Proyecto de Ley Nº 5133/2020-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

OTTO GUIBOVICH ARTEAGA
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
06 MAY 2020
RECIBIDO
Firma..... Hora 4:55pm

Proyecto de Ley de Reforma Constitucional Nº_____

Firmado digitalmente por: GUIBOVICH ARTEAGA Otto Napoleon (FIR42074872)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2020 23:38:54-0500

Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Crea el Consejo de Estado

Los Congresistas de la Republica integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **OTTO GUIBOVICH ARTEAGA**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley de Reforma Constitucional siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL CONSEJO DE ESTADO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional crea un órgano de carácter consultivo en asuntos de interés nacional relacionados con políticas de Estado, y de adopción de decisiones vinculantes y de manejo de crisis en situaciones de urgencia, interés nacional y regímenes de excepción, que afecten la vida de la Nación.

Artículo 2º.- Incorpora Título y artículo a la Constitución Política del Estado

Incorpórese el Título IV – A, artículo 199°-A, en la Constitución Política del Perú; en los siguientes términos:

TÍTULO IV – A
DEL CONSEJO DE ESTADO

Artículo 199°-A.- Del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es un órgano autónomo, con relevancia constitucional, de carácter consultivo en asuntos de interés nacional relacionados con políticas de Estado, y de adopción de decisiones vinculantes y de manejo de crisis en situaciones de urgencia, interés nacional y regímenes de excepción, que afecten

Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 13:37:15-0500

Firmado digitalmente por: GUIBOVICH ARTEAGA Otto Napoleon (FIR42074872)
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/05/2020 23:39:34-0500

Firmado digitalmente por: SIMEON HURTADO Luis Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2020 16:07:14-0500

la vida de la Nación. Se regula mediante ley orgánica en cuanto a funciones y competencias. Está integrado por miembros plenos y miembros funcionales.

Son miembros plenos con derecho a voz y voto, el Presidente de la República, el Presidente del Poder Legislativo, y el Presidente del Poder Judicial, lo preside el Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado.

Son miembros funcionales, con derecho a voz y sin voto, el Presidente del Tribunal Constitucional; el Presidente de la Junta Nacional de Justicia; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones; el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; el Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil; el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú; y el Superintendente de Banca Seguros y Administradora de Fondos de Pensiones.

Las sesiones, son convocadas por el Presidente de la República o a solicitud de dos (2) miembros plenos. La participación en sesiones de los miembros funcionales es por invitación de los miembros plenos y de acuerdo a la materia que traten en agenda.

Los miembros plenos y funcionales no reciben remuneración, dieta, y/o estipendio alguno, por el ejercicio de sus funciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, 20 de abril de 2020

OTTO GUIBOVICH ARTEAGA
Congresista de la República

OGA/av

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALINAS LOPEZ Franco FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 11:41:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ OCHOA Carlos Andres FIR 15742574 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 12:06:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 10:25:14-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 5133 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO, Y PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, actualmente; el Consejo de Estado es la instancia que reúne a las más altas autoridades de los tres poderes del Estado, es decir, al presidente de la República y a los titulares del Congreso y del Poder Judicial. Usualmente asisten también el fiscal de la Nación y el presidente del Tribunal Constitucional, entre otras autoridades.

Las reuniones del Consejo de Estado tienen como objetivo discutir temas de alta urgencia para el país. Cabe indicar que esta instancia consultiva no figura en la Constitución ni está institucionalizada en alguna norma, por lo cual sus reuniones son convocadas a iniciativa del presidente de la República cuando se considera que existe un tema que requiere la participación de las más altas autoridades del país.

En los últimos años, el Consejo de Estado fue convocado el año 2005 durante el gobierno de Alejandro Toledo durante la toma de la comisaría de Andahuaylas por Antauro Humala, a fin de tomar medidas para solucionar esa emergencia.

Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, el Consejo de Estado fue convocado el 15 de setiembre del 2014 para discutir medidas contra la corrupción; y el 22 de diciembre del 2015 con el objetivo de analizar el estado de emergencia que ese mes había sido declarado en la región Callao debido a los altos índices de criminalidad.

Asimismo, el Consejo de Estado nuevamente se reunió fue el 21 de octubre del 2016, durante el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, quien lo convocó para debatir medidas para combatir la corrupción. También, Vizcarra ha convocado a Consejo de Estado, en los últimos días, por la pandemia del Coronavirus.

