Firmado digitalmente por: GUTIERREZ CAMACHO Walter Francisco FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2021 17:00:26

Defensoría del Pueblo

25 años | Defensoría del Pueblo
En acción por tus derechos

Proyecto de Ley N° 492/2021-D.P

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 15 de octubre de 2021

OFICIO N.° 0264-2021-DP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 OCT 2021
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:28p.m.

Señora doctora
María del Carmen Alva Prieto
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla y hacerle llegar el Proyecto de Ley que regula el funcionamiento del Consejo de Estado como un espacio de coordinación interinstitucional al más alto nivel, el cual contribuye a concretizar el principio constitucional de cooperación entre los poderes públicos.

La Defensoría del Pueblo, en su rol constitucional de protección de los derechos fundamentales y supervisor del buen funcionamiento de la administración pública, considera imprescindible institucionalizar el Consejo de Estado, de modo que los poderes de Estado y los órganos constitucionales autónomos desarrollen un trabajo articulado y adopten acuerdos para enfrentar los principales problemas del país.

En ese sentido, en la total confianza de compartir el mismo interés de Estado, pongo a consideración la presente iniciativa y respetuosamente, solicito tenga a bien darle el trámite correspondiente de manera prioritaria.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima.

Atentamente,

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

R.U: 706643

Se adjunta Proyecto de Ley con 16 folios

Sumilla: Propuesta para regular el funcionamiento del Consejo de Estado.

PROYECTO DE LEY

Walter Francisco Gutiérrez Camacho, **defensor del pueblo**, designado a través de la Resolución Legislativa n.° 005-2016-2017-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de septiembre de 2016, ejerciendo la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 4) del artículo 9 de la Ley n.° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY DEL CONSEJO DE ESTADO

Artículo 1.- Objetivo

La presente ley tiene como objetivo regular el funcionamiento del Consejo de Estado como un espacio de coordinación interinstitucional al más alto nivel, el cual contribuye a concretizar el principio constitucional de cooperación entre los poderes públicos.

Artículo 2.- Naturaleza del Consejo de Estado

El Consejo de Estado es un órgano colegiado que promueve la coordinación interinstitucional y se instala a convocatoria del presidente de la República. Aborda en sus sesiones los asuntos altamente relevantes para el bienestar general de la población, en situaciones de normalidad o emergencia.

Se entiende al Consejo de Estado como un factor de gobernabilidad dirigido a concretizar el principio de cooperación entre los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos. En ningún caso la participación en el Consejo interfiere, limita o adiciona las atribuciones constitucionales asignadas a cada uno de sus integrantes.

Artículo 3.- Integrantes

El Consejo de Estado está integrado por:

- El/la presidente/a de la República, quien lo presidirá;

- El/la presidente/a del Congreso de la República;
- El/la presidente/a del Poder Judicial;
- El/la presidente/a del Tribunal Constitucional;
- El/la fiscal de la Nación;
- El/la defensor/a del Pueblo;
- El/la contralor/a general de la República.
- El/la contralor/a general de la República.
- El/la presidente/a de la Junta Nacional de Justicia.

El presidente de la República podrá invitar, por propia iniciativa o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo de Estado, a los titulares de otros organismos constitucionalmente autónomos u otros funcionarios, expertos o instituciones; quienes podrán exponer y/o participar en las sesiones, según se estime en cada caso por ese colegiado.

Para el desarrollo y seguimiento de la agenda de las sesiones, actas y acuerdos, el Consejo de Estado contará con una Secretaría Técnica, que será ejercida de manera rotativa por un periodo de dos años.

La Secretaría Técnica estará cargo de las instituciones que integran el Consejo de Estado en el orden descrito en el presente artículo, para lo cual su titular deberá realizar la designación correspondiente y con cargo a su respectivo pliego presupuestal.

Artículo 4.- Convocatoria

El Consejo de Estado se reúne de forma ordinaria y extraordinaria. La primera se realiza de manera mensual; mientras que, en la segunda modalidad, es convocado por el presidente de la República cuando considere que haya ocurrido un hecho de la mayor relevancia pública y que, por consiguiente, puede poner en grave riesgo la integridad de la Nación, así como la gobernabilidad o estabilidad democráticas.

