



GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN Y ESTUDIO DE
LAS MEJORAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 12 de junio de 2018.

12.06.18

OFICIO N°029 -2017-2018-GTRCR/CCR

10:15a

Señora:
ÚRSULA LETONA PEREYRA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República.
Presente. -



De mi consideración;

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y a la vez, reemitirle el **INFORME FINAL** del "Grupo de Trabajo encargado de la evaluación y estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República" legislatura 2017-2018, de la Comisión que usted preside.

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

Atentamente;




MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ

Coordinadora Grupo de Trabajo encargado de la Evaluación
estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento



INFORME FINAL

**GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN Y ESTUDIO DE LAS
MEJORAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018



Milagros Takayama Jiménez
Coordinadora



Zacarías Lapa Inga
Congresista de la República



Carlos Domínguez Herrera
Congresista de la República

Lima, mayo 24 de 2018

PRESENTACIÓN



*Milagros Takayama Jiménez
Congresista de la República*

En el presente periodo anual de sesiones 2017- 2018, recibí el encargo de la Comisión de Constitución y Reglamento de asumir la coordinación del "Grupo de Trabajo Encargado de la Evaluación y Estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República", acompañándome en esta grata labor los señores congresistas Carlos Dominguez Herrera y Zacarías Lapa Inga.

En ese sentido nos fueron derivadas catorce iniciativas que proponían resoluciones legislativas de modificación al Reglamento del Congreso de la República. Las cuales fueron sistematizadas de acuerdo a las temáticas específicas a fin de efectuar un estudio más preciso e integral y de esta forma poder elaborar un documento consistente y con aportes técnicos con la visión de contribuir a la mejora de los distintos

procedimientos parlamentarios y fortalecer el control político en el marco del resguardo del equilibrio de poderes, y así avanzar en la permanente tarea de lograr un Poder Legislativo más cercano a las demandas y necesidades de todos los peruanos.

Luego de instalarnos, aprobamos por unanimidad un plan de trabajo que hemos cumplido, el cual ameritó también reuniones técnicas con funcionarios del Poder Ejecutivo y funcionarios y especialistas del propio Congreso. En ese sentido, se fijó como primera instancia de trabajo escuchar a los colegas congresistas autores de las iniciativas legislativas el sustento de sus propuestas para así tener mayores luces y contar con información adicional relevante para su correspondiente análisis. Luego efectuar el proceso de análisis e investigación en el ámbito técnico y después realizar el debate en la instancia del Grupo de Trabajo por parte de los señores parlamentarios integrantes.

En ese sentido, luego de haber desarrollado las actividades programadas, cumplimos con poner en consideración del Pleno de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, el presente informe final, el cual resume el trabajo desplegado y contiene conclusiones y recomendaciones, con el fin de aportar al compromiso de esta comisión ordinaria en esta materia tan especializada de velar por el resguardo a la sistematización del Reglamento del Congreso de la República.

*Milagros Takayama Jiménez
Coordinadora*

I. GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN Y ESTUDIO DE LAS MEJORAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018

1.1 Conformación del grupo de trabajo

En la segunda sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el 5 de setiembre de 2018, se aprobó por unanimidad el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento para el periodo anual de sesiones 2017-2018. Teniendo en cuenta la amplia dimensión de las funciones, materias y tareas a cargo de esta comisión, en dicho documento, se consideró necesario contar con dos grupos de trabajo.¹

Siendo uno de ellos el “Grupo de Trabajo encargado de la evaluación y estudio del Reglamento del Congreso de la República”, pues se requiere efectuar, de manera sistematizada, la evaluación, el estudio, la investigación y determinar las recomendaciones respecto de las propuestas de modificación o mejoras al texto del Reglamento del Congreso de la República en trámite en esta Comisión.

Asimismo el grupo de trabajo quedó conformado, de manera inicial, por los siguientes señores congresistas:

- Congresista Mauricio Mulder Bedoya, del Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, elegido como Coordinador del Grupo de Trabajo.
- Congresista Alejandra Aramayo Gaona, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, como miembro titular.
- Congresista Zacarías Lapa Inga, del Grupo Parlamentario Frente Amplio Por la Justicia Vida y Libertad, como miembro titular

1.2 Recomposición del Grupo de Trabajo

Mediante Oficio 027-2017-2018-MMB-CR, del 8 de noviembre de 2017, el congresista Mauricio Mulder Bedoya presentó a la Comisión de Constitución y Reglamento, su dimisión al encargo de Coordinador del Grupo de Trabajo Encargado de la Evaluación y Estudio del Reglamento del Congreso de la República, en razón a los múltiples obligaciones asumidas en su despacho,

¹ Para el Periodo Anual de Sesiones 2017 - 2018 se han conformado los siguientes Grupos de Trabajo:

- Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. Bajo la coordinación del congresista Miguel Ángel Torres Morales y siendo integrantes los señores congresistas Javier Velásquez Quesquén y Vicente Zeballos se instaló el pasado 17 de agosto.

- Grupo de Trabajo encargado de la evaluación y el estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República

Con la finalidad que de manera sistematizada evalúe, estudie y recomiende en su informe las modificaciones o mejoras al Reglamento del Congreso de la República en virtud de las diversas proposiciones en trámite en esta Comisión. Está integrado por los señores congresistas Mauricio Mulder Bedoya (coordinador), así como Alejandra Aramayo y Zacarías Lapa como integrantes.

solicitando a la Comisión elija a otro miembro. Asimismo, mediante el Oficio 455-2017-2018-ADP-D/CR de fecha 3 de noviembre de 2017, el Oficial Mayor traslada el acuerdo tomado por Pleno en el sentido que la Congresista Alejandra Aramayo Gaona se retira como miembro titular de la Comisión de Constitución y Reglamento.

En atención a lo señalado en el párrafo precedente, la Comisión de Constitución y Reglamento en su décima sesión ordinaria, realizada el 14 de noviembre de 2017, optó por recomponer en Grupo de Trabajo, siendo integrado por los siguientes señores congresistas:

- Congresista Milagros Takayama Jiménez, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, elegida como Coordinadora del Grupo de Trabajo.
- Congresista Carlos Domínguez Herrera, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, como miembro titular.
- Congresista Zacarías Lapa Inga, del Grupo Parlamentario Frente Amplio Por la Justicia Vida y Libertad, como miembro titular.

1.3 Vigencia del Grupo de Trabajo

Reconformado el Grupo de Trabajo, realizó su sesión de instalación el 20 de noviembre de 2017; fecha a partir de la cual se contabilizó su plazo de vigencia de 90 días, el cual concluía el 9 de abril de 2018.

Advirtiendo el Grupo de Trabajo, la proximidad del término del encargo, en la primera sesión realizada el 13 de marzo de 2018, se valoró que dicho periodo coincidió, en gran medida, con el receso legislativo, lo cual no permitió programar las sesiones para avanzar el trabajo. Por dicha razón la señora Coordinadora consideró adecuado proponer se solicite a la **Comisión de Constitución y Reglamento la ampliación del plazo hasta el 15 de mayo de 2018**, existiendo consenso se aprobó efectuar dicho pedido por unanimidad.

En la sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del 20 de marzo de los corrientes, de conformidad con lo acordado en este grupo de trabajo, se solicitó a la comisión de Constitución y Reglamento, la ampliación del término del encargo hasta el 15 de mayo de 2018, lo que fue aprobado por unanimidad.

1.4 Competencia del Grupo de Trabajo

El acuerdo de conformación del Grupo de Trabajo tomado por la Comisión de Constitución y Reglamento fue encargarle como tarea efectuar la evaluación y el estudio sistematizado de las propuestas de modificación y mejora al Reglamento del Congreso de la República que le sean derivadas. En el entendido que tratándose de un cuerpo normativo especializado que desarrolla esencialmente

los procedimientos que utiliza el Parlamento Peruano en el marco de las funciones y atribuciones dadas a dicho poder del Estado por la Constitución Política, se requiere vigilar y preservar su consistencia a través de su adecuada sistematización.

Sobre este punto es conveniente tener en cuenta que si bien de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República las *“Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia²...”*

Además, constituye práctica parlamentaria conformar grupos de trabajo al interior de las comisiones ordinarias, con el objetivo que un reducido y multipartidario grupo de congresistas integrantes de la comisión principal, se dediquen al estudio o investigación específica de una materia, para así concluir su labor con un informe, de tal forma que los grupos de trabajo dependen y se circunscriben en el seno de la comisión principal que los conforman.

II. SESIONES Y REUNIONES DE TRABAJO REALIZADAS

2.1 SESIONES

Sesión de Instalación

Con fecha 20 de noviembre de 2017, en la Sala Moyano del Palacio Legislativo, se llevó a cabo la sesión de instalación del Grupo de Trabajo encargado de la evaluación y el estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República, contándose con la presencia de los señores congresistas Milagros Takayama y Zacarías Lapa.

Primera Sesión Ordinaria

El martes 13 de marzo de 2018, se efectuó la primera sesión ordinaria asistiendo la coordinadora congresista Milagros Takayama y el congresista Carlos Domínguez. Se tomaron los siguientes acuerdos por unanimidad:

- Aprobar el Acta de la Sesión de Instalación,
- Aprobar el Plan de Trabajo,
- Sesionar en forma ordinaria los días martes a las 15:00 horas,
- Solicitar a la Comisión de Constitución y Reglamento, la ampliación del plazo del grupo de trabajo hasta el 15 de mayo 2018.

² El subrayado es nuestro.

- Dispensar del trámite de aprobación del acta de la sesión, para ejecutar los acuerdos tomados

En dicha sesión se trataron las materias relacionadas al fortalecimiento de los procedimientos de control político y de reglamentación de las leyes en ese sentido se invitó a los señores congresistas César Vásquez Sánchez y Rogelio Tucto Castillo, quienes procedieron a sustentar, en calidad de autores los Proyectos de Resolución Legislativa 1580/2016-CR y 2091/2016-CR, respectivamente.

Convocatoria a la Segunda Sesión Ordinaria (03 de abril de 2018)

Se convocó la Segunda Sesión ordinaria del grupo de trabajo, a desarrollarse el día 3 de abril del 2018, cursándose de manera oportuna, las citaciones e invitaciones con tal fin; sin embargo, la coordinadora tuvo que suspender la sesión debido a la falta de quórum.

Convocatoria a la Segunda Sesión Ordinaria (17 de abril de 2018)

Se reiteró la convocatoria para realizarse la Segunda Sesión ordinaria del grupo de trabajo, a desarrollarse el día 17 de abril del 2018, en la sala 3 del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, cursándose de manera oportuna, las citaciones e invitaciones con tal fin; sin embargo, la coordinadora tuvo que volver a suspender la sesión, debido a la falta de quórum.

Segunda Sesión Ordinaria del 8 de mayo 2018

El martes 8 de mayo del 2018, a las 15:00 horas, se dio inicio a la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo, bajo la dirección de la congresista Milagros Takayama Jiménez, contando con la asistencia de los congresistas Carlos Domínguez y Zacarías Lapa Inga. En dicha oportunidad se tomaron los siguientes acuerdos por unanimidad:

- Aprobar el Acta de la Primera Sesión Ordinaria, realizada el martes 13 de marzo del 2018.
- Aprobar la dispensa del trámite de aprobación del acta de la sesión, para ejecutar los acuerdos tomados.

Asimismo, habiéndose cursado invitación a los autores de los proyectos de resolución legislativa, en esta oportunidad asistieron los siguientes señores congresistas:

Congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas

- Proyecto de resolución legislativa 109/2016-CR, Resolución Legislativa que modifica el artículo 75 y 26 del RCR y crea la Oficina de Estudios Económicos del CR.

- Proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR, Resolución Legislativa que propone un Reglamento Especial para el nombramiento de altos funcionarios por el Congreso de la República.
- Proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR, Resolución Legislativa que modifica la composición la Comisión de Ética.

Congresista Mauricio Mulder Bedoya

- Proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR, Resolución Legislativa que proscribe las derogaciones genéricas y tácitas.

Congresista Wilbert Rosas Beltrán

- Proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR, Resolución Legislativa que agrega dispositivos al Reglamento del Congreso de la República para incorporar la obligación de los congresistas de declarar intereses.

Asimismo, se deja constancia que, de igual forma, se cumplió con invitar a los siguientes señores congresistas a sustentar sus iniciativas legislativas, pero lamentablemente no pudieron acudir:

Congresista Vicente Antonio Zeballos Salinas-

- Proyecto de resolución legislativa 1479/2016-CR.

Congresista Yonhy Lescano Ancieta

- Proyecto de resolución legislativa 236/2016-CR.

Congresista Miguel Antonio Castro Grández

- Proyecto de resolución legislativa 852/2016-CR.

Congresista César Henry Vásquez Sánchez

- Proyecto de resolución legislativa 1493/2016-CR.

2.2 REUNIONES TÉCNICAS DE TRABAJO

La coordinadora convocó los días 20 de febrero, 26 y 27 de abril, y 4 de mayo del año en curso, a reuniones técnicas con los asesores de los congresistas que integran este grupo de trabajo, asesores de los congresistas autores de los proyectos de ley bajo estudio; así mismo, se contó con la presencia de funcionarios de la Dirección de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia y del Jefe del Departamento de Investigación del Congreso de la República (DIDP), quienes brindaron su opinión respecto a las iniciativas legislativas relacionadas con el procedimiento legislativo y reglamentación de las leyes, entre otros.

- **Primera reunión técnica de trabajo**

Esta reunión se realizó entre asesores de los congresistas integrantes del grupo de trabajo, el día martes 20 de febrero del 2018. Se contó con la participación de los asesores de los congresistas Zacarías Lapa y Carlos Domínguez; así mismo, el asesor de la coordinadora del grupo y la colaboración de la secretaria técnica de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

Se puso a consideración el bosquejo del plan de trabajo, solicitando las opiniones, aportes y comentarios para perfeccionar el referido documento.

Luego de culminado el intercambio de ideas se adicionaron los aportes pertinentes, quedando expedito el plan de trabajo para ser presentado en la siguiente sesión del grupo de trabajo y puesto en conocimiento de los congresistas integrantes.

- **Segunda reunión técnica de trabajo**

Esta reunión se realizó entre asesores de los congresistas integrantes del grupo de trabajo, el día 26 de abril del 2018. Asistieron los funcionarios del Ministerio de Justicia, el Jefe del Departamento de Investigación y Documentación del Congreso de la República, la asesoría de la coordinadora del grupo e integrantes del equipo técnico de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Se dio inicio a la reunión con las observaciones, opiniones y comentarios a cargo de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia, respecto a las iniciativas legislativas relacionadas con el procedimiento legislativo y reglamentación de las leyes (punto 3.2 y 3.3, respectivamente, del plan de trabajo), que a continuación se detallan:

- a) **Proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR.**
- b) **Proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR.**

A su turno, el Jefe del Departamento de Investigación del Congreso de la República, expuso el informe respecto a la falta de reglamentación de las leyes; así mismo, participaron en el debate el personal del servicio parlamentario de la Comisión de Constitución y Reglamento y el asesor de la coordinadora del grupo de trabajo.

- **Tercera reunión técnica de trabajo**

Esta reunión se realizó el 27 de abril del 2018 entre asesores de los congresistas integrantes del grupo de trabajo y asesores de los congresistas autores de los proyectos de resolución legislativa materia de estudio. Donde se recibieron los comentarios, aportes y observaciones respecto de las iniciativas legislativas relacionadas con la reglamentación de las leyes (punto 3.3 del plan de trabajo).

- a) Proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR.
- b) Proyecto de resolución legislativa 2091/2016-CR.

De igual manera, se recibieron los comentarios, aportes y observaciones de las iniciativas legislativas relacionadas con un procedimiento especial en la selección de altos funcionarios (punto 3.5 del plan de trabajo).

- a) Proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR.
- b) Proyecto de resolución legislativa 852/2016-CR.

Por parte del equipo técnico de la Comisión de Constitución y Reglamento, se entregó a cada asesor, los oficios de respuesta de las diferentes entidades consultadas, respecto a los proyectos bajo estudio. La finalidad fue compartir dichas opiniones con los asesores a fin de que puedan subsanar las observaciones anotadas y reforzar las iniciativas legislativas de sus respectivos congresistas.

- **Cuarta reunión técnica de trabajo**

Esta reunión se realizó el día 4 de mayo del 2018. En dicha ocasión se recibieron los comentarios, aportes y observaciones respecto de las iniciativas legislativas relacionadas con la organización del Congreso de la República (punto 3.1 del plan de trabajo)

- a) Proyecto de resolución legislativa 109/2016-CR.
- b) Proyecto de resolución legislativa 1479/2016-CR.

A su turno se escucharon los comentarios, los aportes y las observaciones a las iniciativas legislativas relacionadas con las propuestas de mejora a los procedimientos de control político (punto 3.4 del plan de trabajo).

- a) Proyecto de resolución legislativa 236/2016-CR.
- b) Proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR.
- c) Proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR.
- d) Proyecto de resolución legislativa 1493/2016-CR.

Asimismo, por parte del equipo técnico de la Comisión de Constitución y Reglamento, se entregó a cada asesor, los oficios de respuesta de las diferentes entidades consultadas, respecto a los proyectos bajo estudio. La finalidad fue compartir dichas opiniones con los asesores a fin de que puedan subsanar las observaciones anotadas y reforzar las iniciativas legislativas elaboradas por sus respectivos congresistas.

III. ANÁLISIS

3.1 Naturaleza del Reglamento del Congreso de la República y necesidad de mejorar su sistematización

El Reglamento del Congreso es el cuerpo normativo que regula y precisa las funciones legislativa, de control y de representación, establece los procedimientos parlamentarios, define la organización y determina el funcionamiento del Poder Legislativo al ser soberano e independiente en sus atribuciones³; y, en ese sentido también establece los derechos y deberes de sus integrantes los Congresistas y su actuar ético.

Cabe señalar que el Reglamento del Congreso emana expresamente de la Constitución Política, de hecho le otorga fuerza de ley en su artículo 94⁴ y; además la propia norma fundamental en su artículo 200⁵ le reconoce rango de ley⁶, por lo que podemos concluir que la única norma que se superpone al Reglamento del Congreso de la República, es la Constitución Política del Perú. En consecuencia, es posible afirmar que en primer lugar la Constitución Política del Perú, e inmediatamente el Reglamento del Congreso de la República son las principales fuentes para el normal desarrollo parlamentario.

A lo largo de la vigencia de este cuerpo normativo ha surgido la pregunta de ¿Si es que regulando la organización y funcionamiento del Congreso de la República se trata de una ley orgánica?

Conforme al artículo 106 de la Constitución Política del Perú, se precisa que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Si bien estas leyes se tramitan como cualquiera otra ley, para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Las leyes orgánicas⁷ se caracterizan principalmente por ser necesarias, desde el punto de vista constitucional, para regular algún aspecto sensible de la sociedad. Tienen una competencia diferente a las leyes ordinarias y presentan algunos

³ Artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República.

⁴ Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

⁵ Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...)

4. La acción de inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo”.

⁶ <http://goforno.blogspot.pe/2011/05/cuarto-intermedio.html>, Conforme lo expone Samuel Abad Yupanqui, la fuerza de ley está referida a la capacidad derogatoria de normas de igual o inferior jerarquía; y el rango de ley está relacionado con el grado que se ocupa en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico. Visto el 10 de mayo de 2018.

⁷ Concepto de ley orgánica, autores: Julián Pérez Porto y Ana Gardey. Publicado: 2009. Actualizado: 2013. Definición.de: Definición de ley orgánica (<https://definicion.de/ley-organica/>), visto el 10 de mayo de 2018.

requisitos extraordinarios, tales como la mayoría absoluta a la hora para su aprobación, para garantizar que los temas más delicados se regulen siempre a través de la mayoría de los votos parlamentarios.

A finales del 2006 ya el Reglamento del Congreso había tenido 16 modificaciones, sin la necesidad de requerir la votación de la mitad más uno del número legal de los miembros, conforme requiere una ley orgánica (artículo 106 de la Constitución); solo se requirió la mayoría relativa de los congresistas presentes, como un Ley común.

Incluso se produjeron en diferentes épocas, alrededor de cuatro modificaciones reglamentarias, que se aprobaron por la Comisión Permanente⁸, para lo cual constitucionalmente carece de competencia la Comisión Permanente del Congreso de la República.

En el 2007, el Pleno del Congreso de la República debatió y aprobó un informe de la Comisión de Constitución y Reglamento, que concluye⁹:

«1. El Reglamento del Congreso es una fuente formal del Derecho que tiene naturaleza de ley orgánica.

2. La aprobación y modificación del Reglamento del Congreso debe efectuarse mediante el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso»

Por lo cual, queda establecido por decisión del Pleno del Congreso de la República que, la modificación de su Reglamento requiere de votación a favor, de la mitad más uno de su número legal de congresistas, lo cual le da naturaleza de ley orgánica.

De conformidad con el objetivo aprobado en el grupo de trabajo es necesario efectuar la evaluación y estudio de manera sistematizada, de las diversas proposiciones en trámite que fueron derivadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, para así formular un informe con sugerencias de modificaciones o mejoras al Reglamento del Congreso de la República.

3.2 Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso remitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento al Grupo de Trabajo que son materia del presente informe

⁸ Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

(...)

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

⁹ Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR, respecto de la naturaleza y votación requerida para la modificación del reglamento parlamentario, de setiembre de 2007.

Con Oficio 728-2017-2018-CCR/CR, del 15 de diciembre de 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió en el grupo de trabajo un total de 14 proyectos de resolución legislativa respecto de los cuales debe pronunciarse, los que presentamos a continuación:

1. Proyecto de resolución legislativa 109/2016-CR.
2. Proyecto de resolución legislativa 236/2016-CR.
3. Proyecto de resolución legislativa 852/2016-CR.
4. Proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR.
5. Proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR.
6. Proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR.
7. Proyecto de resolución legislativa 1479/2016-CR.
8. Proyecto de resolución legislativa 1493/2016-CR.
9. Proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR.
10. Proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR.
11. Proyecto de resolución legislativa 1683/2016-CR.
12. Proyecto de resolución legislativa 2091/2017-CR.
13. Proyecto de resolución legislativa 2234/2017-CR.
14. Proyecto de resolución legislativa 2239/2017-CR.

3.3 Sistematización de iniciativas para realizar un mejor estudio

Los proyectos de resolución legislativa recibidos han sido sistematizados para realizar un mejor estudio de acuerdo a las siguientes temáticas:

- | | |
|---------------------------------------|----------|
| A. Organización del Congreso | (04 PRL) |
| B. Procedimiento legislativo | (01 PRL) |
| C. Reglamentación de Leyes | (02 PRL) |
| D. Procedimientos de control político | (02 PRL) |
| E. Procedimientos especiales | (01 PRL) |
| F. Código de ética | (03 PRL) |

A continuación presentamos un cuadro resumen de los proyectos recibidos y sistematizados conforme los 6 temas descritos líneas arriba, donde se consigna el número, el autor, el grupo político, la denominación, el contenido y finalmente las comisiones a la que fue decretado para estudio.

