de una "modalidad especial" de decretos de urgencia propia de los periodos de disolución del Congreso, carentes de restricción en su competencia material y diferente de los DU "ordinarios."⁵

En ese sentido, esta comisión ratifica lo señalado por la Comisión del periodo anterior en su dictamen, en que afirma que existen mayor flexibilidad en las restricciones sobre materias en los decretos de urgencia del interregno parlamentario. Este punto se desarrolla con mayor precisión en el punto 5. 2 de este dictamen.

V. CONTENIDO DEL DECRETO DE URGENCIA 003-2019

El Decreto de Urgencia 003-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro, es un cuerpo normativo breve, que consta de nueve (9) artículos.

Las principales disposiciones del decreto de urgencia son las siguientes:

- Tiene como objeto mitigar el impacto del vencimiento de los beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial contemplados en la Ley 28086, a fin de

⁵ EGUIGUREN PRAELI, citado en Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 456.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

garantizar el acceso al libro, a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal.

- Se dispone que el Ministerio de Cultura asigne anualmente un monto de S/ 16 000 000.00 (dieciséis millones y 00/100) para financiar actividades vinculadas al fomento de la lectura y el libro, pudiendo disponer de hasta 10% de la asignación para gastos administrativos.
- Se establece la priorización de diversas actividades de fomento de lectura y el libro.
- Se proroga la exoneración del Impuesto General a las Ventas por el plazo de un (1) año para la importación y/o ventas en el país de los libros y productos editoriales afines al artículo 19 de la Ley 28086.
- Se proroga por el plazo de un (1) año el reintegro tributario del IGV para los editores de libros cuyos ingresos netos sean hasta 150 UIT.
- Se aprueba que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria publique en su portal institucional, anualmente, la relación de los beneficiarios de dichas prórrogas.
- Se dispone la realización de la Encuesta de lectura a nivel nacional en el plazo de un (1) año.
- Se detalla las acciones de orden presupuestario que deben llevarse a cabo para el adecuado financiamiento de lo dispuesto por el presente decreto de urgencia.

VI. EVALUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE URGENCIA

5.1 Parámetros formales

Conforme lo señaló la Comisión del periodo anterior, la Constitución Política del Perú, reconocen al Presidente de la República la facultad de dictar decretos de urgencia con cargo a dar cuenta al Congreso de la República. Estos decretos deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Por su parte, el Reglamento del Congreso establece los plazos para la dación de cuenta y señala que el Presidente de la República tiene 24 horas para dar cuenta por escrito al Congreso de la República, de la publicación del decreto de urgencia. En su escrito debe adjuntar el referido decreto.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

En consecuencia, siguiendo los criterios plasmados en los dictámenes de la Comisión del periodo 2020-2021, los requisitos formales que deben cumplir los decretos de urgencia que emita el Presidente de la República son: 1) Refrendo de estos por parte del Presidente del Consejo de Ministros y 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

El siguiente cuadro muestra el grado de cumplimiento de los aspectos formales del decreto de urgencia en estudio. La información que se muestra es el resultado de la evidencia descrita en el punto I del dictamen (situación procesal).

Cuadro 1
Síntesis de verificación de cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 003-2019

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 003-2019
Refrendo del Presidente del Consejo de Ministros	✓ Sí, fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.
Dación en cuenta al Congreso por escrito, en el plazo de ley, adjuntando copia de la norma.	<p>✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 266-2019-PR, al Presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia.</p> <p>X No se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio.</p> <p>✓ Se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.</p>

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

En consecuencia, puede afirmarse que el Decreto de Urgencia 003-2019 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

5.2 Parámetros sustanciales

Esta comisión, en esta parte del dictamen, toma como referencia el informe aprobado por la Comisión Permanente del periodo 2019-2020⁶; así como el

⁶ https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2019/INFORME-FINAL-D.U.003.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021.

En ese sentido, ratificamos lo señalado en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, que sigue los criterios que desarrolla el informe elaborado por el Grupo de Trabajo del Periodo Legislativo 2020-2021, encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo; el cual, reconoce que el DU 003-2019 cumple con los requisitos constitucionales en tanto ha sido expedido bajo potestad normativa del artículo 135 de la Constitución; así como el pronunciamiento realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR⁷; cuyo contenido, especifica las siguientes materias que quedan excluidas de regulación:

1. Reserva de ley orgánica.
2. Limitación de derechos fundamentales.
3. Tratados o convenios internacionales.
4. Autorización de viaje del presidente de la República.
5. Materia tributaria especial para una determinada zona del país.
6. Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios de acuerdo con el Reglamento del Congreso
7. Normas que requieren votación calificada.
8. Ingreso de tropas al país con armas.

Como podemos observar, tanto los legisladores de la Comisión Permanente del Congreso y los legisladores del Congreso complementario han vertido opinión favorable para la aprobación constitucional del presente decreto de urgencia, por los motivos antes señalados; siendo estos recogidos en su totalidad por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2021-2022.

⁷ http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Ciencia/files/09sesionordinaria/informe_decretos_de_urgencia_interregno.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

Para sintetizar el estudio, en el siguiente cuadro se presenta una lista de verificación sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales que debe tener el decreto de urgencia para su validez.

