



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley **4639/2022-CR**, proyecto de ley de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de mayo de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano (con reserva), Cavero Alva, Aguinaga Recuenco, Alegría García, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Muñante Barrios, Tudela Gutiérrez y Elías Ávalos; del voto en contra de los congresistas Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Echeverría Rodríguez, Luque Ibarra, Cutipa Ccama y Pablo Medina; y de la abstención de los congresistas Aragón Carreño, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia y Echaíz de Núñez Izaga.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El proyecto de ley de reforma constitucional 4639/2022-CR, proyecto de ley que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política, fue presentada por el congresista **HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS**, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, ello ante el Área de Trámite documentario del Congreso de la República con fecha 31 de marzo de 2023, y fue decretado el 4 de abril de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos normativos sobre el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario

A la fecha existen los siguientes proyectos normativos relacionados con el control político durante el interregno parlamentario.

Cuadro 1
Antecedentes normativos
Período Parlamentario 2021-2026

PROYECTO NORMATIVO	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
4619/2022-CR	Proyecto de resolución legislativa del Congreso que establece el procedimiento de control de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario.	Propone incorporar el artículo 92-A al Reglamento del Congreso de la República.	En comisión

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 2
Antecedentes normativos
Período Parlamentario 2016-2021

PROYECTO NORMATIVO	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
7780/2020-CR	Ley de resolución legislativa del Congreso que incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República sobre el procedimiento de los decretos de urgencia en el interregno parlamentario	Propone incorporar el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República.	Archivo
5712/2020-CR	Resolución legislativa que propone establecer el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia dictados en el interregno parlamentario	Propone establecer el procedimiento de control sobre los Decretos de Urgencia dictados en el interregno parlamentario	Archivo

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuadro 3
Antecedentes normativos
Período Parlamentario 2001-2006

PROYECTO NORMATIVO	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
6432-2003-CR	Propone modificar el artículo 42 del Reglamento del Congreso, precisando las condiciones para que la Comisión Permanente ejerza la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue	Propone modificar el artículo 42 al Reglamento del Congreso de la República	Archivo
3708-2002-CR	Propone modificar el artículo 43 del Reglamento del Congreso, el cual se refiere a que la Comisión Permanente sólo podrá aprobar dictámenes que se encuentren en la agenda fija en el Pleno del Congreso	Propone modificar el artículo 43 al Reglamento del Congreso de la República	Archivo
2069-2002-CR	Propone modificar el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, en tal sentido corresponde a la Comisión Permanente acusar a los Viceministros	Propone modificar el artículo 99 de la Constitución Política	Archivo

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

- Mediante los Oficios 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463 y 2464-2022-2023-CCR/CR, se solicitó opinión a las siguientes instituciones, especialistas en derecho parlamentario y derecho constitucional sobre el Proyecto de Ley de reforma constitucional 4639/2022-CR:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuadro 4
Opiniones solicitadas respecto del
Proyecto de Ley 4639/2022-CR

OFICIO N°	NOMBRE Y APELLIDO	ESPECIALIDAD / CARGO
2458-2022-2023-CCR/CR	JOSÉ ANDRÉS TELLO ALFARO	MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
2459-2022-2023-CCR/CR	CÉSAR DELGADO GUEMBES	ESPECIALISTA EN DERECHO PARLAMENTARIO
2460-2022-2023-CCR/CR	DOMINGO GARCÍA BELAUNDE	ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
2461-2022-2023-CCR/CR	CARLOS HAKANSSON NIETO	ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
2462-2022-2023-CCR/CR	VICTOR GARCÍA TOMA	ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
2463-2022-2023-CCR/CR	FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI	ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
2464-2022-2023-CCR/CR	ERNESTO ÁLVAREZ MIRANDA	ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

A la fecha esta Comisión, no ha recibido respuesta a las solicitudes de opinión realizadas al Proyecto de ley de reforma constitucional 4639/2022-CR.

2.3. Opiniones ciudadanas

A la fecha se advierte la siguiente opinión ciudadana al proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto fortalecer las funciones de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario regulado en el artículo 135 de la Constitución Política.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Seguimiento Proyectos Acumulados Documentación Anexa Secciones Opinión Ciudadana



III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, resumiremos el contenido y alcance de la propuesta legislativa de reforma constitucional:

- El proyecto de ley 4639/2022-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política, propone lo siguiente:

Cuadro 5
Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que
modifica el artículo 135 de la Constitución Política

Constitución Política	PL 4639/2022-CR
Artículo 135. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta	Artículo 135. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.	procede a su prórroga, modificación o derogatoria de acuerdo con su reglamento. La Comisión Permanente durante el interregno parlamentario ejerce las demás acciones de control político según lo regulado en su reglamento.
---	--

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

- b. El contenido de la propuesta de reforma constitucional contenida en el Proyecto de Ley 4639/2022-CR que tiene el propósito de fortalecer la función de control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política se sustenta en las siguientes razones que se advierten en la exposición de motivos:

El presente Proyecto de Ley de Reforma Constitucional tiene como finalidad fortalecer las funciones de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en el supuesto que regula el artículo 134 de la Constitución Política que, in fine, refiere:

"El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros [...]"

Es así que bajo el principio de eficacia integradora de la Constitución Política del Perú se afirma que los diversos principios, valores e instituciones del texto fundamental, en algunas circunstancias devienen en conflicto, por lo que una de las funciones de la denominada ingeniería constitucional radica en armonizar e integrar esta disforia en un cuerpo armónico, y que al respecto el Tribunal Constitucional ha manifestado:

[...] en efecto, las normas constitucionales no pueden ser comprendidas como átomos desprovistos de interrelación, pues ello comportaría

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*conclusiones incongruentes. Por el contrario, su sistemática interna obliga a apreciar a la Norma Fundamental como un todo unitario, como una suma de instituciones poseedoras de una lógica integradora uniforme."*¹

Esta falta de claridad en el artículo 135 de la Constitución obedece a una carencia de regulación específica de las funciones de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario que puede generar incertidumbre tanto en los miembros de la Comisión Permanente, así como en los demás organismos constitucionalmente autónomos, en especial, las relaciones que se dan con el Poder Ejecutivo en una situación extraordinaria de crisis política como el que supone la disolución constitucional del Parlamento regulada en el artículo 134 de la Constitución Política.

Por ello, en aquellos contextos de profunda crisis política como el que supone las relaciones de poder luego de la disolución del Congreso, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución, el control político de las acciones del Poder Ejecutivo no deben diluirse, sino por el contrario, mantenerse incólumes, e incluso fortalecerse, ello en la medida que el balance de poderes en un Estado Constitucional y Social de Derecho exige que el poder, incluso durante el interregno parlamentario, se encuentre lo mejor controlado posible, siendo ello, en puridad lo que propone el Proyecto Ley de Reforma Constitucional presentado.

En ese orden de ideas, desde la teoría política, en concreto con John Locke en el Segundo Tratado del Gobierno Civil, y de manera más explícita, Charles Louis de Secondat, señor de la Bréde y barón de Montesquieu en el Espíritu de las Leyes, se suele afirmar, que el poder suele expandirse, razón por la cual, la mejor forma de controlar al poder, es por intermedio del propio poder, tanto así

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 5.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

que la división tripartita entre Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, aseguraría, al menos en la teoría, que la toma de decisiones no recayera en pocas manos, sino que al estar distribuido, los poderes se controlarían entre sí. Esta teoría fue mejorada, con la aparición de nuevos órganos constitucionalmente autónomos, que cada vez distribuían mejor el poder.