En síntesis, la figura del Consejo de Estado es de carácter excepcional, extralegal, no encuentra organicidad precisa en la normativa, sino que se encuentra dentro de las prerrogativas funcionales del presidente y se precisa que son para temas de urgencia e interés nacional, cuando así lo precise el mandatario.

Como antecedente histórico nacional; en los apuntes iniciales republicanos del país, encontramos que el Consejo de Estado, evocado inicialmente resulta de la concepción que tuvo San Martín en la idea de un organismo consultivo que funcionó entre 1821 y 1822 durante su Protectorado y cuyo objetivo fue sentar la base de una futura monarquía constitucional, planteamiento original que no encontró eco unánime en la junta de notables de la sociedad peruana de ese entonces. El Consejo fue creado el 8 de octubre de 1821 mediante la sección cuarta del Estatuto Provisional que fue la primera ley constitucional del Perú. Según el Estatuto, el Consejo tenía en sus funciones *"dar su*

dictamen al gobierno en los casos de difícil deliberación", pero además el gobierno podía consultar al Consejo sobre materias religiosa, financiera y de relaciones exteriores.

Los primeros consejeros de Estado fueron los doce siguientes:

- Juan García del Río, ministro de Relaciones Exteriores.
- Bernardo de Monteagudo, ministro de Guerra y Marina.
- Hipólito Unanue, ministro de Hacienda.
- Francisco Javier Moreno y Escandón, presidente de la Alta Cámara de Justicia.
- Pedro José de Zárate, III conde del Valle de Oselle.
- Francisco Xavier de Echagüe, vicario general.
- José Bernardo de Tagle, IV marqués de Torre Tagle.
- José Matías Vásquez de Acuña, VI conde de la Vega del Ren.
- Gaspar de Quijano-Velarde, I conde de Torre Velarde.
- Juan Gregorio de Las Heras, jefe del Estado Mayor.
- Rudecindo Alvarado, jefe del Ejército Unido.
- José de la Riva Agüero, presidente del Departamento de Lima.

Como puede notarse, fue un consejo de notables y ministros que conformaban la naciente estructura de gobierno del Estado peruano.

Claro está presumir, que este primer Consejo de Estado, tiene influencia española[1]. Es así que es de atribuir la creación del Consejo de Estado a Carlos V quien, siguiendo la pauta marcada por los Reyes Católicos, lo habría fundado en 1522. Sus rasgos obedecían al memorial elevado por su canciller Mercurio Gattinara el año precedente, si bien esta institución sería objeto de una reforma importante en 1526.

Sin embargo, resulta comúnmente admitido por la doctrina que la fecha de nacimiento del Consejo de Estado español, en cuanto órgano, son las Cortes de Valladolid de 1385. El Rey Juan I crea el Consejo Real como un cuerpo burocrático organizado, con plantilla fija, carácter permanente y funciones propias. En éste existía una considerable tensión entre los elementos políticos y los jurídicos: la pugna entre los consejeros togados frente a los de "capa y espada". En su composición sufrió cambios desde la Ordenanza de 1465 de Enrique IV hasta los Reyes Católicos, quienes en las Cortes de Madrigal de 1476 y en las de Toledo de 1480 dispusieron que la composición definitiva fuera de un prelado y doce plazas, tres para caballeros y las restantes para Letrados. Es bajo el reinado de aquéllos cuando se refuerza la autoridad del Consejo cuyas funciones eran muy variadas en la medida en que *"...era Cuerpo de consulta que determinaba sobre los negocios librados por Cámara, asimismo era Cuerpo activo de la incipiente administración real que libraba por expediente con fuerza ejecutiva. Intervenía en el ejercicio del Poder legislativo por medio de autos y*

[1] **Visto en: http://www.consejo-estado.es/quees.htm**

pragmáticas. Y por último entendía y fallaba en asuntos judiciales muy variados del orden civil, penal y administrativo. En esta última función casi siempre actuaba como Tribunal superior o extraordinario, en último grado y para los asuntos más importantes"[2].