Cuadro 2
Síntesis de verificación de cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 003-2019

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 003-2019
Contenido material de la norma	<p>No Contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional • Reforma al Reglamento • Reformas electorales • Aprobación de tratados internacionales (artículo 56) • Leyes orgánicas • Materias que solo pueden ser aprobada por ley expresa (tratamiento tributario especial, etc) • Elección, designación o ratificación de altos funcionarios que son de competencia del Congreso. • Otras prohibidas por la Constitución Política o el Reglamento del Congreso. 	<p>✓ Cumple, ya que versa sobre disposiciones relacionadas a la ampliación de la exoneración de impuesto general a la venta y de su reintegro a los editores anuales cuyos ingresos netos no superen las 150 UIT.</p>
Causas que llevaron a su emisión	<p>Situación extraordinaria: Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, interés público, y conexidad.</p>	<p>✓ La norma se emite en una situación de excepcionalidad al haberse dispuesto la disolución del Congreso de la República.</p> <p>✓ La norma legal era necesaria en cuanto estaba próximo el vencimiento de la vigencia de la ampliación del beneficio tributario de la Ley 30347, y por tanto era necesario emitir una norma con rango de ley que permita asegurar la continuidad de la exoneración a fin de evitar el posible incremento del precio de los libros.</p> <p>✓ El decreto de urgencia propone prorrogar la vigencia de los beneficios de exoneración del impuesto general a las ventas por un plazo de un año, contados a partir del día siguiente del vencimiento del plazo establecido en la Ley 30853.</p> <p>✓ Dispone medidas generales y de interés público ya que tiene como</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

		<p>objeto dar continuidad a la política de fomento para el acceso al libro, y fortalecer las actividades que se realicen.</p> <p>✓ Hay conexidad o relación con lo que el DU invoca como problema urgente y necesario.</p>
--	--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

VII. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento, en atención al Acuerdo del Consejo Directivo 0542021-2022/CONSEJO-CR; ha procedido a realizar el control constitucional del **Decreto de Urgencia 003-2019**, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro; y considerando el informe aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la República del periodo 2019-2020; así como el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021; **CONCLUYE** que este decreto de urgencia **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135; 123, numeral 3; 118, numeral 19; y 74 de la Constitución Política del Perú, pero fue presentado fuera del plazo que establece el artículo 91 del Reglamento del Congreso; por lo que se **RECOMIENDA** 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.

Lima, 11 de enero de 2022



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 18:38:50-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 16:20:26-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 14:45:36-0500



12
Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 18:00:42-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2022 13:38:10-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
003-2019, QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL
FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 11:25:31-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 16:08:49-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 11:27:11-0500



Firmado digitalmente por:
CAMERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 17:30:57-0500



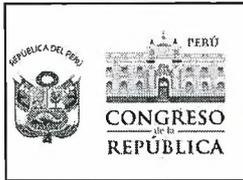
Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Comelio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 19:28:01-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/02/2022 18:33:08-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/02/2022 12:37:58-0500



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

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea /Plataforma Microsoft Teams

Martes 11 de enero de 2022

Resumen de acuerdos:

- Se aprobó, por mayoría, el predictamen recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.
- Se aprobó, por mayoría, los predictámenes de control constitucional de los decretos de urgencia del interregno parlamentario 002, 003, 004, 006 y 007-2019.
- Se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

En la Sala Raúl Porras Barrenechea y a través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 09 h 41 min del martes 11 de enero de 2022, contándose con la asistencia de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, indicó que, no habiendo *quorum* suficiente para iniciar la sesión conforme al Reglamento, esta se desarrollaría con carácter informativo hasta completar el *quorum* reglamentario que, para la presente sesión, era de 10 congresistas.

Se dio cuenta de la licencia del congresista José BALCÁZAR ZELADA.

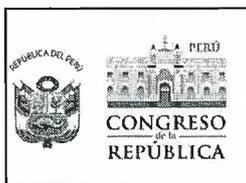
La PRESIDENTA deseó pronta recuperación a los congresistas que se encontraban atravesando por dificultades de salud.

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 20 de diciembre de 2021 y el 2 de enero de 2022; así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de dichos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

II. ACTAS

No habiendo actas pendientes de ser aprobadas, la PRESIDENTA dispuso pasar a la siguiente estación.



III. INFORMES

La PRESIDENTA informó que el día lunes 10 de enero de 2021 se había recibido el Oficio 010-2022-P/JNE, mediante el cual el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) había emitido opinión respecto de la autógrafa de la Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Señaló que el JNE sostenía que la modificación hecha al artículo 40 resultaba innecesaria; pero que, no obstante, su inclusión no afectaba ni contravenía la Norma Fundamental.

Asimismo, respecto al artículo 44, indicó que el JNE advertía que un proceso de referéndum no era un proceso de calendario fijo y que en este se debían evaluar diversos aspectos técnicos, como los plazos para la realización de las actividades previas al acto electoral, entre otros. En ese sentido, explicó que el JNE proponía que se realizase una adecuación de este artículo 44 en el sentido de que se estableciera que la convocatoria a referéndum en caso de reformas constitucionales solo procedía en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política y luego de que el Congreso de la República comunique al Jurado Nacional de Elecciones su decisión de someter una reforma constitucional a referéndum.

Por último, señaló que se esperaba despejar cualquier duda para que se desterrase la idea de que la Comisión buscaba la reducción de derechos fundamentales, y dispuso pasar a la siguiente estación.

IV. PEDIDOS

No habiendo pedidos por parte de los señores congresistas, la PRESIDENTA dispuso pasar al orden del día.

V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA señaló que, como primer punto del orden del día, se tendría la sustentación del predictamen de control constitucional del Decreto de Urgencia 105-2021, mediante el cual se establecía un bono extraordinario a favor del sector formal, tanto para el sector público como para el sector privado.