Por ello se afirmaba, la esencia del constitucionalismo moderno, y en concreto de la ingeniería constitucional, como aporte de la ciencia política al diseño de las estructuras de poder, dan cuenta que mientras el poder, entendido en la clásica definición de Max Weber como la probabilidad de imponer la voluntad sobre la voluntad de los demás, garantiza que las decisiones públicas no se tomen por el mero capricho de las autoridades, sino en causas objetivas y racionales, se desarrolla mejor cuando el poder se encuentra dividido y controlado.

No obstante, si bien las Constituciones están diseñadas para momentos de normalidad, existen situaciones extremas en donde un Poder del Estado (Poder Ejecutivo) puede disolver constitucionalmente otro poder (Poder Legislativo). Así, el artículo 134 de la Constitución refiere al respecto lo siguiente:

Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto².

Conforme lo expuesto, y bajo un análisis más reflexivo se puede advertir que el Congreso de la República en realidad no es disuelto, sino lo que se disuelve es el Pleno del Congreso, dejando incólume a la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta bajo ningún supuesto, situación que guarda correspondencia histórica con la Constitución de 1979, en la cual el Poder Ejecutivo sí podía disolver la Cámara de Diputados, pero no la Cámara de Senadores, cámara que no podía ser disuelta bajo ningún supuesto, conforme se aprecia de la antigua Constitución de 1979:

Artículo 227.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

[...]

Artículo 230.- El Senado no puede ser disuelto³.

En ese orden de ideas, podemos apreciar que el término disolver no es el más acertado, pues podría ser interpretado como la inexistencia del Poder Legislativo durante el interregno parlamentario, lo cual es contrario a la esencia del constitucionalismo, pues el Constituyente estaría admitiendo que durante dicho periodo no existiría separación de poderes, lo cual es incorrecto, pues aún en el periodo de crisis, la Comisión Permanente del Congreso de la República se encuentra en funciones. La Constitución no admite el vacío de Poder, y menos aún un poder sin control, aún así dicho periodo sea breve, pues bien podría ser aprovechado por un Ejecutivo para un ejercicio indebido del poder.

² Artículo 134 de la Constitución Política de 1993.

³ Artículo 227 y 230 de la Constitución Política de 1979

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Si bien la Constitución es enfática al señalar que la Comisión Permanente no puede ser disuelta, es tenue en cuanto a señalar las funciones que le asiste; así, el artículo 135 de la Constitución Política refiere:

Artículo 135. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

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.

Es así, conforme se advierte, el segundo párrafo del artículo 135 del texto fundamental hace referencia a la facultad de la Comisión Permanente para examinar los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario; y el término examinar conforme a la primera excepción de la DRAE hace referencia a "inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado algo", razón por la cual, per se, el texto fundamental hace énfasis en una facultad de control a posteriori, en la medida que en caso de lo examinado por la Comisión Permanente este es remitido al nuevo Congreso una vez se instale, esto implicaría convertir la Comisión Permanente en una mesa de partes, que vea impávida cómo el Ejecutivo ejerce un poder sin control, sin que nada pueda hacer, y ello es contrario a la esencia del constitucionalismo, pues implica un poder sin control.

Por las consideraciones expuestas, el derecho constitucional no soporta la existencia de un poder sin control; así, si durante el interregno parlamentario la Comisión Permanente deviene en una mesa de partes que solo ve las acciones del Poder Ejecutivo, y con ello eliminado el balance de poderes, y que puede terminar deviniendo en actos de corrupción, al no existir un mínimo

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

de mecanismos concurrentes de control; por ello se hace constitucionalmente necesario modificar el artículo 135 de la Constitución con el propósito de hacer explícitas las facultades de control de la Comisión Permanente y evitar los abusos de poder en los que pudiera devenir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, tanto de los decretos de urgencia así como de los otros mecanismos de control político que faculta la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República⁴.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Constitución Política

Artículo 101. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma

⁴ Exposición de motivos del PL 4639/2022-CR

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

4.2. Reglamento del Congreso de la República

Definición, funciones generales y composición

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

La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario. El Presidente somete a consideración del Pleno del Congreso la nómina de los Congresistas propuestos para conformar la Comisión Permanente, a más tardar dentro de los cinco días hábiles posteriores a la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

instalación del primer período anual de sesiones. La elección se realiza dentro de los cinco días hábiles posteriores. Los Vicepresidentes de la Comisión Permanente son los Vicepresidentes del Congreso.

Control sobre la legislación de urgencia en el caso de disolución del Congreso

Artículo 46. Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

Previamente, consideramos oportuno formular algunos apuntes sobre el contenido y alcances de los derechos, principios e instituciones constitucionales que serán analizadas para determinar la constitucionalidad de las funciones de control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario en la propuesta legislativa materia de estudio:

5.1. Sobre el control del poder y la Constitución Política

El derecho constitucional constituye un intento de la civilización occidental de encuadrar jurídicamente el fenómeno político, este enmarque jurídico tiene como propósito que la toma de decisiones de quienes ejercen el poder político no se sustente en el mero capricho o subjetividades, sino en datos objetivos y razonables en base al derecho y la realidad objetiva. Siendo que el poder, tal y como afirma las ciencias sociales, tiende a expandirse, la mejor forma de controlar el poder radica en limitarlo por medio del propio poder, de tal forma que la premisa de dividir para controlar constituye la esencia de la teoría política constitucional moderna, así como axioma de la filosofía política que orienta el Estado liberal, sobre el referido el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Como puede apreciarse, la idea de los "checks and balances" sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevará a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas.

Las ideas de Montesquieu fueron fundamentales para implementar un sistema republicano y presidencialista en los Estados Unidos de América, basado en la partición del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como modelo alternativo al sistema parlamentario de origen británico. Este nuevo modelo de gobierno consagró los ideales antiguos de una constitución mixta. Ambos modelos inspirarían a otros países a adoptar variantes propias de los mismos.

La posterior historia del constitucionalismo fue tumultuosa, y tuvo idas y venidas en la mayoría de los países. Pero el concepto de limitación o separación del poder, implementado de una u otra manera en los modelos de gobierno parlamentario y presidencialista, ha sido desde entonces un elemento esencial en todos los Estados constitucionales modernos. Efectivamente, sin un mecanismo de limitación o separación del poder no puede existir una Constitución⁵.

Bajo lo expuesto, el Estado de Derecho se sustenta esencialmente en el gobierno de las leyes, y no el gobierno de los hombres, esto implica que la potencia de la razón se impone, a la fuerza de los hombres, y por muy poderoso que pueda ser un gobernante, un partido político o una fuerza social, jamás tendrá más fuerza que la ley, puesto que, la ley garantiza imparcialidad, e igualdad entre los hombres en sus dos variantes: igualdad ante la ley, ello a cargo del legislador e igualdad en la aplicación de la leyes, a cargo de los jueces, por ello se afirma que uno de los logros más importantes del constitucionalismo moderno desde 1789, es el culto a los valores de igualdad, libertad y fraternidad que inspiraron la superación

⁵ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 0006-2019-CC/TC, fundamentos jurídicos 23, 24 y 25.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

del Estado Absolutista, pues supuso, de manera literal, la decapitación del poder regio que regentaba Luis XVI como rey absolutista, sobre lo señalado se suele afirmar:

se puede decir que, estando a la premisa filosófica de que el poder político tiende a ser abusado por su detentador y el poder absoluto tiende a ser abusado aún de maneras más atroces y feroces, muestra de ello es que los gobiernos dictatoriales son aquellos que más abusos a los derechos humanos ha registrado la historia, por ello desde la filosofía política se consideró que la mejor forma de controlar al poder era limitarlo mediante el poder. Lo señalado supone que mientras el poder político recaía primeramente sobre las manos de una pequeña asamblea o incluso sobre solo una persona, a la cual Hobbes le llamaba Leviathan y cuyos ejemplos históricos los encontramos en las monarquías absolutistas europeas como la corte de Luis XIV en Francia o Carlos I en España, dichos soberanos concentraban gran poder sobre sí⁶