Este Consejo se creó para que hubiera alguien que se ocupase, con visión de conjunto, de los asuntos que afectaban a todo el Reino y especialmente a la política exterior, sin las limitaciones territoriales o específicas que tenían los antiguos Consejos de Castilla, de Aragón, de Indias, de Hacienda, etc. Durante el reinado de Carlos V, el Consejo, compuesto principalmente por nobles y prelados de alto rango, constituyó el organismo central de toda la monarquía. Sin embargo, a partir de su muerte, experimentó grandes altibajos. Así, este órgano perdió importancia durante los reinados de Felipe III y Felipe IV como consecuencia de la influencia ejercida por sus válidos, pero resurgió durante la regencia de Mariana de Austria y el reinado de su hijo Carlos II.

Luego de muchos años, y ya reunidas las Cortes de Cádiz, éstas crearon mediante Decreto de 21 de enero de 1812 un nuevo Consejo de Estado, réplica del previsto en el Estatuto de Bayona de 1808, que a su vez estaba fuertemente influenciado por el Consejo de Estado napoleónico establecido en Francia por la Constitución de 1799, que fue posteriormente recogido en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812.

La Constitución gaditana configuró al Consejo de Estado como único Consejo del Rey, el cual oiría su dictamen en los asuntos graves gubernativos y, señaladamente, para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Sin embargo, este Consejo de Estado no perduró mucho tiempo. Con la vuelta al trono de Fernando VII se restableció el Consejo Real o de Castilla, tal y como estaba configurado en 1808 y las demás instituciones del Antiguo Régimen, entre ellas el Consejo de Estado en los términos previstos en 1792.

Pues bien, retomando la historia constitucional nacional respecto al Consejo de Estado, en la Constitución de 1828, se reconoció a lo que sería el primer antecedente constitucional de una comisión permanente del cuerpo legislativo: el Consejo de Estado, que actuaría en receso del Congreso. Se señaló que debía velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, pero aquí se precisó que debía formar expediente sobre cualquiera infracción para dar cuenta al Congreso.

Luego la Constitución de 1834, regulaba un poco más sobre las competencias recaídas en este Consejo de Estado, que se caracterizaba por el control constitucional dirigido a los

---

[2] **CORDERO TORRES, J. M.: El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, p. 15.**

actos constitucionales del Poder Ejecutivo. Finalmente, el último esbozo de reconocimiento constitucional de este Consejo de Estado, recayó en la Constitución de 1920, cuya aprobación o desaprobación en el nombramiento de sus miembros, eran atribuibles al Senado, asimismo; en el artículo 134°[3] de esta constitución, precisaba que este consejo estaría compuesto de siete miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijaba los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no puedan proceder contra ella.

Era pues, una figura eminentemente consultiva y que perdió importancia constitucional luego de la Constitución de 1920.

De las experiencias de Consejo de Estado: España y Francia

En ambos países, este Consejo tiene reconocimiento constitucional; sin embargo, existen diferencias entre el Consejo de Estado español y su homónimo francés. De un lado, el Consejo de Estado francés se erige en el juez administrativo supremo del país, lo que garantiza su independencia y refuerza enormemente su posición frente el Gobierno, que no puede permitirse ignorar las opiniones emitidas en vía administrativa. Por el contrario, el Consejo de Estado español perdió su condición de órgano jurisdiccional hace mucho tiempo y parece haber perdido, a juicio de un sector de la doctrina, el predicamento de que gozaban sus dictámenes ante los órganos jurisdiccionales. De otro lado, el Consejo de Estado francés tiene carácter de gran corps, en el que los ascensos desde un puesto de inferior rango como el de *"auditor de segunda clase"* hasta otro muy superior como el de Consejero se producen por antigüedad. Esto contrasta fuertemente con el Consejo de Estado español, calificado, incluso en la propia Constitución como supremo órgano consultivo, compuesto por un cuerpo de funcionarios altamente cualificados al servicio, sin embargo, de dos órganos políticos como el Pleno y la Comisión Permanente. A lo anterior se ha de añadir que el Presidente del Consejo español es nombrado y revocado discrecionalmente por el Gobierno, mientras que su homólogo francés, nombrado también por el Gobierno, ha de serlo entre Consejeros, no habiéndose producido ninguna revocación desde 1945. Consecuentemente, la cohesión y capacidad de influencia del Consejo de Estado francés, arropado además por miembros de la alta función pública, formados en la *Ecole Nationale d´Administration*, sea muy superior a los del Consejo español, que en última instancia puede resultar dividido y más controlable. En suma, son organismos que tienen funciones de carácter administrativo y que trabajan directamente con sus parlamentos.