Agregó que dicho decreto de urgencia había sido publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2021 y puesto en conocimiento del Congreso el 16 de noviembre de 2021; es decir, luego de las 24 horas que exigía la ley. Indicó que el decreto había sido derivado al Grupo de Trabajo de control constitucional de los actos normativos del presidente de la República, a cargo de la congresista Adriana Tudela Gutiérrez. Resaltó que dicho informe había sido aprobado por unanimidad en el grupo de trabajo.



Explicó que en el informe se recomendaba derogar el mencionado decreto de urgencia debido a que (i) no había seguido el procedimiento previsto en el artículo 80 de la Constitución; (ii) no se había observado el principio de legalidad presupuestaria y de competencia; (iii) no se había cumplido los requisitos formales que debía cumplir la norma: refrendo ministerial y la acción en cuenta dentro de las 24 horas de publicada la norma; y (iv) no había cumplido con los siguientes requisitos sustanciales: no cumplía con los criterios de excepcionalidad, necesidad, generalidad e interés público, y el principio de conexidad.

Seguidamente, expuso que el Decreto de Urgencia 105-2021 no había cumplido con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 80 ni con lo dispuesto en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, así como tampoco con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, explicó que (i) dicha norma contenía materia presupuestal sujeta a reserva de ley y que debía ser tramitada como la ley de presupuesto, acorde al artículo 80 de la Constitución Política del Perú; (ii) vulneraba de manera flagrante el principio de legalidad presupuestaria, reserva de ley y de equilibrio entre poderes del Estado; (iii) no cumplía con el criterio de excepcionalidad; y (iv) no cumplía con el criterio de necesidad, generalidad ni conexidad, conforme a los fundamentos expuestos en el presente predictamen.

Por otro lado, enfatizó en que el Poder Ejecutivo había tenido que prever los gastos que se tenían que afrontar para la lucha contra la pandemia durante la presentación, debate y aprobación de la Ley 31084, Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2021.

Del mismo modo, mencionó que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ya se encontraba trabajando para promover la reactivación económica e impulsar la inversión pública y privada.

Para finalizar, recomendó la derogación del Decreto de Urgencia 105-2021 y exhortó al Poder Ejecutivo a poner mayor celo en el cumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de los decretos de urgencia que emitía, bajo responsabilidad.

En esta estación, se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Héctor Ventura Ángel (a las 09 h 47min); de los congresistas Guido Bellido Ugarte, Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios y Gladys Echaíz de Núñez Ízaga (a las 9 h 54 min); y de los congresistas José Luis Elías Ávalos y Luis Aragón Carreño (a las 10 h 03 min), a efectos de considerar su asistencia.

Verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, la PRESIDENTA dio por iniciada la sesión y anunció que se iniciaría el debate.



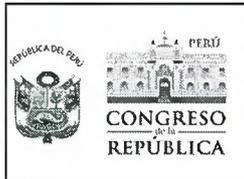
El congresista CERRÓN ROJAS mencionó los efectos que ocasionaría una eventual derogación del decreto de urgencia. Subrayó que se podrían ver perjudicadas alrededor de 12 millones de personas al imposibilitar el otorgamiento de un bono extraordinario a más del 80 % de trabajadores del sector formal privado. Agregó que, respecto a los supuestos incumplimientos de los criterios de la generalidad, de interés público y conexidad, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el principio de generalidad permitía asegurar que los beneficios de la medida no circunscribieran sus efectos a intereses determinados específicos, sino que alcanzasen a toda la comunidad.

Tras hacer referencia al marco normativo para la emisión del decreto de urgencia, indicó que este se fundamentaba en la mitigación de la caída de los ingresos reales de los trabajadores formales en el contexto económico vigente. Reiteró que la medida permitía dinamizar la economía a nivel nacional beneficiando incluso a hogares que no eran directamente beneficiarios de otros incentivos económicos por lo que la norma cumplía con la finalidad perseguida. Concluyó señalando que existía una política pública de enfoque integral y de interés público y que, por tanto, consideraba que el decreto urgencia debía ser aprobado.

El congresista BELLIDO UGARTE señaló que era importante tomar en consideración la situación extraordinaria en la que se encontraba el país. Agregó que los decretos de urgencia debían buscar formas para generar acciones concretas de inversión pública para reactivar la economía, puesto que esa era su finalidad. Señaló que los recursos estaban orientados a ayudar a los peruanos. Afirmó que no se debía considerar como un delito el apoyar a la población.

La PRESIDENTA recordó que el decreto de urgencia se refería a una transferencia de partidas a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, destinada a una bonificación a los trabajadores del sector público y privado, por lo que no se trataba de una norma destinada a inversiones en infraestructura o de transferencias para las regiones. Tras reflexionar sobre los criterios para la evaluación constitucional de los decretos de urgencia, señaló que no dudaba de que existieran fines nobles tras la medida, tal como el interés de beneficiar a los trabajadores formales del sector público y privado. Precisó que lo que se encontraba en evaluación era la constitucionalidad del Decreto de Urgencia.

Recordó que cuando el ministro de economía y finanzas asistió a la Comisión de Constitución y Reglamento, a propósito de la emisión de los decretos de urgencia 086 y 100-2021, se le mencionó que la aprobación de créditos suplementarios y transferencias de partidas era una competencia del Congreso de la República y que, en caso el Ejecutivo necesitase hacer modificaciones presupuestarias, debía acudir al Congreso. En ese sentido, consideró importante que los congresistas tuvieran en cuenta las funciones del Congreso, la institucionalidad y el principio de separación de poderes. Por último, cuestionó el uso indebido y desmedido de los decretos de urgencia.