En ese sentido, si bien el Estado de Derecho significó un gran salto para las libertades ciudadanas, estas a su vez fueron superadas por la idea del Estado Constitucional de Derecho, en donde aún permanece el principio de legalidad, pero traslada la legitimidad del poder a la Constitución y la utiliza como baremo interpretativo para quienes ejercen el poder, tanto así, que el lenguaje del Estado es el lenguaje de las leyes, y con ello se concretiza la idea de que no puede hablarse de la existencia de un Estado Constitucional, sin que el poder se encuentre debidamente controlado, por ello Montesquieu afirmaba:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen el derecho de gentes y el poder judicial de los que dependen del derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, previene y dispone de la guerra y de la paz, envía

⁶ GUTIÉRREZ DE LA CRUZ Cristhian Hugo, *La Comisión de Ética Parlamentaria y la integridad del Congreso de la República*, tesis para optar el grado académico de maestro en gestión de políticas públicas, Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal, 2021.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre los particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado. La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de Espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro⁷

En razón de lo expuesto, el control del poder no se logra, sin que el poder se encuentre dividido, esencialmente en tres baluartes: Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo, aunado a los organismos constitucionales autónomos, en la denominada teoría de *checks and balances*, en donde las instituciones con cuota de poder, conjugan cierto equilibrio constitucional, de tal suerte, que sin afectar las competencias de otras instituciones, ejercen sus funciones en armonía, y en caso que alguna de estos pretendan sobrepasar los límites de poder asignado en el texto constitucional, el Tribunal Constitucional se yergue como gran arbitro, encargado de limitar funciones entre ellos, esto mediante los procesos orgánicos: proceso de inconstitucionalidad y proceso competencial.

Pues así se afirma que un Estado Constitucional, es aquel en donde el límite del poder no radica en los hombres, ni en las leyes, sino en la Constitución Política, pues recordemos que la formula de limitar y controlar garantiza la libertad:

Todo constitucionalismo moderno – entendido como solución jurídica de un problema político – está basado en esta técnica constructiva: limitar y controlar el poder por medio de poderes que se equilibran uno con otro, separados precisamente para que no pueda volver a contrabalancear al otro⁸

5.2. Sobre la Comisión Permanente y la disolución constitucional del Parlamento

⁷ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Orbis, Buenos Aires, 1984, p. 143.

⁸ SARTORI Giovanni, *La política, lógica y método en las Ciencias Sociales*, Editorial del Fondo de Cultura Económica, México, 3era edición, p.162.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Hemos afirmado que la esencia del constitucionalismo radica en limitar y controlar el poder político, pero para controlarlo es necesario primero dividirlo, para así el poder se controle así mismo, existiendo como mínimo un poder que gobierne (Poder Ejecutivo), un poder que legisle (Poder Legislativo) y un poder que administre justicia (Poder Judicial), en esa arquitectura del poder debe existir un balance entre estos, esta ingeniería constitucional tiene el propósito de evitar que uno de estos poderes termine fagocitando a los demás. En razón a ello, mientras el Poder Judicial suele ser considerado un poder neutro en atención que se encarga de la administración de justicia, y la imparcialidad en su condición de árbitro resulta esencial, queda los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo como poderes políticos, ello en razón que son elegidos por la voluntad popular, la de realizar función política, con lo cual se concretiza el balance de poderes en un Estado Constitucional y Social de Derecho:

Desde una perspectiva histórica, el control del poder surge como anhelo y proyecto en situaciones de transición y proyecto en situaciones de transición de un régimen monocrático, totalitario o autoritario hacia algo diferente, en especial, hacia un Estado Constitucional⁹

Ahora bien, los sistemas de gobierno latinoamericanos tienen una larga tradición presidencialista, en razón que a lo largo de su historia republicana el presidente de la República tiene la mayor cuota de poder dentro del sistema político, siendo su poder gravitante, tanto así que todos los demás poderes, gravitan, de una u otra forma dentro de su margen de acción, ello repercute en quien ejerce el gobierno, pues no solo tiene las riendas de un poder del Estado, como líder del Ejecutivo, sino que también, jefe de Estado, a este peso político propio del presidencialismo, o en su versión atenuada, como semi presidencialismo, tiene como contrapartida el Parlamento, el cual constituye el contrapeso o balance político del Poder Ejecutivo, y siendo que las relaciones entre ambos poderes se encuentran establecidas en el texto constitucional, con el propósito de regular esta batalla

⁹ NOHLEN Dieter, El control del poder en proceso de transición, en El control del poder. Libro homenaje a Diego Valadez, Tomo I, Editorial Griley, 2da edición, 2013, p. 390

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

por la supremacía del poder, y por el contrario se logre, una coordinación entre poderes; sin embargo, este balance suele romperse de vez cuando, siendo esto natural dentro de un sistema democrático, por estas consideraciones se afirma que:

El gobierno democrático representativo se sustenta en el respeto de los derechos fundamentales que deben ser los pilares en los que se sustenta la legitimidad de la autoridad política. El poder por el poder, sin límites, no tiene legitimidad y, por tanto, lleva a los gobernantes a cometer excesos y hasta tropelías, ya que carece de los mecanismos que le permita ser capaz de controlarse así mismo¹⁰.

En ese ideal, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo *per se* no son pacíficas, pues la política, en esencia, no es precisamente fraterna, sino por el contrario, conflictiva, por ello para evitar que el conflicto devenga en violencia, que podría incluso conducir a una guerra civil, tal y como había prevenido Hobbes en el Leviatán, las relaciones entre ambas debe estar regulada, entre estas funciones cabe destacar dos son de especial importancia para la Constitución Política, esto es la vacancia presidencial regulada en el artículo 113 del texto fundamental, y la disolución del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución Política, las cuales son instrumentos políticos constitucionales de *última ratio* para restablecer nuevamente el balance de poderes. Estas dos instituciones constitucionales: la vacancia presidencial y la disolución parlamentario son armas finales, que solo deben ser usadas cuando no se posible ninguna otra alternativa.

5.3. Sobre las funciones de la Comisión Permanente en el interregno parlamentario

La Constitución Política establece en su artículo 134 la facultad del presidente de la República de disolver constitucionalmente el Congreso de la República ante la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros, así el texto constitucional refiere esta facultad al presidente de la República como castigo y sanción política a un Parlamento obstruccionista que no permite hacer gobierno, esta sanción va acompañada de dos consecuencias inmediatas, la primera, que junto con la decisión de disolver el Congreso,

¹⁰ FERRERO COSTA Raúl, El Control Constitucional del Poder, Instituto Pacífico, Lima, 2015, p. 27.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

se debe acompañar de la disposición de convocatoria a elecciones dentro del plazo de cuatro meses, la segunda, que durante este plazo denominado interregno parlamentario, la Comisión Permanente no puede ser disuelta. Esta naturaleza de la Comisión Permanente de indisoluble es muestra de su debate, así tenemos que:

Durante la sesión matinal (22° sesión) de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, en el debate sobre el Poder Legislativo y en el marco del sustento a la unicameralidad, el entonces congresista Carlos Torres y Torres Lara planteó la necesidad de redefinir las funciones de la Comisión Permanente, en tanto era necesario que el Congreso “cumpla mejor sus facultades de control y de legislación”. Señala, entonces “una comisión que, en primer lugar, funcionaría durante todo el año; en segundo lugar, no tendría solamente las facultades de la Comisión Permanente de siempre, sino que asumiría las funciones que ha tenido hasta ahora el Senado, no en materia de revisar las leyes que se dictan, por cierto, sino en las materias específicas que le correspondían al Senado. Por ejemplo —a modo de explicación solamente—, la Cámara de Diputados en algunos países acusa, la Cámara de Senadores no tiene esa facultad; la Cámara de Senadores, en algunos países como el nuestro ratificaba el nombramiento de los embajadores. Entonces, nosotros proponemos que esta doble función sea jugada dentro de una sola cámara, en una contraposición entre el propio Congreso y la Comisión Permanente. Esta Comisión Permanente es la que asume, en muchos casos, las facultades que tenían o la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (...)”¹¹.