[3] **DEL CONSEJO DE ESTADO – Constitución peruana de 1920**
Art. 134º.- Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijará los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no puedan proceder contra ella.

Sin embargo, el Consejo de Estado Español también puede elaborar estudios, informes o memorias a petición del presidente del Gobierno o de un ministro, así como las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende. Asimismo, está facultado para elevar al Gobierno mociones sobre cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta establece en primer lugar, reinsertar en el máximo cuerpo normativo nacional, la figura del Consejo de Estado. Se incorpora el Titulo IV-A, conjuntamente con el artículo 199-A, que incorpora el Consejo de Estado como una figura autónoma y de relevancia constitucional. La conforman en calidad de miembros plenos, el presidente de la República, el presidente del Congreso de la República y el presidente del Poder Judicial. Se considera también como miembros funcionales a los titulares de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, a efectos de contar con ellos como parte del concurso de esfuerzos para abordar asuntos de interés nacional respecto a políticas de Estado y en caso de urgencias que afecten a la vida de la nación. Éstos últimos al ser convocados, adquieren la figura de Consejo de Estado Ampliado.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La implementación de este Consejo de Estado no irroga gasto alguno al erario nacional, toda vez que los miembros que la integran, expresamente no perciben estipendio alguno tal y como lo precisa la norma. Reinsertar este órgano consultivo, generará un impulso tangible y necesario para concretar objetivos importantes y necesarios para el desarrollo de la nación, con el concurso de todas las instancias ejecutivas de la nación. Asimismo, es importante que ante situaciones urgencia o estados excepcionales en las cuales, peligre la vida de la nación; es importante contar con este consejo para emprender medidas inmediatas para mitigar los efectos de circunstancias adversas y lograr la estabilidad nacional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta propuesta legislativa tiene vinculación con la Primera Política de Estado, respecto al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; mediante el cual se precisa consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. La democracia

representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Asimismo, coincide con la Quinta Política de Estado respecto al Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes, mediante el cual se debe impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

También coincide, con la Vigésimo Cuarta Política de Estado, relacionado con la Afirmación de un Estado eficiente y transparente, mediante el cual se busca construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Finalmente, guarda relación con la Trigésimo Segunda Política de Estado, respecto a la Gestión del Riesgo de Desastres; mediante el cual se busca a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.

Proyecto de Ley de Reforma Constitucional Nº_____

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUIBOVICH ARTEAGA Otto Napoleon (FIR42074672)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2020 23:38:54-0500

Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que Crea el Consejo de Estado

Los Congresistas de la Republica integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **OTTO GUIBOVICH ARTEAGA**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley de Reforma Constitucional siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL CONSEJO DE ESTADO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional crea un órgano de carácter consultivo en asuntos de interés nacional relacionados con políticas de Estado, y de adopción de decisiones vinculantes y de manejo de crisis en situaciones de urgencia, interés nacional y regímenes de excepción, que afecten la vida de la Nación.

Artículo 2º.- Incorpora Título y artículo a la Constitución Política del Estado

Incorpórese el Título IV – A, artículo 199°-A, en la Constitución Política del Perú; en los siguientes términos:

TÍTULO IV – A
DEL CONSEJO DE ESTADO

Artículo 199°-A.- Del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es un órgano autónomo, con relevancia constitucional, de carácter consultivo en asuntos de interés nacional relacionados con políticas de Estado, y de adopción de decisiones vinculantes y de manejo de crisis en situaciones de urgencia, interés nacional y regímenes de excepción, que afecten

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 13:37:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUIBOVICH ARTEAGA Otto Napoleon (FIR42074672)
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/05/2020 23:39:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SIMEON HURTADO Luis Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2020 16:07:14-0500

la vida de la Nación. Se regula mediante ley orgánica en cuanto a funciones y competencias. Está integrado por miembros plenos y miembros funcionales.

Son miembros plenos con derecho a voz y voto, el Presidente de la República, el Presidente del Poder Legislativo, y el Presidente del Poder Judicial, lo preside el Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado.

Son miembros funcionales, con derecho a voz y sin voto, el Presidente del Tribunal Constitucional; el Presidente de la Junta Nacional de Justicia; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones; el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; el Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil; el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú; y el Superintendente de Banca Seguros y Administradora de Fondos de Pensiones.

