



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR)

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES, Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021 – 2022**

Señora presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente observación del Poder Ejecutivo:

- Observación a la Autógrafa de Ley que Modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (**Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR**)

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Décimo Tercera Sesión Ordinaria celebrada el martes 15 de marzo de 2022, del periodo anual de sesiones 2021-2022, realizada por medios virtuales mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen de **INSISTENCIA** recaída en la observación remitida por el Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa de Ley que Modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (**Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR**), habiendo registrado el voto favorable de los congresistas: Obando Morgan Auristela Ana, Torres Salinas Rosio, Marticorena Mendoza Jorge Alfonso, Doroteo Carbajo Raúl Felipe, Flores Ancachi Jorge Luis, Paredes Fonseca Karol Ivett, Medina Minaya Esdras Ricardo, Huamán Coronado Raúl, Moyano Delgado Martha Lupe, Amuruz Dulanto Yessica Rosselli, y Yarrow Lumbreras Norma Martina.

Votaron en contra los congresistas: Pariona Sinche Alfredo, Gonza Castillo Américo y Robles Araujo Silvana Emperatriz.

Se abstuvo el congresista: Elera García Wilmar Alberto.

La Comisión en su Décimo Tercera Sesión Ordinaria efectuada el martes 15 de marzo de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Conforme a la información disponible, los Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR fueron acumulados y sometidos a debate en el Pleno del Congreso el 17 de diciembre de 2021, siendo

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

aprobado en primera votación, para posteriormente, el 13 de enero de 2022 ser aprobado en segunda votación.

El Proyecto de Ley 0055/2021-CR, contenido en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento ha sido parte del debate y aprobación del texto sustitutorio consensuado de las 2 comisiones dictaminadoras y aprobado por Pleno del Congreso el 17 de diciembre de 2021 y el 13 de enero de 2022 en primera y segunda votación respectivamente, conforme fluye del Diario de Debates de las Sesiones Plenarias citadas, por lo que, se le incorpora como Proyecto acumulado en el presente dictamen.

El 1 de marzo de 2022, el Área de Trámite Documentario ha remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado la observación del Poder Ejecutivo con relación a la Autógrafa de Ley que Modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (**Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR**).

La observación fue suscrita por el Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones y el Presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres Vásquez.

Con arreglo al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, conforme al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero corren en el expediente que dio origen a la autógrafa observada.

II. CONTENIDO DE LA OBSERVACIÓN

La observación a la autógrafa que propone modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y establecer requisitos para asumir los cargos de Ministro y Viceministro (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491/2021-CR) contiene los siguientes puntos:

- a) Establece requisitos no previstos en la Constitución Política del Perú para el nombramiento de Ministros de Estado.
- b) Vulnera el principio de separación de poderes previsto en la Constitución Política del Perú.
- c) Desborda los parámetros de constitucionalidad al establecer un deber de información del Presidente del Consejo de Ministros relativo al nombramiento de Ministros y Viceministros.
- d) Se contrapone a la potestad del Presidente de la República para dirigir y aprobar la Política General del Gobierno.

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

- e) Restringe el derecho a la presunción de inocencia sin contar con un test de proporcionalidad que sustente ello.

III. MARCO NORMATIVO NACIONAL

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley 31043, Ley de Reforma Constitucional que incorpora los artículos 34-A y 39-A de la Constitución Política del Perú.
- c) Reglamento del Congreso de la República.
- d) Resolución Legislativa del Congreso 022-2021-CR, dispuso la modificación de los artículos 20 y 34 del Reglamento del Congreso de la República, disponiendo la prohibición expresa de integrar en calidad de miembro titular o accesitario de las Comisiones de Inteligencia y Defensa Nacional a los Congresistas de la República que se encuentren siendo investigados, procesados o que tengan sentencia condenatoria por algunos de los delitos previstos en los artículos 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 316 y 317 del Código Penal, así como en el Decreto Ley 25475 o en la Ley 30077.
- e) Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos ha practicado varios cambios con la finalidad de establecer prohibiciones para postular a cargos de elección popular.
- f) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- g) Código Penal.
- h) Ley 25475, Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación.
- i) Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado.
- j) Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- k) Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- l) Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y normas complementarias

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES

La Comisión, realizará un análisis de cada uno de los puntos observados y sus fundamentos:

- a) **Observación 1:** En este punto de la observación se hace un recuento de las modificaciones normativas propuestas por la autógrafa no constituyéndose en una observación real.