Asimismo, puede ser convocado a solicitud de los integrantes de dicho Consejo, a pedido de la mitad más uno del número legal de sus miembros.

Artículo 5.- Funciones

El Consejo de Estado tiene como funciones:

a. Contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, garantizar el adecuado funcionamiento de la Administración Pública y la concreción de los derechos fundamentales.
b. Fijar una agenda mínima para el cumplimiento de las funciones estatales.

c. Presentar recomendaciones y/o adoptar acuerdos sobre asuntos que motivaron su convocatoria.
d. Solicitar la colaboración de otros organismos constitucionales autónomos u otras entidades o personas que resulten necesarias.
e. Realizar seguimiento en el cumplimiento de sus acuerdos, con el apoyo de la Secretaría Técnica.
f. Elaborar informes técnicos sustentatorios de las sesiones, así como de los acuerdos adoptados.
g. Las demás que considere necesarias para cumplir con su finalidad.

Artículo 6.- Sesiones

El Consejo de Estado puede sesionar en forma presencial o virtual.

Las recomendaciones planteadas y los acuerdos adoptados son públicos, con las restricciones de ley. De ser el caso y de acuerdo con su trascendencia, podrán ser publicadas también en el diario oficial *El Peruano*.

Artículo 7.- Transparencia

El Consejo de Estado debe levantar actas en cada una de las sesiones y garantizar su publicidad, sin perjuicio de las restricciones previstas por ley.

Artículo 8.- Vigencia

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un Estado constitucional no puede ser entendido a partir de una visión fragmentaria y aislada de los diferentes organismos autónomos que lo integran, sino a través del funcionamiento articulado y armónico de todos los entes públicos encargados de garantizar el principio democrático y defender los derechos fundamentales de las personas.

Ello ya ha sido resaltado por el Tribunal Constitucional al señalar que el principio de separación de poderes, que forma parte del núcleo esencial de nuestra Constitución, hoy en día ya no implica una división tajante entre los órganos estatales, sino un mandato de cooperación y coordinación[1].

[1] STC 00006-2018-PI/TC, fundamento 47.

Además, debido a la evolución de nuestro modelo constitucional, la distribución del poder público ya no solo recae en los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Actualmente, muchas funciones relevantes para el funcionamiento del Estado han sido encargadas a los órganos constitucionales autónomos. Es así que, tal como sostiene el Tribunal Constitucional, estos órganos también deben formar parte de las relaciones de colaboración interinstitucional dirigidas a la consecución del bien común[2].

Precisamente, el TC ha destacado que del principio de división de poderes se deriva el principio de cooperación, el cual exige que las competencias de los poderes estatales y órganos constitucionales autónomos sean ejercidas de forma articulada, teniendo como horizonte la concreción de los derechos fundamentales y la dignidad humana[3].

Por eso, resulta elemental promover e institucionalizar auténticos espacios de coordinación orientados a unificar esfuerzos en el ámbito público. Así, partiendo de colocar al ser humano como centro de preocupación del Estado, en estos espacios se buscarán soluciones frente a problemas de especial relevancia para el país.

En atención a lo expuesto, resulta necesario institucionalizar al Consejo de Estado como el espacio de coordinación entre los máximos titulares de los poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos.

El funcionamiento del Consejo de Estado cobra un papel fundamental para el país, sobre todo, en contextos que ponen a prueba nuestra institucionalidad, la gobernabilidad de las autoridades y el respeto por los derechos de las personas, como son las situaciones de emergencia nacional. De esta manera, mediante el trabajo y diálogo conjunto entre los principales actores políticos que conducen a nuestra nación, se podrá llegar a importantes consensos que beneficien a toda la ciudadanía.

1.1.- Antecedentes

En la experiencia comparada, y para diversos propósitos, existen Consejos de Estado en España (órgano consultivo), Francia (última instancia de la jurisdicción administrativa), Colombia (órgano de coordinación); así como han existido también en Alemania (órgano ejecutivo) y Chile (órgano consultivo del régimen de facto).