Las sesiones, son convocadas por el Presidente de la República o a solicitud de dos (2) miembros plenos. La participación en sesiones de los miembros funcionales es por invitación de los miembros plenos y de acuerdo a la materia que traten en agenda.

Los miembros plenos y funcionales no reciben remuneración, dieta, y/o estipendio alguno, por el ejercicio de sus funciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Lima, 20 de abril de 2020

OTTO GUIBOVICH ARTEAGA
Congresista de la República

OGA/av

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALINAS LOPEZ Franco FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 11:41:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ OCHOA Carlos Andres FIR 15742574 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 12:06:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 10:25:14-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, actualmente; el Consejo de Estado es la instancia que reúne a las más altas autoridades de los tres poderes del Estado, es decir, al presidente de la República y a los titulares del Congreso y del Poder Judicial. Usualmente asisten también el fiscal de la Nación y el presidente del Tribunal Constitucional, entre otras autoridades.

Las reuniones del Consejo de Estado tienen como objetivo discutir temas de alta urgencia para el país. Cabe indicar que esta instancia consultiva no figura en la Constitución ni está institucionalizada en alguna norma, por lo cual sus reuniones son convocadas a iniciativa del presidente de la República cuando se considera que existe un tema que requiere la participación de las más altas autoridades del país.

En los últimos años, el Consejo de Estado fue convocado el año 2005 durante el gobierno de Alejandro Toledo durante la toma de la comisaría de Andahuaylas por Antauro Humala, a fin de tomar medidas para solucionar esa emergencia.

Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, el Consejo de Estado fue convocado el 15 de setiembre del 2014 para discutir medidas contra la corrupción; y el 22 de diciembre del 2015 con el objetivo de analizar el estado de emergencia que ese mes había sido declarado en la región Callao debido a los altos índices de criminalidad.

Asimismo, el Consejo de Estado nuevamente se reunió fue el 21 de octubre del 2016, durante el gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, quien lo convocó para debatir medidas para combatir la corrupción. También, Vizcarra ha convocado a Consejo de Estado, en los últimos días, por la pandemia del Coronavirus.

En síntesis, la figura del Consejo de Estado es de carácter excepcional, extralegal, no encuentra organicidad precisa en la normativa, sino que se encuentra dentro de las prerrogativas funcionales del presidente y se precisa que son para temas de urgencia e interés nacional, cuando así lo precise el mandatario.

Como antecedente histórico nacional; en los apuntes iniciales republicanos del país, encontramos que el Consejo de Estado, evocado inicialmente resulta de la concepción que tuvo San Martín en la idea de un organismo consultivo que funcionó entre 1821 y 1822 durante su Protectorado y cuyo objetivo fue sentar la base de una futura monarquía constitucional, planteamiento original que no encontró eco unánime en la junta de notables de la sociedad peruana de ese entonces. El Consejo fue creado el 8 de octubre de 1821 mediante la sección cuarta del Estatuto Provisional que fue la primera ley constitucional del Perú. Según el Estatuto, el Consejo tenía en sus funciones *"dar su*

dictamen al gobierno en los casos de difícil deliberación", pero además el gobierno podía consultar al Consejo sobre materias religiosa, financiera y de relaciones exteriores.

Los primeros consejeros de Estado fueron los doce siguientes:

- Juan García del Río, ministro de Relaciones Exteriores.
- Bernardo de Monteagudo, ministro de Guerra y Marina.
- Hipólito Unanue, ministro de Hacienda.
- Francisco Javier Moreno y Escandón, presidente de la Alta Cámara de Justicia.
- Pedro José de Zárate, III conde del Valle de Oselle.
- Francisco Xavier de Echagüe, vicario general.
- José Bernardo de Tagle, IV marqués de Torre Tagle.
- José Matías Vásquez de Acuña, VI conde de la Vega del Ren.
- Gaspar de Quijano-Velarde, I conde de Torre Velarde.
- Juan Gregorio de Las Heras, jefe del Estado Mayor.
- Rudecindo Alvarado, jefe del Ejército Unido.
- José de la Riva Agüero, presidente del Departamento de Lima.

Como puede notarse, fue un consejo de notables y ministros que conformaban la naciente estructura de gobierno del Estado peruano.