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Comentario:

No contiene una observación, por lo cual, no nos pronunciaremos sobre este punto.

b) Observación 2: Establece requisitos no previstos en la Constitución Política del Perú para el nombramiento de Ministros de Estado.

Señala que el artículo 124 de la Constitución Política del Perú establece tres requisitos para ser nombrado Ministro de Estado: i) Ser peruano de nacimiento, ii) ser ciudadano en ejercicio y iii) haber cumplido veinticinco años de edad.

Según la observación, el Tribunal Constitucional al desarrollar aspectos y materias relativas a la discrecionalidad en la actividad estatal ha señalado que la discrecionalidad política tiene que ver con las funciones relacionadas con el curso de la acción política, los objetivos de gobierno y la dinámica del poder gubernamental.

Por ello, cualquier requisito que supere o exceda el parámetro constitucional para el nombramiento de ministros, competencia de naturaleza política, desborda el margen de discrecionalidad que puede ejercer el Presidente de la República.

Asimismo, señala la observación que desde similar perspectiva el Tribunal Constitucional, al evaluar los supuestos en que se incurre en una infracción constitucional de forma, ha señalado que, si bien el accionar del Congreso permite un considerable nivel de discrecionalidad, este no faculta a inobservar las pautas que emanan de la Constitución o del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado.

Finalmente, la observación precisa que, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo forma parte del bloque de constitucionalidad, las modificaciones que establece la autógrafa a dicho cuerpo legal, a través de la incorporación de los artículos 15-A y 26-A, como de la modificación de los artículos 15, 16 y 18 de la citada ley, constituyen reglas adicionales a las previstas en el artículo 124 de la Constitución, que constituye parámetro constitucional para el nombramiento de Ministros.

Comentario:

Se debe precisar que la Constitución Política del Perú en su artículo 124 establece los requisitos constitucionales para ser Ministro de Estado (peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y veinticinco años), de la misma forma que el artículo 90 establece requisitos para Congresistas de la República (peruano de nacimiento, veinticinco años y gozar de derecho de sufragio) y el artículo 110 establece los requisitos constitucionales para ser Presidente de la República (peruano de nacimiento, treinta y cinco años y gozar de derechos de sufragio).



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Sin embargo, tanto en el caso de Congresistas de la República, como en el caso del Presidente de la República las leyes vigentes también establecen requisitos adicionales no contemplados en la Constitución Política del Perú.

En efecto, el literal h) del artículo 107 y el literal d) del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece requisitos adicionales a los establecidos en la Constitución para el caso de Congresistas de la República y Presidente de la República, por ejemplo, no pueden acceder al cargo quienes no se encuentren inscritos debidamente en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y tampoco pueden ser elegidos los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).

Asimismo, tampoco puede ser Presidente de la República el cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección, de acuerdo al literal e) del artículo 107 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Habiendo varios precedentes de requisitos infra constitucionales para altos funcionarios como Presidente y Congresistas de la República, resulta impreciso señalar que en virtud de la discrecionalidad en la actividad estatal no pueden establecerse requisitos adicionales para Ministros de Estado, más aún cuando los requisitos planteados buscan atraer a los cargos de Ministros y Viceministros a personas probas, idóneas y sin cuestionamientos.

Respecto a la presunta inobservancia de la Constitución y el Reglamento del Congreso y la pretendida consecuencia de acusación constitucional para los congresistas que lo hagan, esta fundamentación no es precisa pues desconoce que el artículo 93 de la Constitución dispone que los Congresistas de la República no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación y que no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, esta disposición, precisamente figura en nuestra carta magna para combatir cualquier tipo de presión o amenaza velada como la propuesta en la observación del Poder Ejecutivo, pues no corresponde ningún proceso contra los Congresistas de la República por ejercer los votos.

Finalmente, respecto a la afirmación de que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo forma parte del bloque de constitucionalidad, debemos señalar que el Tribunal Constitucional ya ha señalado a qué se refiere cuando habla de bloque de constitucionalidad, núcleo duro o cláusulas pétreas en su Sentencia recaída en el Expediente 0014-2002-AI.

En efecto, en su fundamento jurídico 76 de la señalada sentencia se precisa que "[Los] límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado."

En este sentido, podemos colegir que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no forma parte del bloque de constitucionalidad, ya que este bloque se encuentra compuesto por principios -y no leyes- contenidos en la Constitución que no pueden ser materia de reforma constitucional, como la dignidad de las personas, la soberanía de un pueblo, el Estado democrático de derecho, la forma republicana de gobierno, el régimen político y la forma de Estado.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA.

c) Observación 3: Vulnera el principio de separación de poderes previsto en la Constitución Política del Perú

La observación precisa que el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que, conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución Política del Perú, nuestra república es un Estado democrático y social de derecho y el gobierno se organiza según el principio de separación de poderes.