En el Perú, el Consejo de Estado ha tenido distintas configuraciones y funciones en nuestra historia republicana. Esta figura estuvo presente en los textos constitucionales de 1828, 1834, 1839 y 1920, los cuales lo concibieron en sus

---

[2] Ibídem, fundamento 56.
[3] Ídem.

inicios como un órgano consultivo del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en los últimos años dicho órgano ha ido consolidándose como un auténtico espacio de coordinación interinstitucional al más alto nivel, en donde se plantean recomendaciones y adoptan acuerdos tendientes a promover la buena marcha de la administración pública y enfrentar, de manera firme y conjunta, un determinado problema que afecta a la nación.

Así, bajo el régimen de la Constitución de 1993, la institución del Consejo de Estado había sido empleada por distintos gobiernos de turno ante distintas situaciones que representaron dificultades y amenazas para el país, e incluso para la sostenibilidad de nuestro Estado social y democrático de derecho.

En un primer momento, es decir, entre los años 2005 y 2018, el Consejo de Estado fue convocado en escasas oportunidades. Durante el gobierno de Alejandro Toledo, fue convocado ante el motín liderado por Antauro Humala y la toma de la Comisaría de Andahuaylas (enero de 2005). Posteriormente, en el gobierno de Ollanta Humala fue convocado debido a un presunto caso de espionaje que involucraba a personal de la Marina de Guerra del Perú (febrero de 2015).

Por su parte, el exjefe de Gobierno, Pedro Pablo Kuczynski, convocó al Consejo de Estado para abordar la problemática surgida a propósito del caso Moreno, el cual mostró un destape de actos de corrupción en el sector salud (octubre de 2016)[4]. También fue convocado por el expresidente Martín Vizcarra ante un contexto de corrupción surgido por los audios que comprometían a los miembros del desaparecido Consejo Nacional de la Magistratura (en julio de 2018).

Posteriormente, la situación de emergencia nacional por la propagación del COVID-19 marcó un punto de inflexión para evidenciar el rol del Consejo de Estado como un órgano de coordinación interinstitucional; y no solo por el incremento de convocatorias que ha tenido, sino por la naturaleza de los acuerdos y el compromiso de sus actores en la defensa de los derechos de las personas y el trabajo articulado en favor de una adecuada gestión pública.

Se debe recordar que el expresidente de la República, Francisco Sagasti, convocó a más de una decena de reuniones del Consejo de Estado, con el fin de abordar temas de coyuntura, urgencia e interés nacional, y así llegar a acuerdos sobre la respuesta estatal frente a la pandemia.

Todo lo anterior evidencia la importancia que tiene el Consejo de Estado, pues actúa como un órgano de coordinación interinstitucional para la discusión y

---

[4] Presidencia de la República, nota de prensa del 17 de octubre del 2016. Recuperado de: https://www.presidencia.gob.pe/noticia/presidente-kuczynski-anunci%C3%B3-acciones-inmediatas-para-luchar-contra-la-corrupci%C3%B3n

adopción de acuerdos y recomendaciones que permitan afrontar los problemas sociales, políticos e institucionales más acuciantes.

Así, a pesar de no encontrarse formalmente regulado, su relevancia y necesidad han sido demostradas en reiteradas oportunidades: con las reuniones destinadas a tratar la crisis sanitaria producida por el COVID-19, la crisis política entre los diferentes poderes públicos, la transparencia en el último proceso electoral, entre otros.

En esta línea, toda vez que se trata de una institución plenamente vigente, cuya existencia proviene de fuente consuetudinaria de los titulares de los poderes del Estado y organismos constitucionales autónomos, corresponde al Congreso de la República legislar su conformación, atribuciones y demás aspectos jurídicos para garantizar su autonomía y funcionamiento.

De este modo, su institucionalización dentro de nuestro ordenamiento jurídico no solo podría contribuir a atender situaciones de urgencia o preocupación nacional, sino también a alcanzar los altos propósitos de la República, que permitan garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y los demás deberes del Estado, consagrados en el artículo 44 de la Constitución[5].