A. INICIATIVAS RELACIONADAS CON LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO (04)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
109/2016-CR De Belaunde De Cárdenas Alberto - Peruanos por el Kambio	"Resolución Legislativa que modifica el artículo 75 y 26 del RCR y crea la Oficina de Estudios Económicos del CR." Propone incorporar el artículo 75-A y modifica el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República, crea la Oficina de Estudios Económico del Congreso de la República (OEC). Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

1479/2016-CR Zeballos Salinas Vicente Antonio - Peruanos por el Kambio	"Resolución Legislativa que modifica el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República, regula el reemplazo de un vicepresidente cuando es designado Ministro(a), para que la Mesa Directiva del Congreso continúe con su normal funcionamiento. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
1683/2016-CR Mulder Bedoya Claude Maurice - Célula Parlamentaria Aprista	Resolución Legislativa que propone modificar el inciso b) del artículo 49 del Reglamento del Congreso, tiene por objeto optimizar labores del Congreso de la República, ampliando el tiempo de duración de la segunda legislatura, dentro del período anual de sesiones del Parlamento. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
2234/2017-CR Milagros Salazar de la Torre - Fuerza Popular	"Resolución legislativa que incorpora una quinta disposición final al reglamento del Congreso de la República" Propone establecer que los Acuerdos de Mesa Directiva constituyen normas de desarrollo de los artículos 3 y 33 del RCR. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

B. INICIATIVA RELACIONADA CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (01)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
1607/2016-CR Mulder Bedoya Claude Maurice - Célula Parlamentaria Aprista	"Resolución legislativa que proscribe las derogaciones genéricas y tácitas" <i>Propone modificar el artículo 75 del Reglamento del Congreso, a fin de proscribir derogaciones genéricas y tácitas en proposiciones legislativas que se presenten en el Congreso de la República.</i> Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

C. INICIATIVAS RELACIONADAS CON LA REGLAMENTACIÓN DE LEYES (02)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
1580/2016-CR Vásquez Sánchez César Henry - Alianza para el Progreso	"Resolución Legislativa que modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al RCR, respecto al reglamento de reglamentación de leyes" Propone modificar el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso, respecto al procedimiento de reglamentación de las Leyes. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
2091/2017-CR Tucto Castillo Rogelio Robert - Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Resolución Legislativa que modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República el cual recoge el control político sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

D. INICIATIVAS RELACIONADAS CON LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL POLÍTICO (03)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
236/2016-CR Lescano Ancieta Yonhy - Acción Popular	"Resolución Legislativa que otorga la condición permanente de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso" Propone modificar el inciso a) del artículo 35 del RCR, que otorga la condición permanente de Comisión Investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

852/2016-CR Castro Grández Miguel Antonio - Fuerza Popular	"Resolución legislativa que optimiza la funciones de fiscalización y de control político del Congreso de la República" Propone modificar el artículo 87 del RCR con el objeto de suplir el vacío jurídico que existe respecto a la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos de atender las solicitudes de información efectuadas por un Congresista de la República. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
2239/2017-CR Rosa María Bartra Barriga - Fuerza Popular	"Resolución legislativa que precisa la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones de las comisiones investigadoras del Congreso de la República". Modifica el literal e) del artículo 88 del RCR. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

E. INICIATIVA RELACIONADA CON UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL (01)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
920/2016-CR De Belaunde De Cárdenas Alberto - Peruanos por el Cambio	Resolución legislativa que propone un Reglamento Especial para el nombramiento de altos funcionarios por el Congreso de la República. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento

F. INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA (03)

Numero/autor	Nombre / contenido / decretado
1006/2016-CR Rozas Beltrán Wilbert Gabriel - Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	"Resolución Legislativa que agrega dispositivos al RCR para incorporar obligación congresistas de declarar intereses" Propone ampliar el RCR para incorporar artículos e incisos que guardan concordancia con el espíritu de transparencia e integridad que establece el citado Reglamento y el Código de Ética del Congreso. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
1023/2016-CR De Belaunde De Cárdenas Alberto - Peruanos por el Cambio	"Resolución Legislativa que modifica la composición la Comisión de Ética" Propone modificar la composición de la Comisión de Ética Parlamentaria en aras de una mayor independencia y objetividad de la misma. Modifica los artículos 22, 34 y 36 del Reglamento del Congreso y el artículo 9 del Código de Ética parlamentaria. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.
1493/2016-CR Vásquez Sánchez César Henry - Alianza por el Progreso	"Resolución Legislativa que propone incorporar diversos artículos en el Código de Ética Parlamentaria, respecto a las faltas, los principios que orientan el procedimiento sancionador y la gradualidad de la determinación de la sanción." Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

IV. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA RECIBIDOS

A. ESTUDIO DE LAS INICIATIVAS RECIBIDAS RELACIONADAS CON LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (04)

1. El Proyecto de Resolución Legislativa 109/2016-CR

Sumilla y situación procesal

El Proyecto de Resolución Legislativa 109/2016-CR, fue presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa del Congresista Alberto de Belaunde de Cárdenas, que propone la modificación del artículo 26, relativo a la estructura orgánica del Parlamento, y la incorporación del artículo 75-A al Reglamento del Congreso de la República, a fin de regular la creación y funcionamiento de una Oficina de Estudios Económicos del Congreso (OEC). Esta iniciativa fue decretada únicamente a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la propuesta

La propuesta para creación de la Oficina Estudios Económicos del Congreso (OEC) modifica el artículo 26 y adiciona el 75-A del Reglamento del Congreso y se encargaría de lo siguiente:

- Absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso, las que pueden incluir la elaboración de un análisis costo-beneficio de los proyectos de ley que sean aprobados por el respectivo grupo parlamentario.
- Emitir opinión sobre el pre dictamen elaborado en las comisiones ordinarias. En lo que respecta al encargo de emitir opinión sobre el pre dictamen, el proyecto señala que los dictámenes deberán incluir una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del análisis costo beneficio.

Fórmula legal propuesta

El proyecto resolución legislativa 109/2016-CR propone el siguiente texto legal:

“Artículo 1.- Incorpórese el artículo 75-A al Reglamento del Congreso de la República

Artículo 75-A: la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC) se encargará de absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso. Estas consultas pueden incluir la elaboración del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley que sean aprobados por el respectivo Grupo Parlamentario.

Asimismo, la OEC deberá emitir opinión sobre los predictámenes elaborados en las respectivas comisiones. Los dictámenes que se elaboren deberán incluir una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del Análisis Costo Beneficio. En ningún caso estas conclusiones pueden ser interpretadas de manera distinta a lo que establece el artículo 75 del presente Reglamento.

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 26 del reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

Estructura Orgánica del Congreso

Artículo 26. En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de la organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario.

La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo tiene la Oficina de Estudios Económicos del Congreso y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso, ambos se rigen por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

La Oficina de Estudios Económicos estará conformada por un Comité Ejecutivo integrado por tres profesionales seleccionados por concurso público, un Director Ejecutivo, evaluadores y personal administrativo. El Comité recibirá una dieta por sesión.

El Comité Ejecutivo elaborará el Estatuto de funcionamiento interno que será aprobado por el mismo Consejo Directivo. Asimismo, se encargará de realizar el concurso público interno para seleccionar al personal que conformará la referida Oficina, y sólo en caso que este no consiguiese cubrir todas las plazas se realizará una convocatoria para concurso externo.

Los miembros de la Oficina de Estudios Económicos mantienen permanencia en su cargo siempre que conserven la idoneidad y probidad que exigen las normas que regulan el servicio parlamentario, decisión que estará a cargo del Comité Ejecutivo."

Análisis de la propuesta

Debemos mencionar que la Comisión de Constitución y Reglamento, en su calidad de comisión ordinaria además de estudiar y de dictaminar las iniciativas de reforma constitucional y de perfeccionar el marco legal que contribuya al fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad, el pluralismo y el equilibrio de poderes, le corresponde evaluar, consensuar y dictaminar los proyectos de resolución legislativa sobre reformas necesarias al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria que concordantes con la evolución y dinámica del Parlamento, es competente para emitir dictamen sobre la presente iniciativa.

Asimismo es necesario tener en cuenta que se trata de una resolución legislativa, por lo tanto incura en el inciso i) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso. Tratándose de proyectos de resolución legislativa que proponen la modificación del Reglamento del Congreso de la República, se aplicarán los mismos requisitos establecidos para los proyectos de ley en lo que fuera aplicable, de acuerdo a lo señalado en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

De la revisión del portal Institucional del Congreso de la República no se advierte iniciativas legislativas similares, referidas a la creación de una Oficina de Estudios Económicos.

Opiniones solicitadas

De la revisión del expediente se aprecia que la Comisión Ordinaria solicitó opinión especializada de las siguientes entidades:

Cuadro 1
Opiniones solicitadas sobre el Proyecto de Ley 109/2016-CR

DESTINATARIO	DOCUMENTO
Asociación Civil Transparencia	Oficio 220-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 221-2016-2017-CCR/CR
Contribuyente por Respeto	Oficio 222-2016-2017-CCR/CR
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico -CIUP	Oficio 223-2016-2017-CCR/CR
Instituto Peruano de Economía - IPE	Oficio 224-2016-2017-CCR/CR
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-CIUP	Oficio 1250-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 1251-2016-2017-CCR/CR

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

Respuesta a las opiniones solicitadas:

Asociación Civil Transparencia

Mediante Carta S/N, suscrita por su secretario general Gerardo Távora Castillo, del 7 de setiembre de 2016, Transparencia señala que la institución que representa se encuentra a favor de dicha iniciativa, que identifica con una de sus propuestas incluidas en su Propuesta de Ley de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático (Plan 32), cuya fórmula legal incluimos a continuación:

*Reformas al Funcionamiento del Congreso de la República
Reformas al Reglamento del Congreso*

Estructura orgánica del Congreso

Artículo 26.- En la Organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario.

La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo tiene el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso, el mismo que se rige por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

La Oficina de Estudios Económicos constituye un órgano de asesoría permanente del Congreso y se rige por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente. Tiene por función asesorar a los grupos parlamentarios en la aprobación de los análisis costo beneficio de los proyectos de ley, así como emitir opinión sobre los predictámenes elaborados antes de su aprobación en las comisiones. Sus opiniones no son vinculantes en ningún caso.

El jefe de la Oficina de Estudios Económicos es elegido a través de un concurso público de méritos por un periodo equivalente a la duración del mandato congresal."

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Mediante Carta S/N, suscrita por su economista principal Diego Macera Poli, del 21 de octubre de 2016, el IPE remite su opinión institucional, señalando una nueva oficina adscrita al Congreso serviría de soporte permanente en materia económica para los congresistas y sus despachos, y llevaría a cabo un análisis no vinculante público y de libre acceso de los predictámenes. De esta forma se contribuye a enriquecer el debate legislativo y a transparentar y explicar los impactos de la norma ante la ciudadanía.

Si bien un ACB es una metodología cuantitativa que suele ser muy demandante en tiempo e información, no es necesario que el análisis del impacto de las propuestas de ley siempre cuente con uno. El énfasis de la propuesta debe establecerse en que los proyectos deben pasar por un análisis de impacto regulatorio (RIA), el cual debe centrarse en explicar la necesidad de regular, identificar ganadores y perdedores y sustentar la propuesta con estudios que cumplan estándares de calidad, siempre que sea posible. Lo importante radica en la sistematización de una metodología que sea revisada por un equipo técnico.

Que debería contemplar la identificación simple de los ganadores y de los perdedores de cada legislación propuesta, consideran que sería un gran avance respecto a la situación actual. En ese sentido, se podría evaluar la posibilidad de establecer criterios para distinguir que tipos de proyectos estarían sujetos necesariamente a un ACB y cuáles solo requerirán una identificación de los ganadores y los perdedores.