También señala que el Tribunal Constitucional ha establecido que la propia Constitución señala las reglas que limitan la atribución del Presidente de la República para el nombramiento de Ministros.

En este contexto, precisa que los artículos 33, 100, 122 y 124 de la Constitución Política establecen los requisitos, y a su vez los límites a la facultad del Presidente de la República de nombrar Ministros de Estado. Por tal motivo, establecer a través de la autógrafa distintas reglas que inciden en la atribución exclusiva y excluyente del Presidente de la República para nombrar Ministros, vulnera el principio de separación de poderes, más aún, cuando fuera de los requisitos mencionados, en el nombramiento de ministros el Presidente de la República tiene amplia libertad como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC.

Comentario:



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC hace un recuento de los límites constitucionales con que cuenta el Presidente de la República durante el proceso de nombramiento de Ministros de Estado, esta misma sentencia no menciona que dichos requisitos o límites son los únicos que pueden contemplarse para poder nombrar a un Ministro y tampoco señala que establecer requisitos adicionales, como lo hace la autógrafa, vulnera el principio de separación de poderes.

Aún más, hemos demostrado que existen requisitos infra constitucionales tanto para el caso de Presidentes de la República como para el caso de Congresistas de la República, en consecuencia, con mayor razón deberían existir requisitos adicionales para el caso de Ministros de Estado, entendiendo que estos últimos no son elegidos por votación popular sino por designación directa.

Por ello, es incorrecto señalar que solamente la Constitución Política del Perú debe contemplar los requisitos para acceder al cargo de Ministro de Estado y sustentar que plantear lo contrario vulnera el principio de separación de poderes.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e **INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA**

d) Observación 4: Desborda los parámetros de constitucionalidad al establecer un deber de información del Presidente del Consejo de Ministros relativo al nombramiento de Ministros y Viceministros

La observación señala que el numeral 15-A.3 del artículo 15-A de la autógrafa que plantea que el Presidente del Consejo de Ministros es responsable de verificar el contenido de la declaración jurada de cumplimiento de requisitos para ser Ministro de Estado y sobre investigaciones fiscales, procesos judiciales y procedimientos administrativos e informa al Congreso en un plazo no mayor de 5 días hábiles posteriores a la publicación de la resolución de nombramiento, desbordan los parámetros de constitucionalidad al establecer un procedimiento que incorpora un deber de información del Presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República, que no se encuentra previsto en la Constitución.

Comentario:

Nuevamente se sustenta que el Presidente del Consejo de Ministros no debe realizar un procedimiento de verificación porque así no se encuentra contemplado en la Constitución Política del Perú.

Sobre el particular, se aprecia que la presente observación apunta a una voluntad del Poder Ejecutivo de restringir el principio de transparencia que debe



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

tener todo funcionario público, pues no se está ejerciendo un cargo en una institución privada, sino por el contrario son los cargos de más alta graduación en el Poder Ejecutivo, después del cargo de Presidente de la República; por ello, resulta importante que la población conozca todos los antecedentes de nuestras autoridades.

Resulta importante también para la ciudadanía conocer si la máxima autoridad de un sector tiene antecedentes de procesos administrativos o judiciales, e incluso si tiene investigaciones fiscales, ya que debemos procurar que ingrese a la administración pública personal idóneo, con formación académica adecuada, experiencia y sobre todo sin cuestionamiento alguno durante su ejercicio profesional.

Se ha contemplado que sea el Presidente del Consejo de Ministros quien verifique y alcance esta información al Congreso de la República debido a que según el artículo 122 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República nombra y remueve a los demás ministros a propuesta y con acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros.

Si el Presidente del Consejo de Ministros es el que propone a los demás Ministros para ser nombrados, se supone que ha realizado un análisis previo del perfil de la persona que va proponer, pues de lo contrario estaría actuando con poca diligencia en el cargo proponiendo personas cuestionada.

En este sentido, la declaración jurada sirve como un filtro previo que el Presidente del Consejo de Ministros puede solicitar a cada uno de los Ministros antes de proponerlo al Presidente de la República, lo cual constituye una garantía de idoneidad o no para ser nombrado en el cargo.