Lo señalado implica, una equiparación de la Cámara del Senadores con la Comisión Permanente, la cual a pesar de la disolución del Congreso de la República, no puede ser disuelta, por lo que se evidencia que el término “disolución” del Parlamento establecido por

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA – Centro de capacitación y estudios parlamentarios, Naturaleza Jurídica de la Comisión Permanente, p. 8, obtenido de: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/investigacion-1-10.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

el Constituyente no ha sido el más adecuado, en atención que lo que se disuelve es el Pleno del Congreso, pero la Comisión Permanente, la cual constituye el núcleo duro de la decisión política del parlamento sigue firme y en pie, lo que bien podríamos denominar el núcleo duro del Poder Legislativo, en atención que en esencia sigue cumpliendo sus funciones de control político durante el periodo denominado interregno parlamentario. Esto a semejanza de lo que sucedía con la Constitución de 1979, en la cual al contar con dos cámaras: una de Senadores y otra de Diputados, luego de tres censuras al Consejo de Ministros, el presidente se encontraba habilitado para disolver la Cámara de Diputados, siendo la Cámara de Senadores indisoluble, *mutatis mutandi*, la Comisión Permanente, al igual que su contraparte histórica, es indisoluble.

Hemos afirmado que la Constitución no ha escogido el término más idóneo para referirse a la disolución del Congreso, pues este término – disolución - hace referencia a la eliminación de un poder, y siendo que no es posible hablar de un Estado Constitucional sin una división, aunque sea mínima de poderes, en realidad lo que se disuelve es el Pleno del Congreso, la cual, si bien es el máximo órgano deliberativo del Congreso, no se agota en este, pues continua en funciones la Comisión Permanente, al respecto de esta forma de organización se tiene que:

Nuestra Constitución regula todo el poder político a lo largo de todo su texto, fundamentalmente, esta regulación tiene dos aspectos, el primero es el establecimiento de derechos para las personas que nadie, ni el poder político puede vulnerar. El segundo es el establecimiento de las reglas de organización de los entes que manejan el poder político en el Estado¹²

5.4. Sobre el Proyecto de Ley 4639/2022-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política

¹² CHANAMÉ ORBE Raúl, *Lecciones de Derecho constitucional*, Lima: Grupo Editorial Lex & Iuris, 2015, p. 442.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El proyecto de reforma constitucional 4639/2022-CR busca en concreto robustecer el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, ello con el propósito de hacer efectivo el balance de poderes luego de la disolución constitucional del Parlamento. Para dicha problemática el proyecto de reforma constitucional propugna reformar el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política, para así dotar de mecanismos de control, que aunado a las facultades de fiscalización de la legislación con las que ya cuenta la Comisión Permanente, también pueda hacer efectiva el control del gobierno, dejando así de lado la nefasta práctica de convertir de *facto* al Poder Legislativo en una "mesa de partes" durante el interregno parlamentario del Poder Ejecutivo, lo cual puede verse en el siguiente cuadro comparativo siguiente:

Cuadro 6
Cuadro comparativo en Constitución Política y
propuesta de reforma constitucional

Constitución Política	PL 4639/2022-CR
Artículo 135. [...] 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.	Artículo 135. [...] La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y procede a su prórroga, modificación o derogatoria de acuerdo con su reglamento. La Comisión Permanente durante el interregno parlamentario ejerce las demás acciones de control político según lo regulado en su reglamento.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

La Comisión Permanente durante el interregno parlamentario

Conforme es de verse durante el interregno parlamentario, el Pleno del Congreso queda disuelto, razón por la cual, el Poder Ejecutivo asume la función legislativa, debiendo dar cuenta de sus acciones a la Comisión Permanente, la cual es indisoluble, teniendo como función examinar los decretos de urgencia durante dicho periodo; sin embargo, la Constitución Política es parca y tenue en cuanto delimitar las funciones de Comisión Permanente durante dicho periodo por lo que resulta necesario esclarecer dichas funciones,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

pero con la debida prudencia, ello debido que toda reforma constitucional debe ser realizada a la luz de la doctrina del derecho constitucional y en especial, de la ciencia política, al respecto:

Las reformas constitucionales son absolutamente imprescindibles como adaptaciones de la dinámica constitucional a las condiciones sociales en constante cambio; pero cada una de ellas es una intervención, una operación en un organismo viviente, y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y extremada reserva.¹³

Ahora bien, conforme se advierte de la propuesta de reforma constitucional contenida en el PL 4639/2022-CR busca dotar de mayores potestades de fiscalización a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en ese orden de ideas, para evaluar la necesidad de la reforma, resulta necesario enfrentarnos a las siguientes dos interrogantes: ¿resulta necesario dotar de mayores facultades de control político a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario? De ser afirmativo la anterior pregunta ¿qué instrumentos de control político se le debiera dotar a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario para hacer efectivo el control del poder?, preguntas que desarrollaremos a continuación:

Sobre el control político durante el interregno parlamentario

Conforme se advierte del artículo 134 de la Constitución Política, el presidente de la República se encuentra habilitado de disolver el Congreso de la República si este ha censurado o negado la confianza a dos consejos de ministros, siendo que no puede disolverse el Congreso en el último año de mandato, ahora bien, el control político se limita a la revisión de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, dando cuenta al Congreso, una vez este se instale, lo cual implica de *facto* convertir a la Comisión Permanente en una "mesa de partes" sin capacidad real de fiscalizar y controlar otras actividades del Poder Ejecutivo. Por ello la literatura

¹³ LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Editorial Ariel, 1982, p. 199.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

constitucional suele afirmar *"El criterio más adecuado de compensación que evita peligros de una asimetría por la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo, es que el parlamento incremente funciones de control"*¹⁴

En ese orden de ideas, cabría preguntarnos si durante el plazo temporal que acontece desde la disolución constitucional del Congreso hasta la instalación del mismo ¿podría acontecer circunstancias en las cuales se ameritaría un control político más intenso de la Comisión Permanente? la respuesta la debemos buscar en la misma esencia del derecho constitucional, en donde se afirma que: *"todo constitucionalismo moderno – entendido como solución jurídica de un problema político – está basado en esta técnica constructiva: limitar y controlar el poder por medio de poderes que se equilibran uno con otro, separados precisamente para que uno no pueda volver a contrabalancear al otro"*¹⁵

El derecho constitucional afirma que el equilibrio de poderes es un garante del sistema democrático de gobierno, evitando que uno de los cuales, ante la ausencia o reducción de los demás, ejerza el poder sin control, **en consecuencia, siendo la esencia del derecho constitucional el controlar el poder, y este axioma solo es posible, cuando el poder se encuentre dividido, concluimos que durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo deviene en un poder sin control, carente de fiscalización política de parte del Parlamento**, y si bien existen otras instituciones constitucionales que podrían contrapesar el robustecimiento del Ejecutivo durante ese espacio temporal, ninguna tiene la intensidad ni la fuerza para realizar el control político, como lo realiza el Congreso de la República.

¹⁴ BERNALES BALLESTEROS Enrique, La Constitución de 1993, Editorial Moreno, Lima, 6ª edición, 2012, p. 472.