1.2.- El Consejo de Estado como materialización de los principios de colaboración entre poderes y eficiencia de la administración pública

a. Principio de colaboración entre poderes

Si bien un Estado de derecho se caracteriza por la distribución de funciones en los distintos organismos autónomos, como mecanismo para limitar el poder, ello "no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos"[6]. Por el contrario, estos organismos "están constitucionalmente obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal" [7].

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, "**la separación de poderes** que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, **también se desprende el principio de colaboración de poderes**"[8]. Este principio exige que

---

[5] CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

[6] STC Exp. 3760-2004-PA/TC, f. j. 23

[7] STC Exp. 00006-2019-CC/TC, f. j. 30.

[8] STC Exp. 004-2004-CC/TC, f. j. 24.

las funciones y competencias de los poderes públicos, y demás entidades estatales, respondan a la ejecución de los fines y valores constitucionales del Estado.

Sobre el principio de cooperación, el Tribunal Constitucional ha destacado lo siguiente:

> **Principio de cooperación:** Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).
> De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.
> Así visto, sobre la base de este principio de cooperación deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. [...][9]. (Resaltado nuestro).

Por todo ello, el Consejo de Estado materializa el principio de cooperación o colaboración entre los órganos estatales para el desarrollo de acciones conjuntas que faciliten la consecución de sus fines institucionales y, en dicha medida, contribuyan al efectivo goce de los derechos fundamentales en nuestro país.

b. Principio de eficiencia y buena administración

Los artículos 39 y 45 de la Constitución establecen que todos los funcionarios y trabajadores públicos se encuentran al servicio de la nación, por lo que al ejercer el poder emanado del pueblo, lo ejercen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes imponen.

Lo anterior implica que tanto funcionarios como los organismos públicos a los que representan están orientados a la consecución de los fines del Estado y el interés general, razón por la cual deben trabajar de manera colaborativa y sin interponer medidas obstruccionistas y limitativas al bienestar de la ciudadanía. En esa línea, no solo importa la debida utilización de los recursos públicos, sino también la realización de acciones públicas que permitan elevar el nivel de protección de las personas y el funcionamiento del aparato estatal.

---

[9] STC 0006-2018-PI/TC, f. j. 56.

De ahí que, por su importancia y naturaleza, el Consejo de Estado constituya una materialización del principio de eficiencia en la administración pública, por cuanto contribuiría a consolidar el proceso de modernización del Estado, la optimización en la prestación de los servicios públicos y a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, sin discriminación.

En este sentido, el principio de eficiencia se encuentra implícitamente reconocido dentro de la regulación constitucional de la función pública. En el plano comparado, podemos apreciar que la Constitución de Brasil[10] lo recoge como un principio de la administración pública, con la finalidad de significar

> [...] el deber impuesto por la Constitución a la administración pública de:
> 1) ejercitar la potestad administrativa que le es jurídicamente conferida con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad;
> 2) actuar de modo a concretar fielmente la finalidad pública subyacente a las normas jurídicas a las cuales está sometida;
> 3) utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público);
> 4) conferir la máxima efectividad a los comandos que le son dirigidos por el ordenamiento jurídico, y
> 5) siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa[11].

A nivel jurisprudencial, podemos mencionar que el principio de eficiencia de la administración pública ha sido asociado con el principio implícito de buena administración —que fluye del capítulo IV del título I de la Constitución, según el Tribunal Constitucional—, el cual pone en evidencia "no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues 'están al servicio de la Nación' (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente"[12].

En suma, como se puede apreciar, el Consejo de Estado representa una manifestación concreta de tales principios, en la medida que sus funciones están dirigidas a fortalecer los acuerdos entre los poderes y organismos públicos en beneficio de la ciudadanía. No actúa de manera obstruccionista; antes bien, se ofrece como una plataforma de coordinación y deliberación interinstitucional de las políticas públicas más relevantes que necesitan las personas y el Estado.

---

[10] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. Artículo 37.- La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios deberá observar los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia [...].