Por otra parte, el mencionado "*desborde de parámetros de constitucionalidad*" no es un término que ha sido definido ni académica, ni normativa, ni jurisprudencialmente; se entiende que se trata dar cuenta de una presunta inconstitucionalidad de la propuesta legislativa que busca que se informe previamente sobre procesos y procedimientos con que cuente la persona antes de ser nombrada en el cargo.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e **INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA**

- e) **Observación 5: Se contrapone a la potestad del Presidente de la República para dirigir y aprobar la Política General del Gobierno**



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Señala la observación que conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República dirigir la Política General de Gobierno.

Asimismo, sustentan que, en el marco del referido precepto constitucional, el literal a) del artículo 8 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que corresponde al Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, entre otras funciones dirigir y aprobar la Política General de Gobierno.

En tal sentido, sostienen que la modificación del numeral 4 del artículo 16 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo plantea establecer como atribución del Consejo de Ministros aprobar la Política General de Gobierno, contraponiéndose con el artículo 8, literal a) de la misma norma.

Comentario:

La propia observación hace mención al párrafo 7.4 del artículo 7 del Decreto Supremo 029-2018-PCM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, que señala lo siguiente:

“Artículo 7.- Política General de Gobierno

*7.4 A los cuarenta (40) días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, **el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno**, en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes. Dicha Política General se materializa mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros”. (Subrayado nuestro)*

De la lectura de la norma acotada se infiere que el actual procedimiento para la aprobación de la Política General de Gobierno contempla que es el Consejo de Ministros el que aprueba la Política General de Gobierno, a iniciativa del Presidente de la República, es decir, la propuesta de la autógrafa lo único que hace es elevar a rango legal lo que actualmente se encuentra contemplado en una norma reglamentaria.

Esta elevación normativa no es ni por asomo inconstitucional pues siempre, tal como lo dispone el artículo 118, numeral 3 de la Constitución, es el Presidente de la República quien propone la Política General de Gobierno y nadie más que él.

Para mayor abundamiento, en el Décimo Cuarto Considerando del Decreto Supremo 164-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021- 2026; señala en forma expresa e indubitable que

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

la Política General del Gobierno vigente cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Por ello, esta observación es contradictoria con los propios actos de gobierno pues, pretende desconocer el actual procedimiento que fue aplicado para la aprobación de la Política General de Gobierno vigente para el periodo 2021-2026.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

f) Observación 6: Restringe el derecho a la presunción de inocencia sin contar con un test de proporcionalidad que sustente ello

La observación plantea que el dictamen no cuenta con un test de proporcionalidad que pueda justificar la legitimidad de la restricción del derecho a la presunción de inocencia respecto a las limitaciones para ser designados Ministros o Viceministros en la Presidencia del Consejo de Ministros, en el Ministerio de Defensa o en el Ministerio del Interior, para quienes, conforme a la normativa vigente se encuentren con acusación fiscal o estén siendo juzgados ante el Poder Judicial por delitos de terrorismo o tráfico ilícito de drogas; tal como señala el tercer párrafo que la autógrafa plantea agregar al artículo 15 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; por lo que la autógrafa carece de suficiente justificación respecto a su constitucionalidad.

Asimismo, señalan que al no contar los dictámenes referidos a la Autógrafa de Ley con el respectivo "Test de Proporcionalidad" que permita determinar la constitucionalidad de la restricción del derecho fundamental a la presunción de inocencia, se puede afirmar que la misma no se encuentra adecuadamente sustentada.

Comentario:

Previo al desarrollo del análisis de la observación planteada se debe establecer que la prohibición para acceder a cargos de Ministros y Viceministros en la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Defensa y Ministerio de Interior incluye a los siguientes 8 cargos públicos:

MINISTERIO	VICEMINISTERIO
Presidente del Consejo de Ministros	• Viceministro de Gobernanza Territorial



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Ministro de Defensa	• Viceministerio de Recursos para la Defensa
	• Viceministerio de Políticas para la Defensa
Ministro del Interior	• Viceministerio de Seguridad Pública
	• Viceministerio de Orden Interno

Por otra parte, consideramos que esta observación no se encuentra correctamente planteada pues se alega una vulneración al derecho de presunción de inocencia, cuando en realidad se está restringiendo el derecho a ocupar cargos públicos a procesados por terrorismo y narcotráfico; precisamente se les prohíbe acceder a cargos en los cuales tengan acceso a información sensible de inteligencia que pueda perjudicar un derecho superior.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente 02124-2017-PA/TC, fundamentos jurídicos 5 y 6, con fecha de sentencia 7 de enero de 2021, lo siguiente:

- “5. No obstante, para el desarrollo del derecho fundamental a la presunción de inocencia, es pertinente sentar algunas precisiones adicionales a efectos de una cabal comprensión y tutela del derecho en mención. En primer lugar, se quiere decir que, como todo derecho fundamental, el derecho a la presunción de inocencia tiene un doble carácter. Esto es, que no solamente es un derecho subjetivo sino también una institución objetiva, dado que comporta determinados valores inherentes al ordenamiento constitucional.
6. En segundo lugar, **el derecho fundamental a la presunción de inocencia no es un derecho absoluto, sino relativo. De ahí que, en nuestro ordenamiento, se admitan determinadas medidas cautelares personales -como la detención preventiva o detención provisional -, sin que ello signifique su afectación;** pues, justamente, la finalidad de dichas medidas es el esclarecimiento del supuesto hecho punible; siempre, claro está, que estas sean dictadas bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. (Subrayado nuestro)

De los fundamentos jurídicos acotados se colige que el Tribunal Constitucional advierte que la posible afectación al derecho fundamental a la presunción de inocencia se materializa no prohibiendo el trabajo en determinados cargos públicos, sino admitiendo medidas como la prisión preventiva o detención provisional, es decir, en el presente caso no se estaría afectando en forma directa el derecho a la presunción de inocencia aludida.



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

Asimismo, la observación plantea que se estaría restringiendo el derecho a la presunción de inocencia de las personas que podrían ser Ministros, al no permitirse nombrar en los cargos de Ministros de Defensa, Interior y Presidente del Consejo de Ministros, a quienes cuenten con acusación fiscal por delitos de terrorismo o narcotráfico.

Debemos precisar que esta medida restrictiva se viene aplicando, aún con mayor intensidad, en el caso de docentes denunciados administrativa o judicialmente por delitos de apología del terrorismo, terrorismo y sus formas agravadas.

Efectivamente, el artículo 44 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial establece que el director de una institución educativa separa preventivamente al profesor cuando exista denuncia administrativa o judicial contra este por presunto delito de apología al terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas; manteniendo dicha separación del cargo hasta que culmine el procedimiento administrativo o judicial.

Esta medida, sin duda busca proteger un fin superior al principio de inocencia y derecho al trabajo del docente separado. En efecto, se trata de proteger a los estudiantes de la influencia de un docente que es cuestionado sólo por denuncias -no acusaciones fiscales como en el caso que nos ocupa- por lo cual no se le permite acceder a brindar sus servicios en las aulas.

Del mismo modo, lo que se busca al no permitir que personas con acusaciones fiscales por delitos de terrorismo o narcotráfico accedan a cargos de Ministros de Defensa, Interior y Presidente del Consejo de Ministros, es proteger un fin superior al principio de inocencia y derecho del trabajo de estas personas, pues nombrarlos en dichos cargos podría poner en riesgo la vida de muchas personas que luchan precisamente contra el terrorismo y el narcotráfico.

Esta observación no tiene relación con el texto de la autógrafa o presunción de inconstitucionalidad de la misma, pues no cuestiona que la medida sino su fundamentación o sustento.

Pese a no ser realmente indispensable la realización del test de proporcionalidad para sustentar la propuesta, realizaremos un breve análisis bajo los tres principios que componen dicho test, teniendo como premisa la afectación del derecho constitucional al trabajo de las personas que pudieran ser designadas como Ministros y Viceministros de Defensa Interior y de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- a) **Principio de idoneidad o adecuación:** La observación propone que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objeto constitucionalmente legítimo, suponiendo dos cosas: Primero, la legitimidad constitucional del objeto y, segundo, la idoneidad de la medida sub examine.



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

En el caso que nos ocupa se está interviniendo el derecho fundamental al trabajo contenido en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución, que señala: *"Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a ley"*. (Subrayado nuestro)

El objeto constitucional que se busca proteger es el derecho fundamental a la vida y la salud contenido en el numeral 1 del artículo 2, de la Constitución que señala *"Toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica, física y a su libre desarrollo y bienestar"*. (Subrayado nuestro)

Bajo esta premisa, la medida afecta a los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que batallan diariamente contra el terrorismo y narcotráfico en nuestro país, en forma directa mediante el combate en zonas de emergencia o en trabajos encubiertos de inteligencia.