No obstante, es prioritario blindar la entidad de influencias políticas, garantizar que los profesionales idóneos la lideren, y asegurar que esta no se convierta en un trámite burocrático adicional. Asimismo, para asegurar que la creación de la OEC tenga un impacto positivo y efectivo se deben establecer mecanismos concretos para socializar los resultados de sus evaluaciones en la prensa y en la opinión pública. Por último, se debería evaluar la posibilidad de tomar como base para la creación de la OEC al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, puesto que de ese modo se podría aprovechar la experiencia de sus funcionarios.

Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 1259-2017-EF/10.01, suscrito por el entonces ministro de Economía Alfredo Thorne Vetter, se remite adjunto el Informe 157-2017-EF/62-01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad que consolida sus opiniones y las de la Dirección General de Presupuesto Público, que señala lo siguiente:

- Si bien es cierto que la decisión del paso de un proyecto de ley al Pleno así como su aprobación es responsabilidad y decisión exclusiva de los congresistas involucrados en cada uno de los procesos, la propuesta actual no

necesariamente asegura que los resultados del ACB realizado por la OEC sean de fácil acceso a los ciudadanos. En ese sentido y apelando al principio de transparencia – promovido en el Código de Ética Parlamentaria – se sugiere incorporar un mecanismo mediante el cual los informes elaborados por la OEC pueden ser conocidos por los legisladores y la ciudadanía en general. Se podría evaluar, por ejemplo, la publicación de estos en el portal web del Congreso.

[...] “La publicación de los ACB realizados por la OEC para consulta de la ciudadanía constituiría un aspecto sumamente importante. Como regula el artículo 2 del proyecto de ley, el ACB se realiza sobre el pre dictamen, es decir, antes de que la iniciativa legislativa pase al Pleno. Así, publicar los informes del ACB permitiría que los ciudadanos cuenten con argumentos sólidos sobre los costos y los beneficios derivados de las iniciativas legislativas, lo que permitiría que los interesados puedan emitir una opinión informada respecto de los proyectos legislativos que se encuentran debatiendo en el Congreso. De igual forma, el conocer el ACB – que constituye un análisis ex ante del proyecto normativo – facilita la evaluación ex post del mismo.

Si bien la Dirección General de Presupuesto Público no tiene observaciones al proyecto, recomienda que en el ACB que realice la OEC se consideren las reglas para la estabilidad presupuestaria prevista en el literal d) del artículo 3 de la Ley 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, en donde se señala que “los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos”.

- Adicionalmente, el literal c) del artículo 3 de la misma Ley menciona que “en todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, se debe especificar el financiamiento (...)”

Asimismo consideran que la eventual incorporación de una OEC contribuye a una mejora de la calidad normativa, lo que adquiere relevancia en el marco de las recomendaciones de la OCDE para la Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el país.

Asociación Contribuyentes por Respeto

Esta organización social considera que la OEC debería:

- Contar con número mayor de colaboradores, toda vez que su labor se verá sobrepasada por la demanda de asesoría que generará. El número sugerido actual nos parece insuficiente.
- Contar con un equipo de carácter interdisciplinario y que los perfiles requeridos no solo se centren en la experiencia legal o en administración pública de los candidatos, sino también busquen explícitamente personas idóneas en análisis económico y social.

- Los asesores debería contratarse mediante concurso público abierto. El concurso público abierto no debe ser residual, es decir, debe realizarse desde un inicio y no posteriormente al concurso interno.
- Garantizar que los integrantes de la OEC no cumplan los mismos roles que los asesores contratados por los parlamentarios, de lo contrario se generaría mayor burocracia.
- Finalmente, consideran que la OEC debe estructurar mecanismos formales de participación ciudadanía, por los cuales se solicite la opinión de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil siempre y cuando éstas no muestren ningún tipo de conflicto de interés con el Proyecto de Ley en cuestión; destaquen por su capacidad técnica; hayan mostrado experiencia en cuanto a la materia del proyecto de ley y representen de manera legítima a los beneficios u afectados del proyecto de ley que se analiza.

Exposición y nuevos aportes del autor de la iniciativa

En la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo, realizada el martes 8 de mayo del 2018, a las 15:00 horas, en la Sala de Sesiones 3, del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, bajo la dirección de la congresista Milagros Takayama Jiménez, y la asistencia de los congresistas Carlos Domínguez y Zacarías Lapa Inga, miembros integrantes del grupo de trabajo, se inició la sustentación del Proyecto de resolución legislativa 109/2016-CR, que modifica los artículos 75 y 26 del RCR y crea la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República.

El congresista Alberto De Belaunde, señaló que su proyecto de resolución legislativa, busca mejorar la calidad normativa, absolver consultas en materia económica o impacto regulatorio, elaborar análisis costo beneficio, asesorar Grupos Parlamentarios y Comisiones del Congreso, emitir opinión sobre los pre dictámenes, entre otros.

Asimismo, precisó que la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República, estaría compuesta por un Comité Ejecutivo seleccionado por concurso público, recalando que las plazas de la OEC serán cubiertas por concurso público interno y su remuneración sería mediante dietas.

Finalmente resaltó el carácter no vinculante de las opiniones que emite la Oficina de Estudios Económicos, pero destacó la importancia de contar con un referente especializado y de esta manera mejorar la calidad de las leyes que emanan del Poder Legislativo.

Conclusiones del grupo de trabajo del año legislativo 2016-2017

Este proyecto fue materia de estudio en el año legislativo pasado y se concluyó en que resulta válida y legítima la preocupación expuesta por el Grupo

Parlamentario Peruanos por el Cambio, con relación a la ausencia o deficiencia en la elaboración de los ACB de los proyectos de ley.

Pero se observó que el problema de la nula o escasa elaboración de un ACB en las iniciativas legislativas no se debe a la ausencia de una oficina que realice ese tipo de trabajo, sino en la imprecisión en el Reglamento del Congreso, de lo que debe entenderse como ACB de proyectos de ley y lo que debe contener ese análisis. Además, se requiere de una guía o metodología de ACB que establezca los pasos a seguir por parte de los operadores legislativos en el proceso de elaboración de proyectos de ley.

Análisis de la propuesta

En la formación y promulgación de leyes, nuestro marco constitucional reconoce el derecho de los congresistas en la formación de leyes¹⁰ a través de la formulación de iniciativas legislativas, mediante las que ejerce su derecho a legislar y que tiene por finalidad la aprobación de una ley¹¹.

Al respecto, el Reglamento del Congreso en su artículo 75 establece los requisitos para la presentación de proyectos de ley, estableciendo que estos deben contar con exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.

Naturaleza de las comisiones del Congreso de la República

La Constitución Política reconoce dentro de la estructura del Congreso de la República a las comisiones, señalando que "El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones) [...]."¹²

Composición del equipo técnico apoyo a las comisiones

Las comisiones del Congreso de la República cuentan con el apoyo técnico de un conjunto de profesionales conformado por personal de la organización parlamentaria (personal de confianza) y del servicio parlamentario.

¹⁰ Artículo 107 de la Constitución Política del Perú

¹¹ Artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República

¹² Artículo 94 de la Constitución Política del Perú

Módulos de personal para las Comisiones Ordinarias del Congreso			
Módulo	Comisiones	Servicio Parlamentario	Confianza
1	<ul style="list-style-type: none"> - Justicia y Derechos Humanos - Educación, Juventud y Deporte - Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - Presupuesto y Cuenta General de la República - Constitución y Reglamento - Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera - Fiscalización y Contraloría 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Secretario Técnico - 2 Especialistas Parlamentarios - 1 Técnico Parlamentario 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 Asesores I - 2 Asesores II - 2 Técnicos - 2 Auxiliares
2	<ul style="list-style-type: none"> - Agraria - Trabajo y Seguridad Social - Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas - Transportes y Comunicaciones - Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos - Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología - Salud y Población - Vivienda y Construcción - Energía y Minas 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Secretario Técnico - 1 Especialista Parlamentario - 1 Técnico Parlamentario 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 Asesores I - 2 Asesores II - 1 Técnico - 2 Auxiliares
3	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones Exteriores - Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas - Mujer y Familia - Comercio Exterior y Turismo - Inclusión Social y Personas con Discapacidad - Ciencia, Innovación y Tecnología - Cultura y Patrimonio Cultural - Inteligencia 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Secretario Técnico o Especialista Parlamentario - 1 Técnico Parlamentario 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Asesor I - 2 Asesores II - 1 Técnico - 2 Auxiliares

Acuerdo de Mesa 022-2016-2017/MESA-CR

Del cuadro precedente, se observa que en la tercera y cuarta columnas se ve el detalle del personal y la cantidad de este que corresponde a cada comisión ordinaria.

Evaluación de la proposición de modificación

El proyecto de ley propone la incorporación de la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República dentro del Reglamento del Congreso, a través de la incorporación del artículo 75-A donde se establece que este órgano “[...] se encargará de absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso. Estas consultas pueden incluir la elaboración del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley que sean aprobados por el respectivo Grupo Parlamentario.

Asimismo, dispone que este órgano deba emitir opinión sobre los predictámenes elaborados en las respectivas comisiones. Los dictámenes que se elaboren deberán incluir una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del Análisis Costo Beneficio. En ningún caso estas conclusiones puede ser interpretado de manera distinta a lo que establece el artículo 75 del presente Reglamento.”

Además, establece la modificación al artículo 26 del Reglamento, referido a la estructura orgánica del Congreso, incorporando dentro de su contenido a la Oficina de Estudios Económicos, estableciendo que “[...] estará conformada por un Comité Ejecutivo integrado por tres profesionales seleccionados por concurso

público, un Director Ejecutivo, evaluadores y personal administrativo. El Comité recibirá una dieta por sesión.

Los miembros de la Oficina de Estudios Económicos mantienen permanencia en su cargo siempre que conserven la idoneidad y probidad que exigen las normas que regulan el servicio parlamentario, decisión que estará a cargo del Comité Ejecutivo.”

Sobre las consultas materia económica o de impacto regulatorio

Actualmente, el Congreso de la República cuenta con el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), órgano de línea de la Dirección General Parlamentaria, cuya finalidad es la de proveer de documentación, información e investigación especializada¹³ a las distintas áreas usuarias del Congreso de la República, dentro de las cuales están los despachos congresales, grupos parlamentarios, comisiones y demás dependencias de la institución.

En ese sentido, se considera que en este extremo se debe fortalecer la relación entre despachos, grupos parlamentarios y comisiones para potenciar la labor de este departamento.

Sobre las consultas de análisis costo beneficio en los proyectos de ley

Como se ha señalado, los proyectos de ley presentados por los señores congresistas, a través de su respectivo grupo parlamentario, entre los requisitos para su presentación está el análisis costo beneficio.

El referido proyecto materia de análisis establece que la Oficina de Estudios Económicos absolverá consultas que los grupos parlamentarios formulen, lo cual puede incluir además la elaboración de un análisis costo beneficio; pero no establece la obligatoriedad de esta para su presentación. Asimismo establece que elabore una opinión de los dictámenes que elaboren las comisiones. Además que los dictámenes deben contener una adecuada valoración del análisis costo beneficio.

Respecto, del pedido de la elaboración del análisis costo beneficio por parte de esta oficina, debemos señalar que está en plena vigencia la Guía de Orientación del Análisis Costo beneficio Legislativo – ACBL (Guía de orientación 06-2005-DGD-DGP/CR), que tiene como finalidad lograr que el análisis de una iniciativa se efectúe con la mayor transparencia, al facilitar la interpretación de los propósitos del autor; contribuir a una adecuada toma de decisiones; y, posibilitar la proyección

¹³ Portal Institucional del Congreso de la República, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, <http://www.congreso.gob.pe/DIDP/quienesomos/>

de las disposiciones consideradas en la iniciativa en el caso que las transferencias económicas sean cuantificables.