[11] Wunder Hachem, Daniel y Gabardo, Emerson. (2021). "El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación", en Cuestiones Constitucionales, n.° 39, disponible en https://bit.ly/3xQVs3z. (Consultado 19.07.21).

[12] STC 2235-2004-AA/TC, f.j.10

c. Los mecanismos de coordinación y control recíproco como esencia del principio de balance de poderes

El artículo 43 de la Constitución reconoce que el gobierno democrático del Estado peruano se rige por el principio de separación de poderes, el cual actúa —conforme fue expuesto anteriormente— para controlar cualquier desviación del poder y asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales.
De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el principio de separación de poderes constituye la base de nuestro constitucionalismo democrático y por ello lo ha reconocido como parte de la identidad o esencia del texto constitucional:

> Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. **Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional** (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho [sic], la **separación de poderes**, etc.). **Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido**[13].

Más recientemente, ha ratificado dicha posición de manera tajante:

> [E]ste Tribunal ha expresado, de manera categórica, que **lo concerniente a la "separación de poderes"** y al "régimen político" diseñado por la Constitución es un límite para su reforma **por ser parte de una especie de "núcleo duro", conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional** [...][14].

En atención a ello, destacó que el principio de separación de poderes se encuentra conformado por el siguiente rasgo de identidad:

> **Principio de cooperación:** Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).
>
> De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y

[13] STC 0014-2002-AI/TC, f.j. 75.
[14] STC 0006-2018-AI/TC, f.j. 49.

funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la **consecución del bien común**, que **debe ser el fin último de la política**.

Sumado a ello, el TC ha sostenido que la necesidad por asegurar la debida distribución del poder político no solo debe comprender únicamente a los tres clásicos poderes del Estado, sino también a los órganos constitucionales autónomos reconocidos en nuestra Carta Política. En palabras del Tribunal Constitucional: "[...] la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres 'poderes del Estado', sino que **deben considerarse también relevantes para el contrapeso y control del poder los órganos constitucionales autónomos** [...]"[15].

Como se puede apreciar, el uso del poder político conferido por la ciudadanía a sus representantes e instituciones está sujeto a un sistema de frenos y contrapesos (controles), que actúan como un balance equilibrado para evitar conductas abusivas y obstruccionistas a los fines constitucionales y el bienestar general.

De esta manera, el Consejo de Estado se erige como un organismo cuyo reconocimiento servirá para promover la aplicación de dichos mecanismos constitucionales, por cuanto no solo actuará como un espacio de coordinación interinstitucional, sino también como una herramienta valiosa para el control de la actividad pública y el fomento de políticas en beneficio de la ciudadanía.

1.3.- El Consejo de Estado y su regulación jurídica propuesta

a. Naturaleza jurídica y la necesidad de una agenda mínima

El Consejo de Estado es una institución cuyo funcionamiento ha obedecido a una práctica política medianamente sostenida a través del tiempo, por decisión de los Gobiernos de turno, pese a no encontrarse regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

La naturaleza jurídica del Consejo de Estado es la de ser un espacio de coordinación interinstitucional al más alto nivel, orientado a adoptar compromisos sobre las políticas públicas. Es convocado por el Poder Ejecutivo en forma mensual y se le atribuye una condición eminentemente política, dado que sus acuerdos responden a parámetros de necesidad y conveniencia pública, los cuales coadyuvan a enfrentar los problemas de mayor relevancia que afectan a la población. No obstante, también puede ser convocado a solicitud de sus integrantes, en atención al pedido de la mitad más uno del número legal de sus miembros.

[15] STC 0006-2018-AI/TC, f.j. 48

La presencia del Consejo de Estado representa, además, una oportunidad de promover consensos mínimos entre los órganos estatales para favorecer la calidad de vida de millones de ciudadanas/os y asegurar la continuidad de la prestación de los servicios públicos a cargo de los órganos del Estado.

b. Conformación del Consejo de Estado

El Consejo de Estado se ha encontrado conformado por los titulares de los clásicos poderes del Estado (Gobierno, Congreso y Poder Judicial); además, de los titulares de algunos organismos constitucionalmente autónomos, como son el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Junta Nacional de Justicia. Asimismo, en algunas ocasiones, se ha invitado a los titulares de otras instituciones en atención a los temas abordados en la sesión.