Desde esta perspectiva, resulta idóneo privilegiar el derecho fundamental a la vida y la integridad física de los efectivos policiales y militares que luchan contra el terrorismo y narcotráfico, frente al derecho al trabajo de personas que cuentan con acusación fiscal por delitos de terrorismo y narcotráfico; más aún, cuando la propia Constitución establece que el trabajo debe efectuarse con sujeción a Ley.

- b) **Principio de necesidad:** La observación sobre este principio que, significa que para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objeto propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado.

Es el caso materia de análisis, la observación planteada a la autógrafa no ha considerado que el dictamen aprobado en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado, establecía un párrafo con una medida aún más gravosa que pasamos a detallar: *"No pueden ser nombrados ministros quienes, conforme a la normativa vigente, se encuentran con investigación fiscal preparatoria o siendo juzgados ante el Poder Judicial por delitos de terrorismo, crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios o violencia familiar"*

La propuesta de la autógrafa reviste mucha menor intensidad a la afectación de derecho al trabajo (es más benigna) pues está dirigida no a todo Consejo de Ministros sino a tres sectores a los cuales les llega información relevante sobre la lucha contra el terrorismo y narcotráfico en nuestro país, a través de notas de inteligencia.

Asimismo, la aplicación se ha reducido a dos delitos muy puntuales como terrorismo y narcotráfico, dejando de considerar a la investigación fiscal



Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

preparatoria como el elemento crítico para determinar la prohibición y elevando este requisito a la acusación fiscal, etapa en la cual existe una mayor certeza y evidencias de la comisión de delitos.

Siendo que las señaladas notas de inteligencia pueden advertir de la presencia de grupos organizados de terroristas o narcotraficantes, el estar procesado por estos delitos, por presuntamente formar parte de estas organizaciones terroristas o de narcotráfico, puede ser peligroso pues la información recibida podría ser utilizada para atacar contra la vida de efectivos policiales y militares, afectando su derecho a la vida y la integridad física.

- c) **Principio de proporcionalidad en sentido estricto:** La observación señala que para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de esta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental.

Se tiene la total certeza que el grado de realización del objetivo de proteger la vida y la integridad física de los miembros de nuestras Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, es mucho mayor que el derecho al trabajo de los acusados por terrorismo y narcotráfico.

Basta que una persona que cuente con acusación fiscal sea nombrada Ministro de Interior, Defensa o Presidente de Consejo de Ministros para que automáticamente acceda a notas de inteligencia de lucha contra estos flagelos de nuestra sociedad, abriéndose una posibilidad muy peligrosa de afectación a la vida y la integridad física de peruanos.

No se debe perder la perspectiva que no se está restringiendo el derecho al trabajo en el sector privado o público a los que cuenten con acusación fiscal por terrorismo y narcotráfico; lo único que se restringe es el acceso a ocho cargos de Ministros y Viceministros en determinados sectores estratégicos que reciben información privilegiada que podría ser mal utilizada en perjuicio de nuestro propio país. Bajo este parámetro, la medida es proporcional en sentido estricto.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desvirtúa la observación planteada por el Poder Ejecutivo e INSISTE EN EL CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

En consecuencia, por los argumentos expuestos y en vista que las observaciones a la autógrafa de ley formulada por el Poder Ejecutivo han sido debidamente desvirtuadas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)

y Modernización de la Gestión del Estado, se pronuncia por la **INSISTENCIA** del texto aprobado por el Congreso de la República.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, en el tercer párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, y en el Acuerdo del Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, de fecha 16 de septiembre de 2003, respecto de las observaciones del Poder Ejecutivo, recomienda **APROBAR LA INSISTENCIA** en la Autógrafa de la Ley que Modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros, aprobada por el Pleno del Congreso, en los términos de la autógrafa:



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21458255 hard
Dese Cuenta del
Sala de Comisión
Fecha: 17/03/2022 14:08:16-0500
Lima, 15 de marzo de 2022



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 18:22:13-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 18:14:14-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/03/2022 15:26:19-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2022 14:58:58-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/03/2022 19:07:25-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17/03/2022 10:16:29-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 11:57:27-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 13:27:03-0500

Dictamen de Insistencia recaído en la observación remitida por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la Finalidad de Establecer Procedimientos para el Nombramiento de Ministros y Viceministros, y Atribuciones del Consejo de Ministros (Proyectos de Ley 0005/2021-CR, 0037/2021-CR, 0051/2021-DP, 0055/2021-CR y 491-2021-CR)



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA EDRAS
RICARDO FIR 29423212 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/03/2022 19:06:52-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2022 15:24:18-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2022 15:23:41-0500