Seguidamente, solicitó a la Secretaría Técnica que diera lectura al informe del señor Domingo García Belaúnde, especialista en derecho constitucional, sobre el Decreto de Urgencia 086-2021, por considerarlo ilustrativo para el debate.

La SECRETARIA TÉCNICA dio lectura al informe del señor García Belaunde, el cual concluía (i) que, como norma general, el Poder Ejecutivo podía dictar decretos de urgencia en materias económica y financiera; (ii) que el concepto *económico y financiero* era un concepto indeterminado, que se precisaba en cada caso, de acuerdo con una sana interpretación; (iii) que dicha norma general podía tener excepciones, y que estas excepciones no las fijaba la doctrina nacional ni tampoco la jurisprudencia ni menos un ministro de Estado, lo hace la propia norma constitucional; (iv) que la Constitución creaba excepciones, entre las cuales se tenían el artículo 74 (tributos) y el artículo 80 (temas presupuestales); y (v) que los decretos de urgencia enviados al Congreso eran decididamente inconstitucionales.

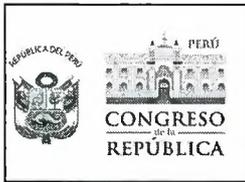
La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA mencionó que en anteriores oportunidades se había conversado sobre el tema de los decretos de urgencia. Cuestionó los criterios de necesidad y urgencia del Decreto de Urgencia 105-2021, haciendo hincapié en que se trataba de una bonificación para aquellos que ganaban hasta dos mil soles. Recordó que la norma afectaba el fondo de contingencia, que debía servir para atender situaciones de imprevisibilidad y de necesidad. Resaltó el rol que tenían los congresistas para velar por la legalidad y el control del gasto público, siempre que este se hiciera de manera eficiente y estuviera orientado a cumplir con los fines aprobados con ocasión del presupuesto.

La congresista MOYANO DELGADO mencionó que se debían establecer reglas estrictas de defensa de la constitucionalidad de las normas. Enfatizó en que, a la fecha, eran diversos los decretos de urgencia que no cumplían con los criterios de constitucionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional. Refirió que los parlamentarios que defendían el decreto de urgencia debían entender que este vulneraba la Constitución. Mencionó que, cuando un ministro de Estado cometía una infracción constitucional, eso traía consecuencias. En ese sentido, sugirió que, para la presente situación, hubiese consecuencias, porque quien infringiese la Constitución debía recibir una sanción. Agregó que no se podía gobernar con decretos de urgencia con los que se repartían los recursos del erario nacional. Mencionó que los congresistas tenían la responsabilidad de defender el equilibrio de poderes establecido en la Constitución, la autonomía de los poderes del Estado y defender el presupuesto.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que sería importante que, antes de votar, para mayor precisión, se solicitase la presencia del señor Gustavo Guerra García, viceministro de hacienda, o, en su defecto, del ministro de economía y finanzas, para que pudiera explicar con precisión y exactitud las asignaciones.

La PRESIDENTA les recordó a los congresistas que tanto el ministro de economía como el viceministro de hacienda se habían presentado ante el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional y también ante la Comisión de Constitución y que, precisamente, se les exhortó para que cumplieran con el procedimiento establecido.

El congresista SOTO PALACIOS señaló que se tenía que respetar la Constitución Política, independientemente de la situación generada por la pandemia. Indicó que el artículo 80 era absolutamente claro. Coincidió con la opinión de la congresista Moyano



Delgado y mencionó, además, que, si bien el país se encontraba ante una coyuntura difícil, existían procedimientos que la Constitución Política establecía para dar solución.

El congresista QUITO SARMIENTO refirió que el decreto de urgencia tocaba un tema de carácter extraordinario en el que se iba a beneficiar a un sector de la población. Agregó que el Ejecutivo estaba actuando dentro de su potestad de emitir este tipo de decretos de urgencia; señaló que no había ningún despilfarro, sino que se trataba de dar un apoyo a las familias trabajadoras. Reiteró que el decreto de urgencia buscaba beneficiar a un importante sector, a millones de peruanos, que se verían beneficiados con aquel bono extraordinario.

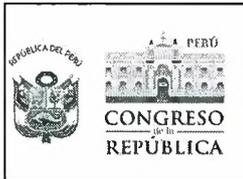
El congresista ARAGÓN CARREÑO señaló que el análisis que se tenía que hacer del decreto de urgencia pasaba por tres aspectos o facetas: el constitucional, el social y el económico. Determinó que los tres aspectos eran importantes, pero que la norma jurídica era la más importante. Mencionó que el estado constitucional de derecho era fundamental para las necesidades sociales de la población, de los futuros beneficiados, dentro del sector público y privado. Agregó que, si bien era cierto que en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución del Estado se establecía que correspondía al presidente de la república dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia, con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiriera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, también se leía que el Congreso podía modificar o derogar los referidos decretos de urgencia de acuerdo con sus competencias.

En ese sentido, sostuvo que este decreto de urgencia, de acuerdo con lo que establecían los requisitos formales señalados en la Constitución Política del Estado, tenía que encuadrarse en los parámetros constitucionales. Consideró que la norma bajo análisis no se enmarcaba dentro del principio de balance de poderes del Estado. Agregó que, de ser así, el Poder Ejecutivo tendría tanto la facultad de presentación, aprobación y ejecución en transferencia de partidas.

El congresista CERRÓN ROJAS solicitó la lectura de dos informes: uno de ellos, del señor Francisco Eguiguren Praeli, constitucionalista; y el otro, de la Defensoría del Pueblo, para tener un mejor alcance del tema.