Dado que los asuntos que se discuten en el Consejo de Estado son de especial interés y de vital importancia para la sociedad, resulta indispensable que los órganos que lo integren, además de ser autónomos, desempeñen una función esencial dentro de nuestro Estado constitucional.

El presidente de la República goza de la más alta investidura en tanto personifica a la nación. Este asume la dirección del Estado y se encarga también de dirigir la política general del Gobierno; de ahí que a través de sus acuerdos asegure el funcionamiento democrático del aparato estatal, el cumplimiento de las leyes y la vigencia de la Constitución. Por ello, no solo debe ser parte del Consejo de Estado, sino también presidirlo.

Del mismo modo, en dicho órgano es necesaria la presencia del titular del Congreso de la República dado el rol esencial que esta institución cumple en la vida política de todo sistema democrático. Debemos recordar que la conformación del Parlamento es consecuencia de la decisión soberana del pueblo; es así que como depositario de la voluntad popular representa el interés de toda la nación.

Por otro lado, no debemos olvidar que la impartición de justicia en el país es una potestad que recae en el Poder Judicial y que es altamente importante en nuestro sistema democrático, ya que a través de sus órganos jurisdiccionales —independientes e imparciales— se atienden conflictos de relevancia jurídica en aras de tutelar derechos.

Esta labor es complementada por el Ministerio Público, órgano que se encarga de la acción judicial en defensa de la legalidad, así como garantizar la recta administración de justicia y de representar a la sociedad en los procesos judiciales. Por ello, es esencial que los titulares de ambas instituciones formen parte del

Consejo de Estado, de esa manera podrán ser parte de la deliberación sobre asuntos de especial trascendencia en la vida política de la nación.

Nuestro sistema de justicia cuenta, además, con un órgano constitucional autónomo encargado de nombrar, evaluar y controlar a los jueces y fiscales de los distintos niveles. La Junta Nacional de Justicia desempeña una importante labor para asegurar una justicia eficaz, idónea y libre de corrupción en nuestro país, por lo que resulta valiosa la participación de su titular en el Consejo de Estado.
Sumado a ello, es indispensable la inclusión del Tribunal Constitucional, órgano que a través de sus decisiones asegura que las normas y la actuación de autoridades y/o particulares no contravengan, por la forma o por el fondo, a la Constitución. Dada su especial función en aras de la defensa de nuestra Norma Suprema y de los derechos fundamentales en nuestro Estado constitucional, es indispensable que su titular también sea parte del Consejo de Estado.

En esta línea, este espacio también debería ser integrado por el titular de la Defensoría del Pueblo. Este órgano constitucional autónomo, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución, es el encargado de proteger los derechos fundamentales de las personas y la comunidad, velar por el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos.

Precisamente, tomando en consideración la relevancia de estas prerrogativas constitucionales para el sostenimiento de nuestra democracia, se hace necesaria la participación del defensor del pueblo en el Consejo de Estado. Ello contribuirá a que los acuerdos adoptados en este espacio tengan como finalidad garantizar el efectivo goce de los derechos de las personas. Además, la labor de la Defensoría del Pueblo coadyuva a la consolidación de las democracias, en la medida que su labor de supervisión de los órganos estatales está dirigida a evitar el ejercicio arbitrario del poder.

En suma, como se ha podido advertir en los últimos años, la actuación de la Defensoría del Pueblo resulta esencial para la concretización de los derechos fundamentales y el fortalecimiento de nuestro sistema democrático, hecho que cobra especial relevancia en contextos de crisis política y sanitaria por los que ha transitado nuestro país.