Sobre el análisis costo beneficio en comisiones

La propuesta señala que la Oficina de Estudios Económicos debe emitir opinión respecto del predictámen que elaboren las comisiones. Al respecto debemos señalar que los predictámenes son documentos de trabajo puestos a conocimiento de los miembros de la comisión donde se está por debatir una iniciativa, previo a ello se les envía con antelación como parte de la Agenda de la Comisión a los despachos congresales. Estos no son documentos definitivos ni mucho menos un pronunciamiento formal por parte de la comisión dictaminadora, ya que no ha sido aprobado aún, pudiendo estar sujeto a modificaciones durante su debate, el mismo que en algunos casos puede cambiar el sentido de dicho documento si así lo decidieran los Congresistas miembros de la comisión dictaminadora en la sesión de la misma.

Los dictámenes constituyen documentos formales de la comisión, que contiene la opinión de la misma, que puede concluir en la aprobación del proyecto de ley en sus términos o en un texto sustitutorio, así como puede determinar su no aprobación.

Sobre el particular, debemos señalar que Mediante el Acuerdo de Mesa 242-2012-2013/MESA-CR del 12 de abril de 2012, aprobó la Segunda Edición del Manual de Técnica Legislativa, y de Redacción Parlamentaria, documento parlamentario de obligatoria aplicación y cumplimiento, el mismo que señala dentro de su contenido cuatro análisis que deben contener los dictámenes que se elaboren en las distintas comisiones:

- i) análisis técnico;
- ii) análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley;
- iii) análisis de las opiniones e información recibida; y,
- iv) análisis costo beneficio (costo de oportunidad).

Este documento constituye una importante herramienta para la elaboración de los dictámenes en comisión, donde el personal que forma parte del equipo de apoyo y asesoría del servicio. Asimismo, es preciso señalar que el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios publicó el Manual de Aplicación ACB y ACE, para la presentación de proyectos ley, donde en su contenido precisa:

[...]

"Este manual considera un enfoque flexible para la aplicación de las metodologías de ACB (Análisis Costo – Beneficio) resaltado agregado y ACE (Análisis de Costo – Efectividad) resaltado agregado, incorporando los resultados de la revisión de las experiencias prácticas agencias reguladoras y aprobación de ley por las Comisiones del Congreso peruano.

El proceso de elaboración del manual ha considerado reuniones con asesores y secretarios técnicos de las comisiones y el desarrollo en curso sobre metodologías de ACB y ACE, en coordinación con el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. El curso presentó los

fundamentos básicos y las lecciones principales de los procesos de implementación de las metodologías de análisis de impacto normativo, ACB y ACE, a nivel mundial. También permitió explicar y aplicar el manual en proyectos legislativos que aún no han sido dictaminados por las comisiones del Congreso. [...]

Conclusiones:

- La escasa elaboración de un ACB en las iniciativas legislativas no se debe a la ausencia de una oficina que realice ese tipo de trabajo, sino en la inadecuada delimitación en el Reglamento del Congreso, de lo que debe entenderse como ACB de proyectos de ley y, lo que deberá contener dicho análisis.
- Los parlamentarios cuentan con los servicios de personal de la organización parlamentaria y, del servicio parlamentario, además, de apoyo logístico para el desempeño de sus funciones; dicha contratación se encuentra cubierta dentro del presupuesto anual.
- El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), proporciona información a las Comisiones, Despachos Parlamentarios y distintas Áreas del Congreso de la República. Esta Área se encuentra dentro del Organigrama del Congreso de la República, proporcionado a solicitud de distintas áreas información, análisis, carpetas temáticas y otras, que ayuda a la labor del parlamentario en cuanto a información actualizada en distintos temas.
- La modificación de la estructura funcional administrativa del Congreso, deberá partir con la aprobación de los Instrumentos de Gestión que regulan el funcionamiento administrativo de este Poder del Estado (los mismos que son los Reglamentos de Organización y Funciones –ROF, los Manuales de Organización y Funciones -MOF, el Cuadro para Asignación de Personal -CAP, y el Presupuesto Analítico de Personal -PAP, que deben ser aprobados por la Mesa Directiva del Congreso, para que entre en vigencia el Estatuto del Servicio Parlamentario, tal como lo señala la única disposición complementaria de la Resolución Legislativa 006/2017-2018-CR, que modificó el artículo 33 RCR.)
- En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3 del Decreto Supremo 008-2006-JUS¹⁴, Reglamento de la referida ley.

¹⁴Artículo 3.-Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Recomendación

El grupo de trabajo recomienda el archivo de la Resolución Legislativa 109/2016-CR, que propone la modificación del artículo 26, relativo a la estructura orgánica del Parlamento, y la incorporación del artículo 75-A al Reglamento del Congreso de la República, a fin de regular la creación y funcionamiento de una Oficina de Estudios Económicos del Congreso, en vista que la creación de esta Oficina modifica la estructura orgánica del Congreso de la República, pero no garantiza el uso de una metodología de ACB, por parte de los operadores legislativos en el proceso de elaboración de proyectos de ley, teniendo en cuenta además que existen áreas que ya cumplen con las funciones que se le pretende asignar.

2. Proyecto de resolución legislativa 1479/2016-CR

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 1479/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa del congresista Vicente Zeballos Salinas, que propone la resolución legislativa que modifica el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República, regula el reemplazo de un vicepresidente cuando es designado Ministro, para que la Mesa Directiva del Congreso continúe con su normal funcionamiento.

El proyecto fue actualizado por Acuerdo de Consejo Directivo realizado el 23 de mayo de 2017, con base al proyecto de resolución legislativa 3820/2014-CR de la Bancada Solidaridad Nacional, del mismo autor.

Este fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 12 de junio de 2017.

Síntesis de la propuesta

El Proyecto de Resolución Legislativa 1479/2016-CR, propone que cuando un Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República asuma el cargo de Ministro, este sea reemplazado por otro Congresista miembro del mismo grupo parlamentario y ratificado por el Pleno del Congreso hasta el término del período anual de la Mesa Directiva, de esta manera modificando el artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República.

Fórmula legal propuesta

El proyecto resolución legislativa 1479/2016-CR propone el siguiente texto legal:

Artículo único. Modificación del artículo 33 del Reglamento del Congreso de la República

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

Modifícase el artículo 33 del Reglamento del Congreso, conforme el siguiente texto:

"La Mesa Directiva del Congreso

Artículo 33. La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes.

En caso uno de sus vicepresidentes asuma el cargo de ministro de Estado, deberá ser reemplazado por un congresista del mismo grupo parlamentario, previo acuerdo del Pleno del Congreso."

Opiniones solicitadas

Se han solicitado las siguientes opiniones especialistas para el proyecto de resolución legislativa materia de estudio.

Destinatario	Documento
Antero Flores Araoz – Esparza	Documento s/n
César Delgado Guembes	Documento s/n

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

Opiniones recibidas

Se recibió con fecha 12 de julio de 2017 la opinión del Doctor Antero Flores – Araoz Esparza, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, se pronunció de manera positiva para que el congresista que es titular de una Vice Presidencia, que sea designado Ministro, sea reemplazado hasta el término del período anual de la Mesa Directiva, a fin que la estructura y funciones de la misma no se vean afectadas por dicha designación. Debemos resaltar además que no hay impedimento para que un congresista sea designado Ministro y, por tanto ejerza la representación y el nuevo cargo asignado de manera simultánea.

Análisis de la propuesta

De la Mesa Directiva y competencias de sus miembros

El Reglamento del Congreso en su artículo 33 establece que:

"[...] la Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno mismo, Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en actos protocolares. Además, supervisa la

*administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo. [...]*¹⁵

Conforme lo señala el Reglamento del Congreso, el Presidente y los demás miembros de la Mesa Directiva, son propuestos en lista única para ser elegidos por voto libre, directo y secreto¹⁶. El caso más reciente de un miembro de la Mesa Directiva del Congreso, designado como Ministro de Estado, aconteció en el reciente Periodo Parlamentario 2011- 2016.

Antecedente de Vicepresidente de la Mesa Directiva designado como Ministro de Estado

En el referido periodo parlamentario la Señora Congresista María Del Carmen Omonte Durand¹⁷, se desempeñó como Primera Vicepresidenta del Congreso, y a la vez fue designada Ministra de la Cartera de Mujer y Poblaciones Vulnerables; siendo elegida como Primera Vicepresidenta del Congreso de 27 de julio de 2013 al 26 de julio 2014, y ocupando el cargo de Ministra del 24 de febrero de 2014, al 17 de febrero de 2015.

Sobre el particular, no existe evidencia que demuestre que el funcionamiento ordinario de la Mesa Directiva del Parlamento se haya afectado o generado un vacío de poder, por la designación de la Vicepresidenta del Congreso, en el cargo de Ministro de Estado; establecer el condicionamiento que "cuando un Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República asuma el cargo de Ministro, este sea reemplazado por otro Congresista miembro del mismo grupo parlamentario y ratificado por el Pleno del Congreso hasta el término del período anual de la Mesa *Directiva*" podría considerarse como una causal de vacancia en el cargo de Vicepresidente o Presidente del Congreso.

De otro lado, el cargo de Vicepresidente no es irrenunciable y en el caso se presente una vacancia de cualquiera de los cargo de la Mesa Directiva que se establece el párrafo final del artículo 12 del Reglamento del Congreso que establece que "En caso de vacancia de cualquiera de los cargos de la Mesa Directiva, el Presidente o quien lo reemplace convocará a elecciones dentro de los cinco días posteriores de oficializarse la vacancia."

La exclusividad de función¹⁸ que el Reglamento del Congreso, contempla en su artículo 18, incluye la eventualidad para la asunción de algún cargo en la Mesa

¹⁵ Artículo 33. La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes.

La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso.

¹⁶ Artículo 12 del Reglamento del Congreso de la República

¹⁷ Congresista de la República periodo 2011-2016 <http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2011/momonte/cargos.asp>

¹⁸ Exclusividad de la función

Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso; y, el artículo 92 reitera esta exclusividad de función, exceptuándose la de Ministro de Estado.

Concluimos que:

- No se puede demostrar que la designación en el cargo de Ministro de Estado, de algún Congresista integrante de la Mesa Directiva del Congreso, afecte el normal funcionamiento de la mesa directiva o, recargue las funciones de la mesa directiva o genere un vacío de poder.
- La renuncia y nueva elección de cualquier congresista integrante de la mesa directiva está regulada en la parte final del artículo 12 del Reglamento del Congreso.
- De establecerse, esta condición podría considerarse una causal de vacancia en el cargo de Vicepresidente o Presidente del Congreso, lo cual colisiona con lo que establece la propia norma fundamental y el Reglamento del Congreso.

Recomendación

El grupo de trabajo recomienda el archivo de la Resolución Legislativa 1479/2016-CR.

3. Proyecto de resolución legislativa 1683/2016-CR

Sumilla y situación Procesal

El proyecto de resolución legislativa 1683/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del congresista Mauricio Mulder Bedoya, propone la resolución legislativa que modifica el inciso b) del artículo 49 del Reglamento del Congreso, la misma que tiene por objeto optimizar labores del Congreso de la República, ampliando el tiempo de duración de la segunda legislatura, dentro del período anual de sesiones del Parlamento.