La PRESIDENTA intervino para señalar que dichos informes no habían sido remitidos a la Comisión, pero que, con el ánimo de que existiera la mayor información para la toma de decisiones, la Secretaría Técnica compartiría el informe del señor Eguiguren Praeli y el informe del señor Samuel Abad Yupanqui, sin perjuicio de también compartir la posición del señor César Ochoa Cardich y del señor Baldo Kresalja Rosselló, ex ministro de justicia.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA manifestó su preocupación por los alcances de la propuesta que se hacía en el predictamen que derogaba la norma, sin perjuicio del gasto público ejecutado como resultado de la aprobación de las transferencias de partidas contenidas en la norma derogada. Indicó que no era el primer decreto de urgencia que aprobaba el Ejecutivo y consideró que, si se convalidaba, se estaría pasando por alto la norma constitucional y significaría que podía hacerse del presupuesto nacional lo que se quisiera y que el equilibrio presupuestal sería una situación lírica, un lirismo muy fácil de incumplir. En ese sentido, acotando que el Congreso ejercía el control de constitucionalidad y el control del equilibrio presupuestal, se debía declarar nulo el decreto de urgencia.



La PRESIDENTA precisó que, en muchos de los casos, los bonos ya habían sido entregados, no pudiendo retrotraerse la situación generada por el decreto de urgencia. Sugirió que se exhortase al ministro de economía y finanzas a que se abstuviera de utilizar este tipo de instrumento —esto es, decretos de urgencia— para aprobar créditos suplementarios o modificaciones del presupuesto. Puso énfasis en el principio de reserva de ley, para que, conforme a la Constitución, todo gasto de los recursos públicos debiesen pasar por el Congreso de la República.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que resultaba sorpresivo decir a los beneficiarios que devolvieran lo que habían recibido. Reiteró el pedido del congresista Cerrón Rojas para se diera lectura de los informes antes mencionados. Señaló que, a pesar de la existencia de una crisis económica, algunos congresistas no la tomaban en cuenta.

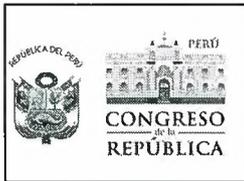
El congresista CAVERO ALVA suscribió lo dicho por la congresista Echaíz de Núñez Ízaga cuando mencionó que la emisión del decreto de urgencia ameritaba por lo menos una acusación constitucional, puesto que era una gravísima infracción a la Constitución. Sobre la urgencia de la medida, indicó que la tercera ola de la pandemia tenía características muy diferentes a lo que había sido la primera y la segunda ola. Consideró que, en la actualidad, la economía estaba relativamente bastante más abierta de lo que había estado al comienzo. Consideró que lo que se encontraba en emergencia era la capacidad del gobierno.

El congresista CERRÓN ROJAS señaló que faltaba dar lectura a los informes de los señores Eguiguren Praeli y Abad Yupanqui, especialistas en derecho constitucional.

La PRESIDENTA respondió que, al no haber sido dirigidos dicho informes a la Comisión, estos solo habían sido compartidos.

La congresista MOYANO DELGADO señaló, en la misma línea de la congresista Echaíz de Núñez Ízaga, que debía revisarse el texto de la derogatoria del decreto de urgencia. Indicó que, al tratarse de recursos no presupuestados, el ministro era el responsable. Asimismo, recordó que los congresistas eran los responsables de la vigilancia y fiscalización de que el gasto se realizase de acuerdo con las normas. Agregó que se debía revisar cómo se determinarían las consecuencias constitucionales. Preciso que mediante este decreto ya se había cometido una infracción. Consideró que debía haber una sanción para que no se repitiera la misma situación.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ señaló que el Estado no generaba riqueza, que el dinero que tenía el Estado era el dinero del contribuyente, el dinero de los ciudadanos, y que, como Congreso de República, tenían el deber de representar a la ciudadanía, y que, como representantes de la ciudadanía, tenían el deber de cuidar que ese dinero, que era del contribuyente, fuese bien administrado. Refirió que la Constitución existía para establecer ciertos límites al ejercicio del poder político. Cuestionó las razones por las cuales el Ministerio de Economía y Finanzas no había incluido esta provisión dentro de la ley de presupuesto y decidió pasar por encima del Congreso de la República y del texto constitucional para emitir aquel decreto.



El congresista ARAGON CARREÑO reiteró que se debía hacer una exhortación reiterativa al ministro de economía y finanzas; y mencionó las consecuencias de la infracción constitucional con su respectiva responsabilidad.

El congresista BELLIDO UGARTE consideró que sería interesante que el Estado fuese generador de riqueza en el país, subrayando al respecto que con la actual Constitución ello no se podría dar, por lo cual apelar a ello significaría contar con una Constitución distinta. Consultó si se podría invitar al ministro de economía y finanzas para dar precisiones sobre el decreto de urgencia.

El congresista CERRÓN ROJAS dio lectura a extractos del informe del señor Samuel Abad Yupanqui, en los cuales se validaba la posibilidad de dar decretos de urgencia en materia de créditos suplementarios.

La PRESIDENTA anunció que la secretaria técnica procedería con compartir y leer el texto sustitutorio.

La SECRETARIA TÉCNICA procedió a leer el texto sustitutorio y la parte referida a la conclusión del predictamen.

La congresista MOYANO DELGADO propuso que se agregase una frase referida a que la derogatoria se realizaba sin perjuicio de las responsabilidades que acarree el haber aprobado el Decreto de Urgencia 105-2021 sin contemplar el procedimiento constitucional.