Finalmente, dado que la implementación de los asuntos que se puedan aprobar en el Consejo de Estado requiere de la ejecución eficiente de los recursos públicos, es necesario que este sea integrado por el máximo órgano que dirige el Sistema Nacional de Control. No olvidemos que las labores de la Contraloría de la República dentro del aparato estatal contribuyen a asegurar que la ejecución del presupuesto y los actos de las instituciones públicas se realicen en el marco de la legalidad.

c. Convocatoria al Consejo de Estado

Teniendo en cuenta sus antecedentes y la naturaleza de la institución, el Consejo de Estado debe ser convocado para conocer temas de marcado interés público, actos que perturben la estabilidad y gobernabilidad democráticas, situaciones de urgencia producidas en el marco de los regímenes de excepción que comprometan la vida de la nación, así como todas aquellas circunstancias que permitan garantizar la eficacia y eficiencia de la administración pública.

En virtud de ello, el Consejo de Estado se reunirá en sesiones ordinarias de carácter mensual, tanto para arribar a nuevos acuerdos como para realizar seguimiento a tales concertaciones previas; y en sesiones extraordinarias cuando las circunstancias así lo ameriten.

Como se advierte, la convocatoria del Consejo de Estado debería estar ligada a aquellos sucesos o problemas de la mayor relevancia pública y que, por consiguiente, pueden poner en grave riesgo la integridad de la nación, así como la gobernabilidad o estabilidad democráticas. De igual manera, favorece el mejor cumplimiento de los deberes del Estado constitucional.

d. Funciones

En la práctica, las funciones del Consejo de Estado han sido las siguientes:

- **Adoptar acuerdos en razón a la causal que lo convoca:** Al ser un órgano de coordinación, tiene por finalidad fomentar consensos políticos para adoptar una adecuada decisión sobre las políticas públicas que sean más beneficiosas para la ciudadanía.

- **Realizar seguimiento para el cumplimiento de sus acuerdos:** Las políticas públicas adoptadas en las sesiones del Consejo de Estado representan planes de acción que son implementados durante cierto periodo, por lo que para garantizar su ejecución integral se requiere la evaluación progresiva de sus avances.

- **Elaborar informes técnicos sustentatorios de su convocatoria y de la decisión adoptada:** Las sesiones del Consejo de Estado se llevan a cabo sobre temas que se encuentran predeterminados en la agenda. Por tanto, corresponde a este órgano elaborar informes técnicos sobre el desarrollo del asunto tratado, así como de los acuerdos adoptados. Y, en aras del principio de transparencia y publicidad, deben ser difundidos a la opinión pública.

- **Solicitar la colaboración de otros organismos constitucionales autónomos o entidades que resulten necesarias:** Con la finalidad de elaborar y proponer las mejores opciones para la adopción de las políticas públicas, se puede requerir la presencia y opinión de determinados expertos o representantes de los organismos técnicos especializados. Ello resulta compatible con la colaboración interinstitucional que promueve este órgano.

- **Proponer una agenda mínima para el Estado:** La importancia de fijar una agenda para el Estado permite encauzar la actuación de los organismos públicos hacia las verdaderas necesidades de la ciudadanía y el fortalecimiento de la institucionalidad. Todo ello, independientemente de las vicisitudes que podría enfrentar el país.

e. Secretaría Técnica

El Consejo de Estado para el desarrollo y seguimiento de la agenda de las sesiones, actas y acuerdos contará con una Secretaría Técnica, que será desempeñada rotativamente entre las instituciones que integran este colegiado por un periodo de 2 años, de conformidad al orden descrito para sus integrantes en esta norma.

La naturaleza de la Secretaría Técnica es la de un órgano de apoyo ejecutivo administrativo designado por el titular del poder público correspondiente y con cargo a su respectivo pliego presupuestal.

El acervo documentario a cargo de la Secretaría Técnica deberá estar preferentemente digitalizado bajo los criterios de transparencia y será transferido a la institución correspondiente una vez culminado su periodo.

f. Relevancia de su regulación

El Consejo de Estado en sistemas democráticos como el nuestro ha cumplido una función muy importante, dado que ha posibilitado que los poderes del Estado y los demás organismos constitucionales autónomos deliberen robustamente sobre asuntos de especial trascendencia para la nación, con la finalidad de encontrar una respuesta que posibilite afrontar cualquier problema que ponga en riesgo su existencia.

