Proyecto de Ley N° 4639/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
31 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:31 p.m.

Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 10:46:06-0500

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

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa del congresista **HERNANDO GUERRA GARCÍA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 22 inciso c), 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL

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 DEL PERÚ

ARTÍCULO ÚNICO. – Modificación del artículo 135 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el Artículo 135 de la Constitución Política en los siguientes términos:

> "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 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".***

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 10:33:31-0500

Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 18:39:05-0500

Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 16:53:36-0500

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/03/2023 12:48:41-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/03/2023 10:55:34-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el período congresal anterior se encontraron dos proyectos de ley que pretendían tratar el tema de las funciones de la Comisión Permanente en el interregno; sin embargo, no eran propuestas de reforma constitucional sino de modificaciones del Reglamento del Congreso de la República para optimizar el control de dichos decretos de urgencia del interregno.
Los proyectos en comentario son: el Proyecto de Ley 5712/2020-CR y el 7780/2020-CR

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

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:

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 11:44:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 12:44:11-0500

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

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, fundamento jurídico 5.

tanto así 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 controlarán entre sí. Esta teoría fue mejorada, con la aparición de nuevos órganos constitucionalmente autónomos, que cade 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 no puede ser disuelta.
No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.[2]

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 si 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 disuelto.*[3]

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,

[2] Artículo 134 de la Constitución Política de 1993.
[3] Artículo 227 y 230 de la Constitución Política de 1979.

pues bien podría ser aprovechado por un Ejecutivo para un ejercicio indebido del poder.

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"[4], 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

[4] Consultado del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en https://dle.rae.es/examinar

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 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 República.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LESGILACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, busca modificar el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política con el propósito de fortalecer las competencias de control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, para que durante dicho periodo la referida comisión congresal pueda modificar y derogar los decretos de urgencia, así como regular los demás procesos de control político.

A continuación, se muestra en un cuadro comparativo, cuál es el contenido a modificarse respecto de la norma vigente:

Constitución de 1993 vigente	Propuesta de Reforma Constitucional
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	**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.	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 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.**

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley de Reforma Constitucional no demanda costo monetario al Estado; por el contrario, encontramos entre los beneficios de la misma las siguientes: **(i)** Dota de certeza los alcances del control político de la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario; **(ii)** Desarrolla el contenido constitucional de la función de control político; y, **(iii)** Fortalece la división de poderes en situación de crisis política.

En ese oren de ideas, se recoge a continuación un cuadro con el análisis no monetario respecto del impacto de la norma, con sus principales actores y sectores involucrados.

BENEFICIO O VENTAJA	ACTOR O SECTOR INVOLUCRADO	COSTO O PERJUICIO
	Poder Ejecutivo	No podrá emitir cualquier contenido en los decretos de urgencia del interregno.
Tendrá mayor certeza de lo que la Constitución le permite efectuar durante el interregno, aclarando lo que pueden hacer en miembro de esta Comisión Permanente durante esa época.	**Comisión Permanente del interregno y sus congresistas miembros titulares**	Los miembros de la Comisión Permanente deberán dejar de lado sus funciones legislativas, de nombramiento de altos funcionarios, etc., y solo podrán hacer lo que les corresponde en el interregno, control político y de decretos de urgencia.
El beneficio principal a la comunidad jurídica y al sistema jurídico nacional es la seguridad jurídica y la predictibilidad de las normas jurídicas durante estos meses de interregno. Se evita la especulación y la alarma de que haya cambios sustanciales en la normativa existente hasta el momento de la disolución constitucional.	**Sistema jurídico nacional**	La predictibilidad en la nueva normativa del Poder Ejecutivo no es plena, ya que este puede emitir aquella legislación de urgencia del interregno.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley de Reforma Constitucional desarrolla el Objetivo I del Acuerdo Nacional: "Democracia y Estado de Derecho", Política de Estado N° 1 "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, además de los temas 1, 2 y 4 de la Agenda Legislativa del Congreso aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR.

Lima, marzo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 15:20:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 14:40:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 10:56:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 11:51:17-0500