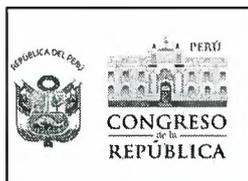
La PRESIDENTA señaló que se pasaría a un cuarto intermedio, a fin de ajustar el texto sustitutorio del predictamen del decreto de urgencia.

En esta estación —siendo las 10 h 39 min—, se dio cuenta del ingreso a la sesión del congresista titular Víctor Cutipa Ccama y del congresista accesitario Alex Paredes Gonzáles, a efectos de considerar su asistencia.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA procedió con la sustentación del predictamen recaído en los proyectos de ley 045/2021-CR, de reforma constitucional que crea el Consejo de Estado, y 492/2021-DP, que regula el funcionamiento del Consejo de Estado.

Explicó que el Proyecto de Ley 045/2021-CR proponía la regulación a nivel constitucional de forma tal que el Consejo de Estado fuese un órgano autónomo, auxiliar, plural y pacificador, cuya finalidad fuese dar solución a las crisis políticas de interés nacional; salvaguardar los derechos fundamentales de la nación en regímenes de excepción y otras urgencias del Estado debidamente fundamentadas. Por otro lado, indicó que el segundo proyecto proponía que la regulación del Consejo de Estado fuese a nivel legal, como un órgano que promoviese la coordinación interinstitucional, dirigido a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos.



Indicó que se había evaluado la problemática advertida en ambas propuestas respecto a la necesidad de institucionalizar la existencia o funcionamiento de ese órgano, instancia o espacio de coordinación interinstitucional en el que participaban las más altas autoridades del Estado peruano —esto es, los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos—, el cual había venido contribuyendo a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos para el bienestar general y que, de manera informal, había sido convocado bajo la denominación *Consejo de Estado* hasta en 27 oportunidades, durante los últimos 17 años; asimismo, anotó que se habían evaluado los antecedentes constitucionales, experiencia comparada y la opinión de expertos consultados; y que, teniendo en cuenta todo aquello, la Comisión recomendaba que su regulación se materializase por la vía legal, toda vez que no superaba los parámetros constitucionales desarrollados por el Tribunal Constitucional para poder ser considerado como organismo constitucional autónomo.

Señaló que se proponía que en el texto legal se consagrara la naturaleza consultiva del Consejo de Estado, que promoviera la coordinación interinstitucional entre las altas autoridades del Estado peruano que lo conformasen; así como la naturaleza no vinculante de las recomendaciones vertidas y de los acuerdos adoptados por el Consejo de Estado con relación a las altas autoridades del Estado peruano que lo conformasen; ello, en atención a que debían permanecer incólumes los principios de separación de poderes y de corrección funcional, referidos al respeto irrestricto que debían tener los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos por el reparto de competencias y funciones públicas, que tanto el constituyente como el legislador nacional habían establecido.

Del mismo modo, señaló que, teniendo en consideración los antecedentes que mostraban que la convocatoria del Consejo de Estado había sido realizada siempre por el presidente de la república, pero que, en los últimos tiempos, como se informaba en el dictamen, venía siendo requerida por otras altas autoridades públicas que ejercían la titularidad del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Junta Nacional de Justicia, de la Contraloría General de la República, de la Defensoría del Pueblo y del Congreso de la República, se proponía que la convocatoria pudiera ser realizada por el presidente de la república o, de ser el caso, a pedido de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Sustentó dicha propuesta en el entendido de que se trataba de un espacio de coordinación interinstitucional en el que participaban las altas autoridades del Estado peruano —a saber, los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos—, lo que contribuía a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos para el bienestar general, y no se trataba solo de un *equipo de asesoramiento* al servicio de quien ejercía la Presidencia de la República.

También indicó que se planteaba que en el Consejo de Estado pudieran participar las altas autoridades del Estado peruano —poderes del Estado, en principio—, en atención a la creencia de que la presencia de los tres poderes del Estado suponía la participación de quienes representaban el ejercicio de las tres funciones estatales por excelencia: (1) la función ejecutiva, (2) la función legislativa y (3) la función jurisdiccional.

Expuso que se consideraba necesaria la participación de los órganos constitucionales autónomos porque su presencia suponía la participación de quienes representaban las siguientes funciones sistémicas constitucionalizadas: (a) en materia económica, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; (b) en materia jurídica, la Junta Nacional de Justicia, el



Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo; y (c) en materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

En el mismo sentido, tomando la sugerencia de la Contraloría General de la República, indicó que era importante la participación de un representante de los gobiernos regionales y un representante de los gobiernos locales.

Finalmente, subrayó que la Comisión consideraba pertinente que las sesiones del Consejo de Estado pudieran ser llevadas de forma presencial o virtual; y que las recomendaciones y acuerdos que adoptase el Consejo de Estado fuesen públicas, salvo las restricciones establecidas por ley. Con relación a la publicidad de sus acuerdos, indicó que se proponía ello a fin de garantizar los principios de publicidad y transparencia que regían la actuación de los poderes públicos en una democracia.

—0—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA dio por culminado el cuarto intermedio sobre el predictamen recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.

La SECRETARIA TÉCNICA leyó los cambios incluidos en el tercer párrafo del predictamen y remitió la información a los congresistas a fin de realizar la votación.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA sugirió que se incluyera en la fórmula legal una frase referida a la responsabilidad constitucional.

La PRESIDENTA explicó que se señalaría lo propuesto por la congresista Gladys Echaíz de Núñez Ízaga en la parte de la conclusión del dictamen, pero que, por técnica legislativa, no podría incluirse en la fórmula legal. Acto seguido, dispuso votar el predictamen de control constitucional recaído en el Decreto de Urgencia 105-2021.