Como ya hemos precisado en los anteriores acápites, el funcionamiento permanente del Consejo de Estado posibilita la existencia de espacios de diálogo que promuevan la colaboración interinstitucional para abordar asuntos de especial trascendencia para la nación. De esa manera, se materializa el principio de

cooperación y separación de poderes, los cuales constituyen la base de nuestro sistema constitucional.

Asimismo, el Consejo de Estado permitirá a través de su actuación concretizar el principio de eficiencia en la administración pública ya que su funcionamiento promoverá la consolidación del proceso de modernización del Estado y la debida prestación de los servicios públicos, así como también la transparencia en la administración pública.

Por ello, considerando el rol especial que esta institución desempeña en nuestra democracia, es indispensable su regulación, contemplando sus funciones, sus fines, los miembros que lo integran y la forma cómo se plasman los acuerdos que se adoptan.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa se desarrolla en un contexto de pandemia por la propagación del COVID-19, el cual ha permitido advertir la necesidad de regular el funcionamiento del Consejo de Estado para que facilite el trabajo articulado de sus miembros, a favor de la ciudadanía, especialmente cuando se encuentra en peligro su vida y salud.

En atención a ello, el objetivo de esta iniciativa legislativa es que los Poderes del Estado, conjuntamente con los organismos constitucionalmente autónomos, puedan impulsar el diálogo y la adopción de acuerdos para la gobernabilidad e institucionalidad democráticas, así como el cumplimiento de políticas públicas a favor de la población peruana ante situaciones especialmente difíciles. La formalización del Consejo de Estado permitirá delimitar sus funciones, los alcances y la oportunidad de su participación, lo cual resulta beneficioso para la gestión eficiente del Estado.

La aprobación de la iniciativa legislativa no genera un cambio en la legislación vigente de relevancia económica, ni la necesidad de asignar una partida presupuestal a favor de los miembros del Consejo, pues su labor se desarrollará en el ámbito de sus competencias, sin generar costos adicionales al erario nacional.

EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no representa una contravención a la Constitución Política del Perú ni a las normas del ordenamiento jurídico peruano.

Esta propuesta resulta beneficiosa para el Estado debido a que permitirá regular las competencias, objetivos y demás aspectos relevantes del funcionamiento del

Consejo de Estado, el cual en la actualidad no cuenta con una norma expresa dentro del ordenamiento jurídico. Por ello, precisamente, no implicará la modificación de las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene relación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

A. Democracia y Estado de derecho:
   - Institucionalización del diálogo y la concertación: La propuesta legislativa propone la regulación de una institución que permitirá la participación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los organismos constitucionalmente autónomos en las decisiones de interés nacional. De esta manera, facultará a sus miembros a brindar propuestas y aportes para afrontar situaciones de relevancia nacional e impulsará el diálogo interinstitucional.
   - Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes: La propuesta legislativa permitirá que el Consejo de Estado tenga objetivos definidos para enfrentar situaciones de importante relevancia en nuestro país.

B. Estado eficiente, transparente y descentralizado:
   - Afirmación de un Estado eficiente y transparente: La institucionalización del Consejo de Estado coadyuvará a una labor articulada y transparente entre los diferentes actores, asimismo impulsará un sistema de pesos y contrapesos en la gestión pública.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

ensaje Usuario Externo

esadepartesvirtual@congreso.gob.pe

iado: lunes 18/10/2021 09:22 a.m.

a: jvalverde@defensoria.gob.pe

| Mensaje | 9da18caf07ec9be5c1d9c4f72d192bd0.pdf (237 KB) | 82315e33996e79161de9622511d05e49.pdf (238 KB)

Solicitante]: jvalverde@defensoria.gob.pe
Asunto]: Mensaje Usuario Externo
Mensaje]: Hacerle llegar el Proyecto de Ley que regula el funcionamiento del Consejo de Estado como un espacio de coordinación interinstitucional al más alto ivel, el cual contribuye a concretizar el principio constitucional de cooperación entre los poderes públicos.
Fecha]: 2021-10-18 09:22:26
IP]: 94.188.207.218