Este proyecto de resolución legislativa fue decretado únicamente a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Observación

El grupo de trabajo perdió competencia para pronunciarse

Respecto a la propuesta de resolución legislativa 1683/2016-CR A solicitud de su autor ante la presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, la presente iniciativa regresó a competencia de la Comisión ordinaria, siendo

Artículo 18. La función de Congresista es de tiempo completo. Comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario, eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso.

sustentada por su autor en la Vigésima Primera Sesión Ordinaria, realizada el martes 15 de mayo de 2018; por lo cual el grupo de trabajo no se pronunciará sobre este dictamen en particular.

4. Proyecto de resolución legislativa 2234/2017-CR;

El proyecto de resolución legislativa 2234/2017-CR, de autoría de la Congresista Milagros Salazar de la Torre – del grupo político Fuerza Popular “Resolución Legislativa que incorpora una quinta disposición final al Reglamento del Congreso de la República”

Propone establecer que los Acuerdos de Mesa Directiva constituyen normas de desarrollo de los artículos 3 y 33 del RCR.

Este proyecto de resolución legislativa fue decretado únicamente a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Observación

El grupo de trabajo perdió competencia para pronunciarse

Sobre el Proyecto de Resolución Legislativa 2234/2017-CR, mediante acuerdo de Junta de Portavoces, del 9 de enero de 2018, se aprobó la exoneración del dictamen de la Comisión Ordinara.

Con fecha 11 de enero de 2018, ingreso a debate y se aprobó la Resolución Legislativa del Congreso 006-2017-2018-CR- Resolución Legislativa del Congreso que incorpora un último párrafo al artículo 33 del Reglamento del Congreso, lo cual concluyó el trámite de la propuesta legislativa.

INICIATIVA RELACIONADA CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (01)

5. Proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR;

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del congresista Mauricio Mulder Bedoya, propone la resolución legislativa que proscribe las derogaciones genéricas y tácitas.

Esta iniciativa fue decretada solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la Propuesta

La resolución legislativa 1607/2016-CR tiene por objeto proscribir derogaciones genéricas y tácitas en proposiciones legislativas que se presenten en el Congreso de la República, modificando el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

Fórmula legal propuesta

El proyecto resolución legislativa 1607/2016-CR propone el siguiente texto legal:

"Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. *Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, especificando la norma que se modifica o deroga, según sea el caso, prohibiéndose las derogaciones genérica y tácita, el análisis costo – beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales*

No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

Análisis de la propuesta

Sobre el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República

El Reglamento del Congreso de la República, que tiene naturaleza de Ley Orgánica, establece en el primer párrafo de su artículo 75, los requisitos de las proposiciones a ser presentadas en el Congreso.

Solo como referencia citamos la siguiente iniciativa legislativa presentada en el periodo parlamentario pasado:

Proyecto de Resolución Legislativa 1661/2012-CR; presentada el 31 de octubre del 2012, por el Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional y otros, (multipartidario), iniciativa que plantea modificar los requisitos de las proposiciones legislativas y de los dictámenes; esta iniciativa fue producto del trabajo realizado por la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponerlas Líneas Matrices para el Logro de una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible –CEMOL- .

El Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción Parlamentaria 2013

El 12 de abril de 2013, mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, se aprobó la "Segunda Edición del Manual de Técnica



Legislativa”, así como la incorporación al mismo del “Manual del Estilo para la Redacción Parlamentaria”, destacándose que estos documentos parlamentarios son de obligatoria aplicación y cumplimiento.

A pesar que el Manual de Técnica Legislativa del 2013, es de obligatorio cumplimiento no tiene rango de Ley, y lo que se pretende con esta resolución legislativa es darle rango legal, a la prohibición de incluir en nuestra legislación las derogaciones genéricas y tácitas.

Informe de la CEMOL

La Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer las Líneas Matrices para el Logro de una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible- CEMOL, señaló en su informe presentado 11 de julio de 2016, lo siguiente:

La seguridad jurídica se ve debilitada por el número excesivo de normas con fuerza de ley; la sobreregulación; la ausencia de estudios de antecedentes legislativos; las cláusulas derogatorias generales y tácitas; y la carencia de políticas institucionales para garantizar dicho principio.

Una de las causas que impide determinar el número de normas vigentes es el uso indiscriminado de cláusulas derogatorias generales en la legislación. Así, identifica algunas de las normas que incurren en este nocivo defecto legislativo, citando las siguientes: leyes 29806, 30121, 30161, 30162, 30142; y Decreto Legislativo 1213 (...)

Opiniones recibidas

Estudio Jurídico Flores Araoz

Con documento s/n, de fecha 21 de agosto de 2017, remitido por el Doctor Antero Flores – Araoz Esparza, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, opina de manera negativa al proyecta , pues señala que la propuesta legislativa colisiona con el artículo I del Código Civil; que dispone que la ley se deroga sólo por otra Ley, y que puede ser por declaración expresa, incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior, o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Con Oficio 2095-2017-JUS/SG, de fecha 21 de agosto de 2017, remitido por la Doctora Karina Flores Gómez, Secretaria General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, opina de manera favorable con una propuesta de mejora de redacción; pues advierte una redundancia, ya que se agrega “prohibiéndose las derogaciones genérica y tácita”, y en el siguiente párrafo indica que “no se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas”, por lo que nos recomiendan la supresión de una de ellas, para evitar la sobreregulación.

Consideran además que el Proyecto de Ley 1607/2016-CR resultaría viable jurídicamente, con aspectos a ser reevaluados y, reformulados, por lo tanto resulta adecuado que se establezca que las proposiciones de ley deben contener dentro del

efecto de la vigencia de la norma, **la especificación de la norma que se modifica o deroga, según sea el caso, no admitiéndose derogatorias generales o tácitas.**

La Defensoría del Pueblo; mediante Oficio 0089-2017-DP/AAC, de fecha 21 de agosto de 2017, a través de la Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, opinó inhibiéndose ya que la iniciativa no está directamente vinculada con las funciones constitucionalmente encargadas a la Defensoría del Pueblo por lo que no resulta factible se pronuncien.

Sustentación del autor de la iniciativa

En la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo, realizada el martes 8 de mayo del 2018, a las 15:00 horas, en la Sala de Sesiones 3, del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, bajo la dirección de la congresista Milagros Takayama Jiménez, y la asistencia de los congresistas Carlos Domínguez y Zacarías Lapa Inga, miembros integrantes del grupo de trabajo, se inició la sustentación del proyecto de resolución legislativa 1607/2016-CR.

El autor de la iniciativa señaló que su proyecto plantea modificar el primer párrafo del Artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, referido a los requisitos y presentación de proposiciones, vía la incorporación de un requisito adicional, para la presentación de proyectos de ley o de resoluciones legislativas, consistente en la especificación expresa de la norma que se propone modificar o derogar; además de especificar normativamente que no se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas, proscribiéndolas así de las proposiciones legislativas que las contengan.

Finalmente manifestó que de aprobarse su iniciativa se proibirá de las proposiciones legislativas, las derogaciones genéricas y tácitas en la presentación de proyectos de ley y resoluciones legislativas, lo que en un Estado Constitucional de Derecho, afirma el imperio de la ley y contribuye sustancialmente con la seguridad jurídica.

Conclusiones

- Si bien es cierto mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, se aprobó la “El Manual de Técnica Legislativa”, y este proscribe las derogaciones tácitas y genérica, resulta conveniente precisar en el Reglamento del Congreso de la República la prohibición expresa y con fuerza de ley de las derogaciones generales y tácitas.
- Uno de las principales inconvenientes identificados por la CEMOL (Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer las Líneas Matrices para el Logro de una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible), es el uso indiscriminado de cláusulas derogatorias generales en la legislación, lo que les impide determinar el número real de normas vigentes

Recomendación



- La aprobación de la Resolución Legislativa 1607/2016-CR que tiene por objeto proscribir derogaciones genéricas y tácitas en proposiciones legislativas que se presenten en el Congreso de la República, modificando el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, recomendando además proponer un texto sustitutorio.

INICIATIVAS RELACIONADAS CON LA REGLAMENTACIÓN DE LEYES (02)

6. Proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR

Sumilla y situación Procesal

El proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR, propone modificar el artículo 5, e incorporar el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República, respecto al procedimiento de reglamentación de las Leyes. Esta iniciativa fue presentada por el Grupo Parlamentario Alianza por el Progreso, a iniciativa del Congresista César Henry Vásquez Sánchez y decretada como única comisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

Síntesis de la propuesta

La iniciativa tiene por finalidad modificar el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República a fin de incorporar dentro de los procedimientos referidos al Control Político, la reglamentación de las leyes en el plazo debido.

Asimismo, y siguiendo la estructura del Reglamento del Congreso, se propone incorporar el artículo 91-A a fin de desarrollar el nuevo procedimiento de control político referido a la reglamentación de leyes que se pretende incorporar. Se propone agregar este nuevo procedimiento para cumplir con el mandato del principio de legalidad.

Esta modificación no afecta la vigencia de norma alguna, por el contrario, la incorporación de este nuevo procedimiento de control político contribuye a la vigencia plena del principio de equilibrio de poderes e incorpora en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo instrumento legislativo.

Fórmula legal propuesta

El proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR, consigna la siguiente fórmula legal:

*“Artículo 1.- Modificación del artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República
Modifícase el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República, de acuerdo con el siguiente texto:*

“Función del Control Político

Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la

conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la publicación del Reglamento de las leyes en el plazo debido y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejudio político, cuidando que la

Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Asimismo, incorpora el artículo 91-A estableciendo el procedimiento de control sobre la publicación de las leyes en el plazo debido.

"[...]"

Artículo 2.- Incorporase el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República "Procedimiento de control sobre la publicación del Reglamento de las leyes en el plazo debido"

Artículo 91-A.- El Congreso ejerce control sobre el cumplimiento de la publicación del Reglamento de las leyes en el plazo debido, en virtud de lo prescrito por el inciso 8) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo establecido en la ley para expedir el reglamento correspondiente, el Presidente del Consejo de Ministros da cuenta al Presidente del Congreso, sobre el cumplimiento de la publicación del Reglamento. El oficio debe contener además la firma del ministro o ministros de los sectores responsables de la elaboración del reglamento.

b) Del mismo modo, dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo establecido en la ley para expedir el reglamento correspondiente, el titular de la entidad pública, responsable de la elaboración del reglamento, da cuenta al Presidente del Congreso, sobre el cumplimiento del Reglamento.

c) Vencido el plazo para publicar el reglamento de una norma y, en caso de incumplimiento por parte de la entidad correspondiente, corresponde al Congreso de la República citar al titular de dicha entidad a fin de informar sobre las razones del incumplimiento, así como a las acciones realizadas para cumplir con la función reglamentaria."

Opiniones e información solicitada

Cuadro Destinatario	Documento
Antero Flores – Araoz Esparza Miembro del Consejo Consultivo	Oficio 2278-2016-2017-CCR/CR
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio 2277-2016-2017-CCR/CR
Marco Tulio Falconí Picardo	Oficio 2276-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 2275-2016-2017-CCR-CR
Asociación Civil Transparencia	Oficio 2274-2016-2017-CCR-CR

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

Opiniones e información recibidas

Estudio Flores – Araoz Esparza

Mediante Carta S/N, suscrita el 04 de agosto de 2017. Señala que no coincide con el proyecto al considerarlo innecesario, ya que los congresistas pueden llamar a los Ministros responsables de la elaboración del reglamento para que estos proporcionen informes en virtud del artículo 96 de la Constitución Política. De no quedar conformes, los mismos pueden disponer de lo establecido en los artículos 131 y 132 de la Carta Magna los cuales son la interpelación y la censura.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio 2605-2017-JUS/SG, suscrito por Karina Flores Gómez, Secretaría General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 06 de septiembre de 2017, remite su opinión institucional, señalando que:

Respecto al Reglamento del Congreso, este señala en su primer artículo que el mismo tiene fuerza de ley, y que precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.