Sometido a votación el predictamen fue aprobado por 11 votos a favor y 6 en contra.

Votaron a favor los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; CASTILLO RIVAS, Eduardo (accesitario en reemplazo del congresista Héctor Ventura Angel); CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Votaron en contra los congresistas BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; PAREDES GONZÁLES, Alex (accesitario en reemplazo del congresista José Balcázar Zelada); QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

En esta estación —siendo las 11 h 30 min— se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Eduardo Castillo Rivas, a efectos de considerar su asistencia.

—0—



Prosiguiendo con el orden del día, la PRESIDENTA dio inicio al debate del predictamen recaído en los proyectos de ley 045/2021-CR, de reforma constitucional que crea el Consejo de Estado, y 492/2021-DP, que propone regular el funcionamiento del Consejo de Estado.

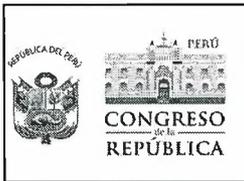
Asumió la Presidencia la congresista Adriana Tudela Gutiérrez.

El congresista ARAGÓN CARREÑO expresó un reconocimiento a la labor que venía desempeñando la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento y el personal técnico-profesional. Agradeció el esfuerzo de la Comisión para la elaboración del predictamen que regulaba el funcionamiento del Consejo de Estado y que recogía el proyecto presentado por la Defensoría del Pueblo y por la bancada de Acción Popular. Consideró que la propuesta fortalecería el régimen democrático, el sistema de gobierno presidencial y la gobernabilidad del país. Así mismo, indicó que la esencia de esta propuesta legislativa era la colaboración que tenían que existir entre los poderes del Estado frente a las diversas emergencias de interés público que podían poner en riesgo a la Nación. Sostuvo que el proyecto era absolutamente constitucional porque se centraba en el principio de colaboración de poderes, que estaba reconocido en la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Aclaró que no se debía entender que el Consejo de Estado estaría por encima del Poder Judicial o por encima del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. Exhortó a los miembros de la Comisión a que respaldasen el predictamen que regulaba el Consejo de Estado, toda vez que se buscaba fortalecer la gobernabilidad del país, que se había visto afectada en muchos momentos de la historia, y considerando que el Consejo de Estado había estado funcionando con cierta regularidad, pero sin base jurídica.

La congresista MOYANO DELGADO expresó su preocupación por el predictamen porque estaría vulnerando el principio de separación de poderes y, además, por la interpretación abierta que se le estaba dando a las llamadas situaciones de necesidad o de crisis de gobernabilidad. Advirtió, además, que en el predictamen se consideraba que el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el presidente de la Asamblea de Municipalidades del Perú formarían parte del Consejo de Estado, pese a que no eran organizaciones formalmente constituidas, sino asociaciones. Por otra parte, recordó que la posición del presidente de la república, como jefe del Poder Ejecutivo, no se podía comparar con la de un presidente del congreso, que era un congresista más que no podía tomar decisiones por encima de sus pares. Consideró que se debería seguir reflexionando sobre este tema y manifestó que no se encontraba de acuerdo con el predictamen, por vulnerar el principio de separación de poderes.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA recordó que, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución, el Gobierno del Perú era unitario, representativo y descentralizado y que se organizaba según el principio de la separación de poderes. Indicó que el título cuarto de la Constitución establecía todas y cada una de las funciones que les correspondía a los diferentes órganos del poder y demás organismos constitucionalmente autónomos.



Argumentó que el Tribunal Constitucional se había pronunciado en el sentido de que el artículo 43 constituía el núcleo duro de la Constitución y no podía ser reformado por una nueva norma ni cambiado a través de una reforma o incorporación, inclusive, de normas del mismo rango constitucional, porque sería vaciar de contenido el mismo artículo. En ese sentido, consideró que poner las funciones o las decisiones respecto de responsabilidades de quienes tienen a cargo el ejercicio de estas funciones a un Consejo de Estado que, finalmente, sería de carácter consultivo, le traería reparos. Reflexionó sobre la participación del Poder Judicial y del Ministerio Público en el Consejo de Estado y en cómo había afectado su credibilidad e independencia funcional, por poner en tela de juicio su participación cuando había tenido que intervenir en hechos que alcanzaban de alguna manera a quienes eran miembros del Consejo de Estado.

Consideró que la independencia en el ejercicio de la función y la autonomía económica, administrativa y funcional de cada uno de estos organismos tenían una razón de ser, ya que de por medio estaba el tema del control del poder, de evitar los excesos políticos. Recomendó que se llamase la atención respecto de la presencia de los titulares de aquellas instituciones en el actual Consejo de Estado, que venía funcionando a iniciativa del Ejecutivo, y que, además, se tomase nota de los acuerdos que podían adoptarse y su incidencia o efectos en la responsabilidad de quienes eran miembros titulares de las instituciones. Sostuvo que debía tenerse en cuenta que ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público tenían por función realizar actos de gestión pública, pues eso correspondía al Ejecutivo. Explicó que, si bien era cierto que la separación de poderes no era absoluta, debía ser entendida como clave del equilibrio, de control de recíprocos, de pesos y contrapesos e, inclusive, como la base de las relaciones de coordinación y cooperación. En ese sentido, consideró que todo instrumento que colaborase a una separación más clara de la justicia respecto a la política, indudablemente, favorecía el respeto y la confianza y legitimaba las decisiones de estas instituciones, lo que redundaba en una valoración más positiva de los ciudadanos respecto tanto del Poder Judicial y del Ministerio Público como del propio Tribunal Constitucional.