¹⁵ SARTORI Giovanni, La Política, lógica y método en las ciencias sociales, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, 4ª reimpresión, p. 162.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Por estas razones, podemos concluir a *prima facie* que, si es necesario y hasta inevitable intensificar el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, ello con el propósito de que no se devenga en poderes descontrolados que son contrarios a un Estado Constitucional, el cual tiene como dogma, la división y balance de poderes y es de obligatorio cumplimiento, incluso, durante el interregno parlamentario. Es así como no debemos olvidar que la literatura politológica afirma: *"El instrumento con que los padres del constitucionalismo esperaban proteger la libertad individual era la separación de poderes"*¹⁶.

Sobre la intensidad del control político de la Comisión Permanente

Hemos afirmado líneas arriba que resulta necesario robustecer el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario en atención que no puede quedar zona ni espacio por breve que sea sin que exista un efectivo balance de poderes, pues este es garantía de un sistema democrático de gobierno, ahora bien, resulta manifiesto también, que el control político que ejerza la Comisión Permanente ha de ser menos intensa que la del Pleno de Congreso ello en razón que la potestad de disolver constitucionalmente el Congreso establecido en el artículo 134 de la Constitución Política implica la forma más intensa que tiene el Poder Ejecutivo para sofocar la actitud obstruccionista, contraria a la gobernabilidad, que se ve traducida en la denegatoria de confianza a dos Consejos de Ministros, así el Código Político sanciona esta conducta de renuencia parlamentaria con la disolución parlamentaria, pues es contrario a la esencia de un gobierno democrático. Sobre lo expuesto, se afirma que una de las principales funciones del Parlamento, es la de controlar el poder, así:

¹⁶ HAYEK Friedrich, Nuevos Estudios de Filosofía, Política, Economía e Historia de las Ideas, Unión Editorial, 2da Edición, Madrid, 2017, p.131.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

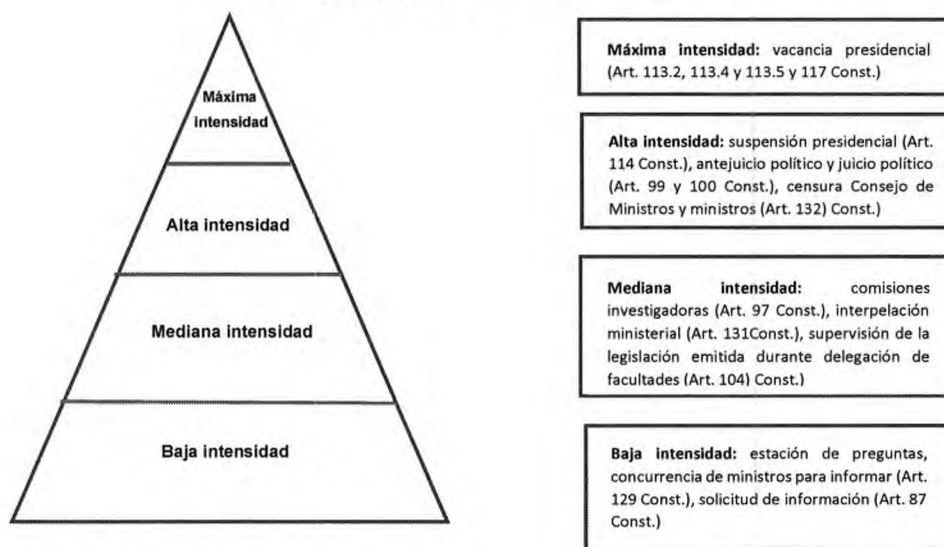
La principal labor del Poder Legislativo no es legislar sino controlar la actividad de gobierno mediante sistemas de contrapesos. Ergo el más importante papel que puede desarrollar el Congreso es el de aplacar y limitar el poder del Poder Ejecutivo. En la mayoría de sistemas de gobierno actuales hay mecanismos institucionales que se originaron en el principio de separación de poderes. Sin embargo, la separación por sí mismo no define aún sistema de gobierno lo que lo define en gran parte son las relaciones entre los poderes¹⁷.

En consecuencia habiendo concluido con las razones expuestas, que axiológicamente las funciones de control político de la Comisión Permanente han de ser menos intensas que las funciones de control político con las que cuenta el Pleno del Congreso, en razón que la disolución constitucional establecida en el 134 del Código Político constituye una sanción política, reduciendo el ámbito del Poder Legislativo a la Comisión Permanente, por lo cual las facultades que debe tener esta última, debe ser menos intensa que las que tiene el Pleno del Congreso, pero también más vigorosa que las facultades con las que cuenta en la actualidad la Comisión Permanente, este punto de equilibrio debe ser ubicado en el término medio de ambos puntos opuestos y nos lleva a identificar la intensidad de los mecanismos de control político parlamentario establecidos en nuestro texto fundamental, con el propósito de identificar cuáles de ellos serían aplicables a la Comisión Permanente, lo cual se puede diferenciar en el siguiente cuadro:

¹⁷ VILLAVICENCIO RIVERA Mónica Sheila, El Control Político en el Congreso de la República. Las Comisiones Investigadoras, Tesis para optar el grado académico de maestro en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014, p. 200.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuadro 7
Niveles de intensidad del control parlamentario
Pleno del Congreso de la República



Creación: Comisión Constitución y Reglamento

En atención lo señalado, hemos de considerar el control desde una aproximación politológica a todo instrumento que limite el ejercicio del poder, siendo que el control político deviene en las acciones de fiscalizar, investigar y sancionar provenientes de una entidad política: el Congreso de la República. En ese sentido, si bien la literatura no es pacífica en identificar cuáles son los mecanismos de control político, prueba de ello es que el artículo 5 del Reglamento del Congreso no señala todas las manifestaciones de control político en su integridad, lo cierto es que el Congreso de la República tiene a su disposición todos los mecanismos señalados en el cuadro 7 para ejercer la potestad de fiscalización del poder, y las cuales podemos bien agruparlas en cuanto a la intensidad de este. Al respecto cabe precisar que:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

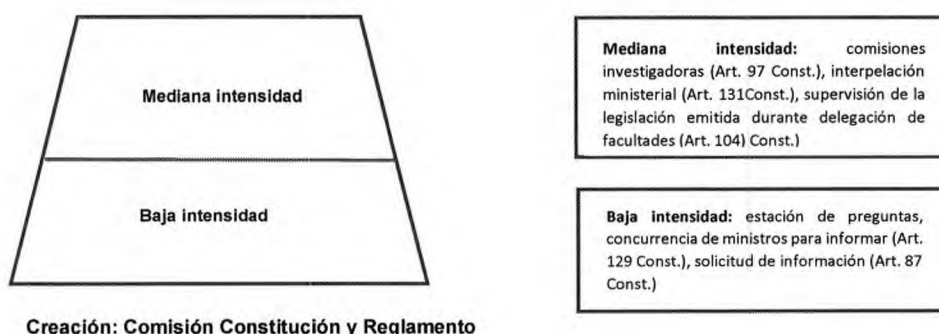
El control político entendido como la fiscalización de la vida pública del país, y particularmente de otros órganos del Estado, es consustancial al Congreso, y es uno de los órganos que puede realizarlo con más poder y mejor resultado¹⁸

En ese entendido, y sin el propósito de ahondar ni mucho menos polemizar en la clasificación, hemos de afirmar que el criterio para diferenciar la intensidad del control político guarda relación directamente proporcional a la capacidad de limitar el poder político con el que cuenta el Poder Ejecutivo. Así hemos de recordar que el poder suele ser definido en la probabilidad de imponer la propia voluntad, aún contra todo pronóstico, a la voluntad de los demás, en la clásica definición de Max Weber, así la vacancia presidencial, la suspensión presidencial, un juicio político o la censura de un ministro o del Pleno del Consejo de Ministros afecta directamente la cuota de poder con la que cuenta el gobierno, tanto así que puede ser incluso separado del cargo (vacancia presidencia y suspensión presidencial), ver afectada gravemente su legitimidad popular (juicio político) y perder piezas claves en su gabinete, que le permita hacer gobierno o defenderse de las arremetidas de la oposición (censura ministerial), por estas razones, hemos de considerar que estas potestades de control político son de mayor intensidad, pues reduce la probabilidad de imponer la voluntad del Poder Ejecutivo, esto es, disminuye su cuota de poder político, sienten estas facultades las que son ejercidas por el Pleno del Congreso de la República, conformada por ciento treinta parlamentarios, respetando las garantías del debido proceso político, en consecuencia, las potestades de control político de la Comisión Permanente debe ser menos intensas, conforme podemos visualizar en el siguiente cuadro:

¹⁸ CHANAMÉ ORBE Raúl, Lecciones de Derecho Constitucional, Editorial Lex Iuris, Lima, 2015, p. 447.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuadro 8
Niveles de intensidad del control parlamentario
Comisión Permanente



Estando a lo expuesto, la disolución del Congreso de la República que establece el artículo 134 supone una sanción política que puede ejecutar facultativamente el presidente de la República cuando el Parlamento limite el ejercicio del gobierno que se concretiza con la censura o denegatoria de dos Consejos de Ministros. Afirmamos que es una sanción política en atención que el Poder Legislativo es reducido al ámbito de la Comisión Permanente, la cual no puede exceder el veinticinco por ciento del total de congresistas, conforme refiere el primer párrafo del artículo 101 de la Constitución Política:

Artículo 101. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. [...]

En ese sentido, el Pleno del Congreso tiene habilitada todas las potestades de legislación, representación y fiscalización o control político, establecidos en la Constitución Política, pero siendo que la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario constituye un Poder Legislativo disminuido, al estar conforma hasta por

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

una cuarta parte de sus integrantes, las facultades de control político deben ser disminuidas proporcionalmente, pues pensar en sentido opuesto, esto es, dotar a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario de las mismas facultades de control político de las que goza el Pleno del Congreso es contrario a la razón y la lógica, pues si bien es cierto quien puede lo más puede lo menos, quien puede lo menos, no necesariamente puede lo más, esto a mérito que la disolución del Congreso constituye una sanción política, conforme el artículo 134 del Código Político. Sobre ello, en cuanto al balance de poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC denominado "Caso disolución del Congreso de la República" ha tenido la oportunidad de mencionar lo siguiente:

Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, esenciales para los Estados constitucionales modernos, tienen sus orígenes en los antecedentes de la cultura occidental, Grecia y Roma, cuyas sociedades implementaron mecanismos para limitar el poder y así garantizar la libertad y los derechos de sus ciudadanos. La democracia en Atenas se desarrolló progresivamente entre los siglos VII y V a.C., a partir de las reformas implementadas por Dracon, Solón, Clístenes y Efialtes. Asimismo, filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles se ocuparon, entre otros temas, de determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Aristóteles, el último de ellos cronológicamente, se decantó en sus escritos por un sistema de gobierno que tuviera una Constitución mixta, es decir, una que combinara elementos de los diferentes tipos de gobierno con el objeto de limitar el poder.

[...]

Los conceptos de libertad y limitación del poder estuvieron desde entonces siempre presentes en la cultura occidental, aun cuando parecieran debilitarse en las diferentes épocas y lugares en que se impuso o se trató de imponer una forma de absolutismo monárquico o un régimen tiránico o dictatorial. Así, durante la Edad Media también ocurrieron progresos relevantes en materia de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

*limitación del poder, como la firma de la Carta Magna en Inglaterra en el año 1215, mediante la cual los barones buscaron limitar el poder creciente del rey. En esa época aparecieron en Europa asambleas y parlamentos que evolucionaron paulatinamente hasta incluir la representación de todos los estamentos de la sociedad*¹⁹

En ese sentido, teniendo certeza que resulta necesario que la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario requiere robustecer su control político, pues el control del poder es una constante histórica, así el control que se pretende realizar con la reforma constitucional planteada en el PL 4639/2022-CR debe ser menos intensa que las que realiza el Pleno del Congreso hemos de concluir que le estaría proscrita a la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, realizar potestades de control político de alta intensidad, pero si los de mediana y baja intensidad, ello a mérito que en la actualidad, la Comisión Permanente ya cuenta con mecanismo de control político de mediana intensidad en cuanto es el control de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En razón a lo expuesto, bien podemos afirmar que resulta necesario dotar de mayores mecanismos de control político a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, pues asegura el efectivo balance de poderes, que garantice la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho; no obstante, este control político que se pretende dotar a la Comisión Permanente debe ser lo suficientemente intensa para controlar el poder, evitando que el Poder Legislativo se convierta en una mesa de partes del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, pero tampoco devenga tan intensa, que desnaturalice la disolución parlamentaria establecida en el 134 de la Constitución, que tiene el propósito

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0006-2019-CC/TC, fundamentos jurídicos 13 y 15.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

de desincentivar conductas obstruccionistas en el dialogo con el Ejecutivo. En ese sentido el profesor Sartori en cuanto a la importancia de las reformas solía afirmar:

Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces ¿hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan las estructuras políticas, y si se las puede mejorar?²⁰

Es así que el control político de la Comisión Permanente no puede suponer un control intenso, el cual se encuentra reservada para el Pleno del Congreso, pero si se encontraría habilitada para ejercer aquellos mecanismos de control político de mediana y baja intensidad como son: constituir comisiones investigadoras (Art. 97 Const.), interpelación ministerial (Art. 131 Const.), supervisión de la legislación emitida durante delegación de facultades (Art. 104) Const.), estación de preguntas, concurrencia de ministros para informar (Art. 129 Const.), solicitud de información (Art. 87 Const.), razón por la cual se propone el siguiente texto sustitutorio para establecer las potestades de control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario:

Cuadro 9
Propuesta de texto sustitutorio de funciones de control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario

Constitución Política	PL 4639/2022-CR	Propuesta de texto sustitutorio
Artículo 135. [...] 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.	Artículo 135. [...] La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y procede a su prórroga, modificación o derogatoria de acuerdo con su reglamento. La Comisión Permanente durante el interregno	Artículo 135. [...] La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y procede a su prórroga, modificación o derogatoria de acuerdo con su reglamento.

²⁰ Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 08

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

	parlamentario ejerce las demás acciones de control político según lo regulado en su reglamento.	Durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente puede además, constituir comisiones investigadoras, interpelar ministros de Estado, formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de ministros de Estado para informar, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, y ejercer las demás potestades de control político, según lo regulado en su reglamento.
--	---	---

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Por lo antes expuesto, esta Comisión de Constitución y Reglamento estima que el Proyecto de Ley 4639/2022-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política resulta viable conforme el siguiente texto sustitutorio:

Cuadro 10
Propuesta de texto sustitutorio del
PL 4639/2022-CR

Propuesta de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política
Artículo 135. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y procede a su prórroga, modificación o derogatoria de acuerdo con su reglamento.

Durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente puede además, constituir comisiones investigadoras, interpelar ministros de Estado, formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de Ministros de Estado para informar, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, y ejercer las demás potestades de control político, según lo regulado en su reglamento.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

VII. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Conforme hemos manifestado, un fundamento esencial de todo Estado Constitucional y Social de Derecho radica en el balance de poderes, de tal suerte que ni aún durante el interregno parlamentario debe existir un poder sin control, pues de suceder ello, podrían devenir en un poder despótico deviniendo así la Comisión Permanente en una mesa de partes del Poder Ejecutivo, por ello la importancia de dotar a nivel constitucional mecanismos de control político lo suficientemente intensos para que constituya un balance al accionar del Ejecutivo, sin que llegue a equipararse a las potestades del Pleno del Congreso, a mérito desde una aproximación axiológica, esta última es más robusta que la Comisión Permanente, en ese orden de ideas, se pretende modificar el artículo 135 de la Constitución Política, en razón que el poder político debe estar sometido a derecho, al respecto se afirma:

El Estado de derecho fundamenta el principio de proporcionalidad en la medida que, al sujetarse el poder político a la Constitución, se sujeta a los dispositivos constitucionales que reconocen y garantizan derechos. Sujeción que le obliga a un respeto irrestricto del mismo, uno de los elementos principales del poder es la coacción. Es de la esencia del poder generar obediencia²¹

²¹ CASTILLO CÓRDOVA Luis, Cuestiones teóricas y prácticas en torno al habeas corpus, Gaceta Jurídica, Lima, 2019, p. 184.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

En ese sentido si bien el control político que realiza la Comisión Permanente debe ser lo suficientemente intensa que sirva de contrapeso al Poder Ejecutivo, esta potestad fiscalizadora no debe superar a las que cuenta el Pleno del Congreso, el cual goza de todas las facultades constitucionales en su máxima intensidad, en consecuencia, para evaluar la racionalidad de la propuesta, y en consecuencia, su constitucionalidad, resulta necesario aplicar el *test* de proporcionalidad, sobre lo indicado el Tribunal Constitucional ha indicado lo siguiente:

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico.

[...]

Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, desmantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema²².

Sobre el referido, debemos recordar que un fundamento del Estado Constitucional radica en que no exista zona exenta de control, de tal suerte que la propuesta de fortalecer las facultades de control político durante el interregno parlamentario, deben sujetarse a los parámetros y los límites de la razonabilidad y proporcionalidad, baremos metodológicos que nos permite evaluar la constitucionalidad de una norma, así en reiterada y uniforme jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha referido que los derechos fundamentales no son absolutos sino relativos, por cuanto su goce y ejercicio están limitados por otros derechos y bienes constitucionales y, por ende, pueden ser restringidos con criterios de razonabilidad y proporcionalidad²³. En ese orden de ideas el test de proporcionalidad constituye un instrumento metodológico para analizar racionalidad y en consecuencia constitucionalidad. Dicho *Test* se realiza a través de tres subprincipios:

"i) Subprincipio de idoneidad o de adecuación: De acuerdo con este, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este Subprincipio supone dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo; y, segundo, la idoneidad de la medida utilizada.

ii) Subprincipio de necesidad: 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 objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la

²² Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional N° 6/2022 recaída en el expediente 00032-2021-PI/TC, fundamentos jurídicos 2, 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4.

²³ Sentencias recaídas en los Expedientes 062-2007-HC/TC (fundamento jurídico 3) y 02700-2006-HC/TC (fundamento jurídico 18).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental.

iii) Subprincipio de proporcionalidad en *strictu sensu* (sentido estricto): Según el cual, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental²⁴.

Teniendo en consideración los criterios de proporcionalidad procederemos al análisis de la constitucionalidad, sobre ello hemos de afirmar que el proyecto de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario recaída en el proyecto de ley 4639/2022-CR es:

ES IDÓNEA Y/O ADECUADA, puesto que, existe una relación de causalidad entre el robustecer el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario y la interdicción de la arbitrariedad, ello en razón que en el supuesto que exista un poder sin control, o que el control no sea lo suficientemente intenso, como en el supuesto del interregno parlamentario, se quiebra el efectivo balance de poderes. En ese razonamiento, dotar de mecanismos de control político a la Comisión Permanente, la cual además es indisoluble, durante la disolución constitucional del Congreso, garantiza un efectivo y real balance de poderes en un Estado Constitucional y Social de Derecho. En consecuencia la propuesta legislativa es idónea.

²⁴ Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 65), referida por Landa Arroyo: 2010.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ES NECESARIA, puesto que, no existe otra medida con el mismo impacto que garantice el resultado esperado, ello en razón que la propuesta de vigorizar el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario no implica la disminución de potestades de ningún otro poder del Estado (Poder Ejecutivo o Poder Judicial) o organismo constitucional autónomo (Ministerio Público, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Junta Nacional de Justicia, Contraloría General de la República, entre otros), pues tan solo supone, acrecentar las funciones de la Comisión Permanente, mediante mecanismos de control político que son de menor intensidad con las que ya cuenta el Pleno del Congreso, siendo los mecanismos de control político que se le brindaría a la Comisión Permanente: tales como constituir comisiones investigadoras, interpelar ministros de Estado, formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de ministros de Estado para que informen, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, y ejercer las demás potestades de control político reguladas en el Reglamento del Congreso, aunado a la que ya cuenta: la fiscalización de la legislación emitida por el Ejecutivo durante el interregno, quedando proscrita, las potestades de control político de mayor intensidad: vacancia presidencial, suspensión presidencial, juicio político, antejuicio político, censura ministerial. En consecuencias la propuesta legislativa es necesaria.

ES PORPORCIONAL, puesto que, el fortalecimiento del control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario implica constituir una piedra de toque desde donde el control político parlamentario dotará de adecuados mecanismos para un efectivo control del poder, ello en atención que los mecanismos con los que se busca dotar de cierto equilibrio durante el interregno parlamentario son de una intensidad menor a las que cuenta el Pleno del Congreso, así queda proscrita la vacancia presidencial, la suspensión presidencial, el juicio político, el antejuicio político, la censura ministerial o del Consejo de Ministros, pero se aúna a las facultades con las que ya cuenta la actual Comisión Permanente: examinar la legislación emitida por el Ejecutivo, la potestad de constituir comisiones investigadoras, interpelar ministros,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de ministros de Estado para informar, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, y ejercer las demás potestades de control político reguladas en el Reglamento del Congreso, esto es, las potestades fortalecidas son proporcionales a una versión disminuida del Pleno del Congreso, como el caso de la Comisión Permanente. En consecuencia la propuesta legislativa es proporcional.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
El Estado	Se fortalecerá el balance de poderes durante el interregno parlamentario, ello en atención que la esencia de una democracia radica en el control del poder, razón por la cual durante el interregno el Poder Ejecutivo gobierna sin ningún contrapeso político, deviniendo la Comisión Permanente en una "mesa de partes" del Ejecutivo, sin capacidad de control. Con la aprobación de la respectiva reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución Política se garantizará que el poder se encuentre debidamente controlado, incluso luego de la disolución constitucional del Congreso.
Congreso de la República	Se robustecerá la Comisión Permanente como parte esencial del Poder Legislativo, dándole potestades con las que antes no contaba, que le permitirá afrontar con éxito un control del poder luego de una disolución constitucional del Congreso por parte del presidente de la República, luego de dos denegatorias o censuras de un Consejo de Ministros. Con ello, el Poder Legislativo garantizará un balance de poderes como garantía del sistema democrático de gobierno.
La ciudadanía en general	Contarán con un sistema parlamentario más eficiente, donde la Comisión Permanente gozará con mecanismos adecuados de control político aún durante el interregno parlamentario, así se podrá constituir comisiones investigadoras, interpellar ministros, formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de ministros de Estado para informar, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, y ejercer las demás potestades de control político reguladas en el Reglamento del Congreso

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	COSTOS O DESVENTAJAS
El Estado	No se advierte ninguna, en la medida que la norma no implica irrogación de gasto alguno al Estado, y por el contrario se fortalece el equilibrio de poderes y los mecanismos de control político de la Comisión Permanente.
El Congreso de la República	No se advierte ninguna, en la medida que la norma no implica irrogación de gasto alguno al Estado, y por el contrario se fortalece el equilibrio de poderes y los mecanismos de control político de la Comisión Permanente.
La ciudadanía en general	No se advierte ninguna, en la medida que la norma no implica irrogación de gasto alguno al Estado, y por el contrario se fortalece el equilibrio de poderes y los mecanismos de control político de la Comisión Permanente.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del proyecto de Ley 4639/2022-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que fortalece el control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario mediante la modificación del artículo 135 de la Constitución Política con el siguiente texto sustitutorio:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA FORTALECER EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO

Artículo único. Modificación del artículo 135 de la Constitución Política.