Sobre la facultad de reglamentación de las Leyes y funciones del Poder Ejecutivo.- La Constitución Política, del Perú establece en su artículo 118, numeral 8 como Atribución del Presidente de la República, la de ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, señala que el Poder Ejecutivo ejerce la función de Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento¹⁹. Esta idea también es recogida en el artículo 8 al referirse a las funciones del Presidente de la república en su condición de Jefe del Poder Ejecutivo.

En su artículo 11 se desarrolla la Facultad normativa del Presidente de la República, al considerar la emisión de los Decretos Supremos definidos como normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funciona a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

¹⁹ Ley Artículo 6_ Funciones del Poder Ejecutivo: El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones. 1. Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.

En tal sentido, recogiendo incluso lo señalado por el propio Congreso de la República, la potestad reglamentaria no puede ser delegada directa ni indirectamente al Poder Legislativo, ni resultaría constitucional la intromisión en dicha actividad.²⁰

Posición Tribunal Constitucional respecto a la reglamentación de leyes

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a la obligación del Estado de reglamentar las Leyes en lo referido a su oportunidad ²¹

Así, ha señalado que el control de la regularidad del sistema jurídico en su integridad constituye un principio constitucional básico en nuestro ordenamiento jurídico nacional que fundamenta la constitucionalidad de los actos legislativos y de los actos administrativos, procurándose que su vigencia sea conforme a dicho principio. En tal sentido, el Tribunal reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficiencia de las normas legales y de los actos administrativos.

En numeral 6 del artículo 200, de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Código Procesal Constitucional

En el artículo 66 se señala que el objeto del proceso de cumplimiento es ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente:

- a) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o,
- b) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Asimismo, también se establece que cualquier persona podrá indicar el proceso de cumplimiento frente a normas con rango de ley y reglamentos (artículo 67).

En tal sentido, el ordenamiento jurídico peruano tiene un marco de protección de derechos de las personas que sientan vulneración ante el incumplimiento del dictado de disposiciones reglamentarias. Además en caso de resultar el pedido fundado, se dictará la orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir; por parte del funcionario público y el plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días ²²

²⁰ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del período legislativo 2013-2014, recaído sobre el proyecto 649-2011-CR.

²¹ STC.EXP. 0168-2005-PC/TC. Fundamentos 8-11

²² Números 2 y 3 del Artículo 72 del Código Procesal Constitucional.

Concluyendo que el Proyecto de Ley resulta inviable en los términos planteados toda vez que la facultad de reglamentación de las Leyes corresponde al Poder Ejecutivo y el propio Congreso ha señalado que no resultaría constitucional la intromisión en dicha actividad.

Derecho Comparado

Fuente: Informe Temático 01/2017-2018: La Reglamentación de las leyes en el Perú y Legislación Comparada, elaborado por Manuel Alvarado Rodríguez, del Área de Investigación del Congreso de la República.

Sustentación por el autor del Proyecto de Resolución Legislativa 2091/2016-CR:

En la Primera Sesión Ordinaria, el martes 13 de marzo de 2018, se reunieron los integrantes la coordinadora Milagros Takayama y el Congresista Carlos Domínguez y contando con la licencia del Congresista Lapa Inga, la coordinadora cedió el uso de la palabra al congresista César Vásquez Sánchez para que sustente el Proyecto de resolución legislativa 1580/2016-CR, quien señaló lo siguiente:

El marco jurídico referido a la regulación de la potestad reglamentaria, se encuentra contenido en el Art. 118.8 de la Constitución Política del Perú, el cual prescribe que: "Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones"; así mismo, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece como función del Jefe del Poder Ejecutivo reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento, ejercer la potestad de reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizaras y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

Precisó que la problemática estaba enmarcada en los siguientes aspectos:

- El ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo es un procedimiento con numerosos resultados pendientes.
- Actualmente, existen 51 leyes promulgadas que están pendientes de reglamentación. La mayor parte de estas normas, (43 para ser exactos) tiene vencido el plazo fijado por ley.
- El procedimiento de reglamentación de las leyes no está explícitamente sometido a control político, ni está señalada la responsabilidad política, a pesar que su incumplimiento vulnera la plena vigencia de la ley.
- Ante la renuencia de la autoridad o funcionario a acatar una norma legal, la tutela del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos ("debe entenderse reglamentación" u "obligación normativa"), se encuentra asegurada por medio de proceso de cumplimiento contemplado en el numeral 2) del artículo 66 del Código procesal Constitucional; sin embargo, en la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo no cabe la

posibilidad de ejercicio de la acción de cumplimiento (Constitución 200.6); pues esta es una garantía constitucional cuyo contenido obra en favor de los ciudadanos, y de la Defensoría del Pueblo. (Artículo 66, 67 y 68 del Código procesal Constitucional).

Frente a la problemática expuesta, planteó modificar el Reglamento del Congreso a fin de incluir como uno de los procedimientos de control político, uno que regule específicamente la oportuna reglamentación de las leyes, con el texto legal propuesto en su proyecto de resolución legislativa.

El congresista César Vásquez, culminó su exposición saludando la iniciativa del grupo del trabajo por haber programado el estudio de su proyecto de resolución legislativa, solicitando se emita de manera oportuna el informe favorable.

Análisis de la propuesta

Situación actual de las leyes que requieren ser reglamentadas

La iniciativa materia de análisis señala que actualmente las leyes no se reglamentan en el plazo establecido por la norma; a ello se suma que no existe en nuestro ordenamiento un instrumento o procedimiento de control político específico que exija el cumplimiento de los establecido en la propia ley, y, en lo dispuesto por el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política; muestra de ello es que hasta la fecha conforme al estudio realizado por el Departamento de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República, actualmente, existen 51 leyes pendientes de reglamentación.

Sobre el particular la iniciativa expone el siguiente cuadro del Grupo Funcional Sistematización de Informes y Opiniones del Congreso de la República que detalla las leyes dadas por año que exigen reglamento para su aplicación, cuántas de estas se reglamentaron y cuántas aún no se reglamentan:

AÑOS	TOTAL DE LEYES PUBLICADAS	TOTAL DE LEYES QUE NO EXIGEN SER REGLAMENTADAS	TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS	LEYES REGLAMENTADAS	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN		
						SIN PLAZO	CON PLAZO VENCIDO	DENTRO DEL PLAZO
2005	208	175	33	29	4	0	4	0
2006	285	250	35	34	1	0	1	0
2007	228	190	38	34	4	0	4	0
2008	136	120	16	12	4	0	4	0
2009	181	162	19	18	1	0	1	0
2010	153	132	21	17	4	0	4	0
2011	179	155	24	18	6	1	5	0
2012	152	135	17	12	5	0	5	0
2013	169	137	32	23	9	0	9	0
2014	152	140	12	8	4	0	4	0
2015	109	102	7	6	1	0	1	0
2016	98	85	13	5	8	0	6	2
TOTAL	2050	1783	267	216	51	1	48	2

Fuente: Grupo Funcional Sistematización de Informes y Opiniones del Congreso de la República, al 29.Sep.2016.

Al respecto, el Área de Servicios de Investigación del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, ha elaborado el Informe Temático 01/2017-2018 sobre la Reglamentación de la Leyes en el Perú y Legislación Comparada, de fecha 11 de agosto de 2017, donde ha elaborado un reporte de seguimiento a la reglamentación de las leyes, que incluye información desde el año 2005. Donde señala que de 272 leyes que exigen ser reglamentadas, solo 224 han sido reglamentadas, quedando pendiente de reglamento 48, como se expone a continuación:

AÑOS	TOTAL DE LEYES PUBLICADAS (A+B)	TOTAL DE LEYES QUE NO EXIGEN SER REGLAMENTADAS (A)	TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS (B) (B=1+2)	LEYES REGLAMENTADAS (1)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN (2) (2=a+b+c)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN		
						SIN PLAZO (a)	CON PLAZO VENCIDO (b)	DENTRO DEL PLAZO (c)
2005	208	175	33	29	4	0	4	0
2006	285	250	35	34	1	0	1	0
2007	228	190	38	34	4	0	4	0
2008	136	120	16	12	4	0	4	0
2009	181	162	19	18	1	0	1	0
2010	153	132	21	17	4	0	4	0
2011	179	155	24	19	5	1	4	0
2012	152	136	16	13	3	0	3	0
2013	169	137	32	26	6	0	6	0
2014	152	140	12	8	4	0	4	0
2015	109	102	7	6	1	0	1	0
2016	125	111	14	7	7	0	7	0
2017	99	94	5	1	4	0	1	3
TOTAL	2176	1904	272	224	48	1	44	3

Fuente: Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones - Área de Servicios Documentales y de Información.
Elaboración: Área de Servicios de Investigación.

En la Primera Sesión del Grupo de Trabajo encargado de la evaluación y estudio de las mejoras al Reglamento del Congreso de la República, el autor de la iniciativa legislativa Congresista César Henry Vásquez Sánchez, presentó en su exposición el siguiente cuadro el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones.

GRUPO FUNCIONAL DE SISTEMATIZACIÓN DE INFORMES Y OPINIONES
REPORTE DE SEGUIMIENTO A LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES
 (Del 01 de enero del 2005 al 26 de febrero de 2018)

Criterios de Sistematización
 Reporte de Seguimiento, según la Comisión Dictaminadora

AÑOS	TOTAL DE LEYES PUBLICADAS (A+B)	TOTAL DE LEYES QUE NO EXIGEN SER REGLAMENTADAS (A)	TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS (B) (B=1+2)	LEYES REGLAMENTADAS (1)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN (2) (2=a+b+c)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN		
						SIN PLAZO (a)	CON PLAZO VENCIDO (b)	DENTRO DEL PLAZO (c)
2005	208	175	33	29	4	0	4	0
2006	285	250	35	34	1	0	1	0
2007	227	189	38	35	3	0	3	0
2008	136	120	16	12	4	0	4	0
2009	181	163	18	18	0	0	0	0
2010	153	132	21	18	3	0	3	0
2011	178	154	24	19	5	1	4	0
2012	152	137	15	13	2	0	2	0
2013	169	137	32	26	6	0	6	0
2014	152	140	12	8	4	0	4	0
2015	106	99	7	7	0	0	0	0
2016	127	113	14	9	5	0	5	0
2017	182	166	16	3	13	0	7	6
2018	019	019	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2275	1994	281	231	50	1	43	6

Fuente: Base Oficial del Perú - Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ
 Elaboración: Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones

En efecto, como se aprecia, existen leyes que aún no han sido reglamentadas y que datan del año 2005, según la información expuesta; dependiendo para su vigencia plena el reglamento del Poder Ejecutivo, lo cual en la práctica ocasiona que las mismas no surten efecto. Lo que llama la atención, que las normas emitidas por el Congreso de la República, que han generado expectativas sobre la población y la no reglamentación de las leyes genera una incertidumbre e inseguridad jurídica al respecto.

De la Constitución Política y la separación de poderes

Nuestra Constitución establece en su artículo 43 el principio de la separación de poderes, sobre la cual cada poder del Estado desarrolla las competencias que la misma Constitución y las leyes establecen, permitiendo así su normal funcionamiento. Sin embargo, actualmente se aprecia una situación que viene limitando el actuar del legislativo, toda vez que el Poder Ejecutivo no viene implementando las acciones que las leyes que el Congreso emite, y estas están referidas a la reglamentación de las leyes.

Ante esta situación nuestra Constitución ha establecido como atribución del Congreso de la República, en su numeral 2 del artículo 102, el "Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores".