Por último, consideró que, si se deseaba fortalecer el Estado de derecho, se debía hacer de una manera serena, pensada, equilibrada y analítica y analizar dónde estaban los aspectos funcionales, disfuncionales y las instituciones, y de qué manera se podía ir contribuyendo a solucionarlo; y anunció que votaría en contra del predictamen.

El congresista SOTO PALACIOS indicó que había leído las opiniones ingresadas a la Comisión de algunos expertos en el tema, como los señores Natale Amprimo, Enrique Ghersi y Antero Flores-Aráoz, en las cuales vertían sus observaciones a los proyectos de ley. En ese sentido, recordó que algunos de los especialistas también alcanzaban algunas alternativas de solución, como que el Consejo de Estado estuviese conformado solo por los presidentes de los tres poderes del Estado y que este fuese un órgano consultivo, sin carácter vinculante. Sugirió retirar a los representantes de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Agregó que votaría a favor del predictamen con las correcciones indicadas.



Reasumió la Presidencia la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos.

La PRESIDENTA indicó que se recogerían las diversas opiniones de los congresistas y que se postergaría el debate del predictamen para una siguiente sesión.

El congresista ARAGÓN CARREÑO indicó que, cuando se dictaba una ley, se hacía para regular hechos existentes dentro de una comunidad o sociedad, pero que también se hacía para crear aspectos o espacios que no estaban regulados por el ordenamiento jurídico. Recordó que el Consejo de Estado había venido funcionando por la vía de los hechos sin una base legal o jurídica, lo que hacía necesario que se regulase de manera legal.

La congresista MOYANO DELGADO coincidió con el congresista Aragón Carreño con que existían leyes que regulaban aspectos políticos, sociales, civiles y penales, entre otros. Explicó que, cuando se creaba un organismo, la norma debía consignar la creación de este, lo cual no se estaba recogiendo en el predictamen, que indicaba en su título que se proponía regular el funcionamiento del Consejo de Estado.

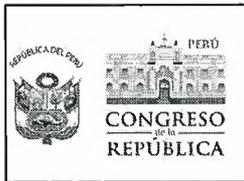
La PRESIDENTA reiteró que se dejaría abierto el debate para seguir recibiendo las opiniones de los especialistas y mejorar la redacción.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA indicó que se tendría la sustentación de los predictámenes de control de los siguientes decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario: Decreto de Urgencia 002-2019, por el que se aprueba medidas para la realización de las elecciones para un nuevo Congreso; Decreto de Urgencia 003-2019, por el que se establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro; Decreto de Urgencia 004-2019, por el que se establecen medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público; Decreto de Urgencia 006-2019, por el que se regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas; y el Decreto de Urgencia 007-2019, por el que se declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad.

Recordó que los decretos de urgencia habían sido dictaminados en el periodo parlamentario anterior, pero que, por disposición del Consejo Directivo, a través del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, debían ser nuevamente sometidos a evaluación y pronunciamiento de esta comisión.

Explicó que en los predictámenes que se presentaban se recogían los antecedentes y estudios realizados por el anterior Congreso y que se presentaba similar conclusión, en el sentido de que si bien todos estos decretos de urgencia del interregno cumplían con



Comisión de Constitución y Reglamento

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

los parámetros normativos sustanciales desarrollados por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anterior; se recomendaba, en los casos de los predictámenes de los decretos de urgencia 003 y 007-2019, exhortar al Poder Ejecutivo a cumplir con la dación en cuenta de la emisión de estas normas dentro del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, que era de 24 horas de publicada la norma, toda vez que en estos dos casos, el Poder Ejecutivo había dado cuenta fuera de dicho plazo.

La PRESIDENTA planteó, por economía procesal y considerando que se trataban de normas de la misma naturaleza y rango, que la aprobación de los dictámenes fueran sometidos a consulta en una sola votación.

No habiendo objeciones, dispuso votar los predictámenes de control constitucional de los decretos de urgencia del interregno parlamentario 002, 003, 004, 006 y 007-2019.

Sometido a votación los predictámenes fueron aprobados, por mayoría, con 12 votos a favor y 4 abstenciones.

Votaron a favor los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Se abstuvieron los congresistas CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUTIPA CCAMA, Víctor; PAREDES GONZÁLES, Alex (accesitario en reemplazo del congresista José Balcázar Zelada) y QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

En esta estación —siendo las 12 h 17 min— se dejó constancia del ingreso a la sesión del congresista Eduardo Salhuana Cavides, a efectos de considerar su asistencia.

Se acordó la dispensa de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado.

En este estado, la PRESIDENTA levantó la decimocuarta sesión ordinaria.

Eran las 12 h 43 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 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2022 11:02:50-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2022 10:50:42-0500

Lima, 04 de febrero de 2022.

Oficio N° 216-2021-2022/JLEA-CR

Dra.
CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. -

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla e informarle por especial encargo del señor Congresista Dr. José Luis Elías Avalos, miembro titular de la comisión que usted dignamente preside, que el legislador José Luis Elías, se encuentra fuera del país por motivos personales, no siendo posible que pueda suscribir a la fecha documento alguno.

Cordialmente,

Miguel Angel Ibarra Trujillo
Asesor
JOSE LUIS ELIAS AVALOS



Firmado digitalmente por:
IBARRA TRUJILLO MIGUEL
ANGEL FIR 07877294 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/02/2022 14:40:24-0500