Se modifica el artículo 135 de la Constitución Política con el siguiente texto:

“Artículo 135. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

La Comisión Permanente revisa los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario; y procede a su modificación de acuerdo con su reglamento.

Durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente puede además, interpelar ministros de Estado, formular estación de preguntas, solicitar la concurrencia de ministros de Estado para informar, requerir información a cualquier institución pública o privada en el cumplimiento de sus funciones, presentar demanda competencial ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus facultades y ejercer las demás potestades de control político, según lo regulado en su reglamento".

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
Lima, 9 de mayo de 2023



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20101749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 16:04:55-0500

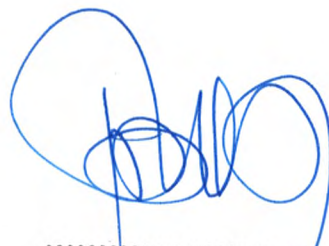
**Hernando Guerra García Campos
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento**

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 6 de junio de 2023

Con acuerdo del Consejo Directivo,

*pasó a la agenda del
Pleno. —*



.....
HUGO F. RÓVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO
PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL
ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 16:40:00-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 17:37:27-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 16:58:33-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 10/05/2023 17:28:31-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 17:27:18-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2023 11:16:03-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2023 16:23:47-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Camen
Patricia FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2023 09:56:20-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2023 13:02:16-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2023 19:58:58-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2023 16:10:02-0500

Lima, 08 de mayo de 2023

OFICIO N°1924-2023-WSP-CR.

Señor Congresista

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Licencia.

Referencia: Decimoctava Sesión Ordinaria

De mí mayor consideración:

Sirva el presente para saludarlo; y al mismo tiempo, solicitar licencia para Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, programada para el martes 9 de mayo de 2023 a las 09:30 horas, y se le pueda dar el trámite correspondiente.

Que, me es imposible asistir en forma presencial o de manera virtual a la citación de la referencia, debido a que como consecuencia del accidente de tránsito que sufrí, me encuentro con descanso médico (adjunto documento).

Aprovecho la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mí estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2023 15:52:48-0500

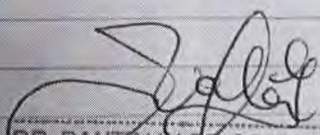
.....
WILSON SOTO PALACIOS
Congresista de la República

HHWSP

Paciente: SOTO PALACIOS, Wilson

Paciente varón de 37 años quien
sufrió accidente de tránsito, quedando
con Diagnóstico de Policontuso
requiere reposo físico del
04/05/23 al 12/05/23 (nueve días).

Lima, 04 de Mayo del 2023


DR. DANTE VALER GONZALES
NEUROCIRUJANO ENDOVASCULAR
CMP: 41423 RNE: 25125

Av. Gregorio Escobedo 650
Jesús María, Lima, Perú
Call Center: 219-0000
www.clinicasanfelipe.com

Lima, 08 de mayo del 2023

OFICIO N° 671-2022-2023-ESC/CR

Señor

HERNANDO GUERRA GARCIA

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -

**Asunto: REMITO SOLICITUD DE LICENCIA POR MOTIVO DE VIAJE PARA
SESION DE FECHA 09.05.2023.**

Referencia: DECIMOCTAVA SESION ORDINARIA.

De mi mayor consideración:

Tengo a bien saludarlo, y a su vez por especial encargo del Congresista Eduardo Salhuana, remito por medio de la presente su solicitud de licencia a la decimoctava sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, convocada para el día 09 de mayo de 2023, a las 9.30 horas, por motivo de encontrarse de viaje en el departamento de Madre de Dios, en cumplimiento de sus funciones propias de la representación congresal.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente



Saby Meza Matqui
Asesora de Despacho

ARCHIVO: Cc
ESC/CR
smm



Lima, 03 de mayo de 2023

CARTA N° 016 – 2022 – 2023 - ESC/CR-MDD

Señores
LATAM AIRLINES PERU S.A
Presente.

ASUNTO: SOLICITO EMISIÓN DE BOLETO

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes para saludarles cordialmente y, a la vez, solicitar en aplicación de los convenios vigentes entre LAN PERU y el CONGRESO DE LA REPUBLICA, la emisión del boleto correspondiente a la reserva realizada a nombre del suscrito.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES.
DNI N° 05070188.
CODIGO DE RESERVA: ZXEQRV
TARIFA: TOP

VUELO DE IDA: PUERTO MALDONADO
FECHA: 07/05/2023
RUTA: LIMA-PEM
HORA DE SALIDA: 14:30 p.m.
HORA DE LLEGADA: 16:05 p.m.
N° DE VUELO: LA 2264

VUELO DE RETORNO: LIMA
FECHA: 10/05/2023
RUTA: PEM – LIMA
HORA DE SALIDA: 17:10 p.m.
HORA DE LLEGADA: 18:45 p.m.
N° DE VUELO: LA 2265

Sin otro particular, me despido.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20101740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2023 17:39:50-0500

MAY 2023 ▶ 10 MAY 2023 TRIP TO PUERTO MALDONADO, PERU

PREPARED FOR
EDUARDO SALHUANA CAVIDES



RESERVATION CODE ZXEQRV



DEPARTURE: SUNDAY 07 MAY Please verify flight times prior to departure

**LATAM AIRLINES
GROUP
LA 2264**

Operated by:
LATAM AIRLINES PERU

Duration:
1hr(s) 35min(s)

Cabin:
Economy

Status:
Confirmed

LIM ▶ **PEM**
LIMA, PERU PUERTO MALDONADO, PERU

Departing At (local time):
14:30 Arriving At (local time):
16:05

Terminal:
Not Available Terminal:
Not Available

Aircraft:
AIRBUS INDUSTRIE
A320 JET

Distance (in Miles
ORIGIN/DESTINATION):
534

Meals:
Food - Beverage for
Purchase

Passenger Name:
Eduardo Salhuana Cavides

Seats:
Check-In Required



DEPARTURE: WEDNESDAY 10 MAY Please verify flight times prior to departure

**LATAM AIRLINES
GROUP
LA 2265**

Operated by:
LATAM AIRLINES PERU

Duration:
1hr(s) 35min(s)

Cabin:
Economy

Status:
Confirmed

PEM ▶ **LIM**
PUERTO MALDONADO, PERU LIMA, PERU

Departing At (local time):
17:10 Arriving At (local time):
18:45

Terminal:
Not Available Terminal:
Not Available

Aircraft:
AIRBUS INDUSTRIE
A320 JET

Distance (in Miles
ORIGIN/DESTINATION):
534

Meals:
Food - Beverage for
Purchase

Passenger Name:
Eduardo Salhuana Cavides

Seats:
Check-In Required

Notes

*RSC/CONGRESO DE LA REPUBLICA
*NRC/RUC20161749126

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 15 de mayo de 2023 11:08
Para: rpalomino@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: c5d071883723d369413e944e75439b46.pdf;
1c4f5b1fdea97097096f7e7ded382ef5.pdf;
d48d46fb624a9b7b382bb8613e273a8c.pdf

[Solicitante]: rpalomino@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta "DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL 4639/2022-CR PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL CONTROL POLÍTICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA", aprobada en la Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de mayo de 2023, en la cual se acordó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado. Asimismo, de acuerdo al Reglamento del Congreso se ha consignado la rubrica del Secretario de la Comisión. Finalmente, se adjunta las licencias presentadas en la referida sesión.

[Fecha]: 2023-05-15 11:07:49

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.