Claro está presumir, que este primer Consejo de Estado, tiene influencia española[1]. Es así que es de atribuir la creación del Consejo de Estado a Carlos V quien, siguiendo la pauta marcada por los Reyes Católicos, lo habría fundado en 1522. Sus rasgos obedecían al memorial elevado por su canciller Mercurio Gattinara el año precedente, si bien esta institución sería objeto de una reforma importante en 1526.

Sin embargo, resulta comúnmente admitido por la doctrina que la fecha de nacimiento del Consejo de Estado español, en cuanto órgano, son las Cortes de Valladolid de 1385. El Rey Juan I crea el Consejo Real como un cuerpo burocrático organizado, con plantilla fija, carácter permanente y funciones propias. En éste existía una considerable tensión entre los elementos políticos y los jurídicos: la pugna entre los consejeros togados frente a los de "capa y espada". En su composición sufrió cambios desde la Ordenanza de 1465 de Enrique IV hasta los Reyes Católicos, quienes en las Cortes de Madrigal de 1476 y en las de Toledo de 1480 dispusieron que la composición definitiva fuera de un prelado y doce plazas, tres para caballeros y las restantes para Letrados. Es bajo el reinado de aquéllos cuando se refuerza la autoridad del Consejo cuyas funciones eran muy variadas en la medida en que *"...era Cuerpo de consulta que determinaba sobre los negocios librados por Cámara, asimismo era Cuerpo activo de la incipiente administración real que libraba por expediente con fuerza ejecutiva. Intervenía en el ejercicio del Poder legislativo por medio de autos y*

[1] **Visto en: http://www.consejo-estado.es/quees.htm**

pragmáticas. Y por último entendía y fallaba en asuntos judiciales muy variados del orden civil, penal y administrativo. En esta última función casi siempre actuaba como Tribunal superior o extraordinario, en último grado y para los asuntos más importantes"[2].

Este Consejo se creó para que hubiera alguien que se ocupase, con visión de conjunto, de los asuntos que afectaban a todo el Reino y especialmente a la política exterior, sin las limitaciones territoriales o específicas que tenían los antiguos Consejos de Castilla, de Aragón, de Indias, de Hacienda, etc. Durante el reinado de Carlos V, el Consejo, compuesto principalmente por nobles y prelados de alto rango, constituyó el organismo central de toda la monarquía. Sin embargo, a partir de su muerte, experimentó grandes altibajos. Así, este órgano perdió importancia durante los reinados de Felipe III y Felipe IV como consecuencia de la influencia ejercida por sus válidos, pero resurgió durante la regencia de Mariana de Austria y el reinado de su hijo Carlos II.

Luego de muchos años, y ya reunidas las Cortes de Cádiz, éstas crearon mediante Decreto de 21 de enero de 1812 un nuevo Consejo de Estado, réplica del previsto en el Estatuto de Bayona de 1808, que a su vez estaba fuertemente influenciado por el Consejo de Estado napoleónico establecido en Francia por la Constitución de 1799, que fue posteriormente recogido en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812.

La Constitución gaditana configuró al Consejo de Estado como único Consejo del Rey, el cual oiría su dictamen en los asuntos graves gubernativos y, señaladamente, para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Sin embargo, este Consejo de Estado no perduró mucho tiempo. Con la vuelta al trono de Fernando VII se restableció el Consejo Real o de Castilla, tal y como estaba configurado en 1808 y las demás instituciones del Antiguo Régimen, entre ellas el Consejo de Estado en los términos previstos en 1792.

Pues bien, retomando la historia constitucional nacional respecto al Consejo de Estado, en la Constitución de 1828, se reconoció a lo que sería el primer antecedente constitucional de una comisión permanente del cuerpo legislativo: el Consejo de Estado, que actuaría en receso del Congreso. Se señaló que debía velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, pero aquí se precisó que debía formar expediente sobre cualquiera infracción para dar cuenta al Congreso.

Luego la Constitución de 1834, regulaba un poco más sobre las competencias recaídas en este Consejo de Estado, que se caracterizaba por el control constitucional dirigido a los

[2] **CORDERO TORRES, J. M.: El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, p. 15.**

actos constitucionales del Poder Ejecutivo. Finalmente, el último esbozo de reconocimiento constitucional de este Consejo de Estado, recayó en la Constitución de 1920, cuya aprobación o desaprobación en el nombramiento de sus miembros, eran atribuibles al Senado, asimismo; en el artículo 134°[3] de esta constitución, precisaba que este consejo estaría compuesto de siete miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijaba los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no puedan proceder contra ella.

Era pues, una figura eminentemente consultiva y que perdió importancia constitucional luego de la Constitución de 1920.

De las experiencias de Consejo de Estado: España y Francia

En ambos países, este Consejo tiene reconocimiento constitucional; sin embargo, existen diferencias entre el Consejo de Estado español y su homónimo francés. De un lado, el Consejo de Estado francés se erige en el juez administrativo supremo del país, lo que garantiza su independencia y refuerza enormemente su posición frente el Gobierno, que no puede permitirse ignorar las opiniones emitidas en vía administrativa. Por el contrario, el Consejo de Estado español perdió su condición de órgano jurisdiccional hace mucho tiempo y parece haber perdido, a juicio de un sector de la doctrina, el predicamento de que gozaban sus dictámenes ante los órganos jurisdiccionales. De otro lado, el Consejo de Estado francés tiene carácter de gran corps, en el que los ascensos desde un puesto de inferior rango como el de *"auditor de segunda clase"* hasta otro muy superior como el de Consejero se producen por antigüedad. Esto contrasta fuertemente con el Consejo de Estado español, calificado, incluso en la propia Constitución como supremo órgano consultivo, compuesto por un cuerpo de funcionarios altamente cualificados al servicio, sin embargo, de dos órganos políticos como el Pleno y la Comisión Permanente. A lo anterior se ha de añadir que el Presidente del Consejo español es nombrado y revocado discrecionalmente por el Gobierno, mientras que su homólogo francés, nombrado también por el Gobierno, ha de serlo entre Consejeros, no habiéndose producido ninguna revocación desde 1945. Consecuentemente, la cohesión y capacidad de influencia del Consejo de Estado francés, arropado además por miembros de la alta función pública, formados en la *Ecole Nationale d´Administration*, sea muy superior a los del Consejo español, que en última instancia puede resultar dividido y más controlable. En suma, son organismos que tienen funciones de carácter administrativo y que trabajan directamente con sus parlamentos.

[3] **DEL CONSEJO DE ESTADO – Constitución peruana de 1920**
Art. 134º.- Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijará los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no puedan proceder contra ella.

Sin embargo, el Consejo de Estado Español también puede elaborar estudios, informes o memorias a petición del presidente del Gobierno o de un ministro, así como las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende. Asimismo, está facultado para elevar al Gobierno mociones sobre cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta establece en primer lugar, reinsertar en el máximo cuerpo normativo nacional, la figura del Consejo de Estado. Se incorpora el Titulo IV-A, conjuntamente con el artículo 199-A, que incorpora el Consejo de Estado como una figura autónoma y de relevancia constitucional. La conforman en calidad de miembros plenos, el presidente de la República, el presidente del Congreso de la República y el presidente del Poder Judicial. Se considera también como miembros funcionales a los titulares de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, a efectos de contar con ellos como parte del concurso de esfuerzos para abordar asuntos de interés nacional respecto a políticas de Estado y en caso de urgencias que afecten a la vida de la nación. Éstos últimos al ser convocados, adquieren la figura de Consejo de Estado Ampliado.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La implementación de este Consejo de Estado no irroga gasto alguno al erario nacional, toda vez que los miembros que la integran, expresamente no perciben estipendio alguno tal y como lo precisa la norma. Reinsertar este órgano consultivo, generará un impulso tangible y necesario para concretar objetivos importantes y necesarios para el desarrollo de la nación, con el concurso de todas las instancias ejecutivas de la nación. Asimismo, es importante que ante situaciones urgencia o estados excepcionales en las cuales, peligre la vida de la nación; es importante contar con este consejo para emprender medidas inmediatas para mitigar los efectos de circunstancias adversas y lograr la estabilidad nacional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta propuesta legislativa tiene vinculación con la Primera Política de Estado, respecto al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; mediante el cual se precisa consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. La democracia

representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Asimismo, coincide con la Quinta Política de Estado respecto al Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes, mediante el cual se debe impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

También coincide, con la Vigésimo Cuarta Política de Estado, relacionado con la Afirmación de un Estado eficiente y transparente, mediante el cual se busca construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos.

Finalmente, guarda relación con la Trigésimo Segunda Política de Estado, respecto a la Gestión del Riesgo de Desastres; mediante el cual se busca a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.