El Control Político

Podemos determinar que no existe un instrumento de control político establecido, en el Reglamento del Congreso de la República sobre el seguimiento a la reglamentación de las leyes que este Congreso emite, ya que el artículo 102 de la Constitución Política del Perú respecto a las atribuciones del Congreso señala en su numeral 2, que corresponde al congreso "Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"; podemos inferir entonces que el Congreso de la República es el encargado en ejercer el control efectivo sobre las leyes que aprueba.

Análisis de la legislación comparada

A continuación presentamos legislación de países de la región respecto a la facultad de reglamentación de leyes:

País	Norma	Contenido
República de Argentina	Constitución Nacional de la Nación de Argentina	Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias
Estado Plurinacional de Bolivia	Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia	Artículo 172.- Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: [...]



		8. Dictar decretos supremos y resoluciones.
República de Chile	Constitución Política de la República de Chile	Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República: [...] 8. Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;
República de Colombia	Constitución Política de Colombia	Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
República del Ecuador	Constitución Política de la República del Ecuador	Artículo 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...]

Fuente: Portales oficiales de las asambleas legislativas de cada país.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación.

Conforme señala el Área de Servicios de Investigación, señala que las constituciones de los países que figuran en el cuadro precedente, coinciden en que el Poder Ejecutivo no puede distorsionar o alterar el contenido de la ley a través de los reglamentos. Asimismo, que la reglamentación constituye un complemento para la implementación de la ley, por lo que no la sustituye sino que crea las condiciones para su aplicación. Finalmente, indica que no existe en la legislación comparada disposiciones constitucionales sancionadoras por el incumplimiento del mandato de reglamentación de las leyes.

Análisis costo beneficio

En el siguiente cuadro se evidencian los principales beneficios que se esperan obtener con la aprobación de la propuesta así como los costos que involucraría su aplicación:

Entidad	Beneficios	Costos
Congreso de la República	Ejercerá control sobre la reglamentación de las leyes y contribuirá con el adecuado equilibrio de poderes	Procesamiento de la información para determinar responsabilidades en caso las hubiera
Poder Ejecutivo	Ejercer el principio de colaboración entre poderes, para fortalecer las políticas públicas y cumplir con el mandato constitucional de reglamentación de leyes.	Sanciones por incumplimiento en la reglamentación en caso las hubiera
Ciudadanía	Estabilidad jurídica	Ninguno

Conclusión

De acuerdo a la información recabada, hay leyes que no han sido reglamentadas desde el año 2005; estas leyes dependen de su reglamentación para su vigencia plena, pero ante la falta de esta, da como resultado la incapacidad para producir efectos jurídicos inmediatos, es decir en la práctica se mantiene a la ley en un limbo jurídico. Lo cual

afecta directamente la legitimidad del Poder Legislativo y, que en el mismo sentido, afecta el ejercicio de los derechos fundamentales, asimismo genera insatisfacción en la población por la expectativa generada ante las demandas sociales no atendidas.

- El artículo 4 del Reglamento del Congreso de la República establece que *“la función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes, y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento”*. Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a dicho Reglamento. En tal sentido resulta pertinente que el trámite de la presente propuesta se realice mediante un proyecto de resolución legislativa.

Recomendaciones

- La aprobación del Proyecto de Resolución Legislativa 1580/2016-CR, que modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso, respecto a la reglamentación de leyes”.
- Al coincidir con el fondo de la materia se recomienda la acumulación en un solo dictamen de los Proyectos de Resolución Legislativa 1580/2016-CR y 2091/2016-CR, ambas iniciativas relacionadas al cumplimiento de reglamentación de leyes.

7. Proyecto de resolución legislativa 2091/2017-CR

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 2091/2017-CR, que modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República el cual recoge el control político sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República; de autoría del congresista Rogelio Robert Tucto Castillo, del grupo político “Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad”

Propone modificar el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la Republica, y fue decretado únicamente a la comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la propuesta

El autor señala que todo proyecto de ley está intrínsecamente vinculado con el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, para su efectivo cumplimiento. Muchas veces se presenta el retardo en la reglamentación, la cual puede estar fundamentada en diversas razones como: la complejidad de la materia, retardo en la coordinación intersectorial, y también la resistencia de las entidades del Poder Ejecutivo a emitir el reglamento.

Cumplido el procedimiento de elaboración y publicidad de ley, esta se debería volver eficaz²³ de acuerdo a su vigencia. En ese orden de ideas, el reglamento es la norma subordinada a la Ley, que la desarrolla precisando casos, situaciones y requisitos para que esta tenga real vigencia. Constantemente, la norma no surte efectos plenamente porque puede estar supeditada a la elaboración y publicación del reglamento, lo que hace que la ausencia del mismo afecte su vigencia, lo que conlleva a la afectación de la Constitución.

Fórmula legal propuesta

El proyecto de resolución legislativa 2091/2017-CR, propone la siguiente fórmula legal:

“Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta policita del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.”

Análisis de la propuesta

Control Político

Al amparo de la Constitución Política, son atribuciones del Congreso crear leyes y resoluciones legislativas, así también interpretar, modificar y derogar las normas vigentes; así como velar por la correcta aplicación de la Constitución entre otras que regula el artículo 102 de la referida Carta Magna.

El control político es aquella facultad que tienen los órganos del Estado para velar por el cumplimiento de las limitaciones establecidas en el ejercicio de sus funciones, en el caso del Congreso de la República, está vinculada a ejercer control de los actos del Poder Ejecutivo²⁴. En nuestro ordenamiento el control político que ejerce el Congreso, no solo recae en el Ejecutivo sino en otros órganos como el Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Corte Suprema de Justicia, entre otros.

Podemos reconocer que en nuestra legislación no se encuentra regulado un procedimiento específico para ejercer el control político sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria, el cual está vinculado a la potestad de reglamentar las leyes sin

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 10 de diciembre de 2003 en el expediente 00014-2003-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad.

²⁴ FERNANDEZ, Lucía, “Mecanismos de Control Político”, Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, Marzo 2003, pág. 2.

transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones, de acuerdo al artículo 118, inciso 8.

La emisión de reglamentos no la puede ejercer solo el Presidente, necesita del refrendo de uno o más ministros, el cual constituye un requisito de validez. El Presidente no puede actuar de manera unilateral, y es necesaria la responsabilidad administrativa y política que ejerce un Ministro.

Una ley sin reglamentar origina situaciones de inseguridad jurídica, generando la percepción de que las normas no se cumplen ni se respetan; ya que las propias normas establecen plazos para su reglamentación; mandato que no es cumplido por el Poder Ejecutivo, por lo que es necesario ejercer un control político desde el Parlamento a fin de evitar inseguridad e incertidumbre, lo cual puede desencadenar en conflictos sociales, los que pueden evitar de realizarse una oportuna y debida reglamentación.

Opiniones recibidas

Presidencia del Consejo de Ministros

Con Oficio 253-2018-PCM/SG, remitido el 01 de febrero de 2018 remitido por María Soledad Guiulfo Suárez – Durand, Secretaria General de la Presidencia de Consejo de Ministros: señala lo siguiente:

- En base al principio de separación de poderes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 8 de la Constitución Política del Perú, le corresponde al Presidente de la República:

“Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas o desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

Esta potestad otorgada al Presidente de la República consiste, en la facultad de emitir las normas y preceptos que desarrollen el contenido de las leyes con el fin de que estas puedan aplicarse y cumplirse. Las normas emitidas en virtud de la referida potestad (reglamentos) se encuentran en un nivel jerárquico inferior a las leyes, o sea están subordinadas a estas, de ahí que no puedan transgredir ni desnaturalizar su contenido.

Asimismo, en cuanto a la potestad reglamentaria, el artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece lo siguiente:

Artículo 13.- Potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas:

- 1. El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente. Se tramita acompañado de la exposición de motivos, los informes, estudios y consultas realizados.*
- 2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley.*

3. *Los proyectos de reglamento se publican en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley"*

Opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

A través el Informe 012-2018-JUS/GA del Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que señala que el proyecto no es viable por las siguientes razones:

- La potestad reglamentaria es una función propia del Presidente de la República conforme a la Constitución, que no puede someterse al control director del Poder Ejecutivo, además por el principio de legalidad que rige los actos de los organismos y órganos públicos.
- Las normas autoplicativas que no requieran acto o reglamentación posterior para producir efectos, contradicen el supuesto central de la Exposición de Motivos, esto es, que las leyes requieren siempre ser reglamentadas para tener plena vigencia y eficacia.

Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 16-2018-DP/PADD, remitido el 23 de enero de 2018 por el Doctor José Elice Navarro, Primer Adjunto (e) de la Defensoría del Pueblo, señala que el proceso de reglamentación cobra relevancia toda vez que los dispositivos heteroaplicativos son de efectos mediatos, estando supeditados al acto de reglamentación, careciendo por lo tanto de capacidad para producir efectos jurídicos inmediatos. Es así que la ausencia de reglamentación puede potencialmente afectar el ejercicio de los derechos fundamentales así como generar insatisfacción en la población por demandas sociales no atendidas.

Señala además que consideran que el proceso de control de la facultad de reglamentación de leyes no debe concebirse como un proceso de control punitivo o sancionador, sino como un instrumento constructivo.

Por ello, estiman necesario determinar las causas, consecuencias y procedimientos adecuados para establecer una responsabilidad política, distanciándose del esquema propio de un proceso sancionador y acercándose más a la naturaleza de un proceso comunicacional y de intercambio democrático de ideas que permitan fortificar el proceso de reglamentación.

Estudio Flores Araoz

Con documento s/n se recibió el 22 de diciembre de 2017 la opinión del Doctor Antero Flores-Araoz E.- Señala que discrepa con la propuesta legislativa ya que, el Congreso de la República puede solicitar argumentar las razones por las cuales el Poder Ejecutivo ha omitido la reglamentación de alguna Ley mediante los instrumentos procesales

Parlamentarios y los procedimientos de Control Político” como lo son los pedidos de información y Solicitud de información a los ministros y la administración Artículo 69 y 87 respectivamente. En ese orden de ideas, de no lograr razones fundamentadas que justifiquen tal omisión, el Parlamento puede también recurrir a lo estipulado en la Constitución en el artículo 96 que es: pedir los informes que estime necesarios a los Ministros de las carteras que no han cumplido con emitir un reglamento y de no quedar conformes se puede disponer de lo establecido en los artículos 131 y 132 de la Carta Magna los cuales son la interpretación y la censura.

Sustentación por el autor del proyecto de resolución legislativa 2091/2016-CR:

En la Primera Sesión Ordinaria, el martes 13 de marzo de 2018, se reunieron los integrantes la coordinadora Milagros Takayama y el Congresista Carlos Domínguez y contando con la licencia del Congresista Lapa Inga se cedió el uso de la palabra a:

El congresista Tucto Castillo, señaló que a través de su iniciativa legislativa, propone modificar el Reglamento del Congreso, ampliando las atribuciones de los Congresistas para el ejercicio de la función de Control Político, recogida en el artículo 5 del Reglamento Interno del Congreso, para asegurar el cumplimiento de los deberes del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes.

Manifestó que el objeto es ejercer un control político sobre la potestad reglamentaria, pues considera que se debe vigilar para que la producción legislativa sea operativa y cumpla con su objetivo principal, la de normar los aspectos de la realidad sobre los que pretende incidir, ya que una norma sin su debida y oportuna reglamentación se vería impedida de lograr su finalidad.

Precisó que de acuerdo a nuestra Carta Magna, es el Presidente de la República quien ejerce la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones, de acuerdo al artículo 118, inciso 8. Esta facultad del Ejecutivo está vinculada con el “principio de complementariedad” el cual determina que un hecho recogido por la norma necesita ser complementado para su aplicación, por ejemplo: la ley y su reglamento.

Advirtió que actualmente la reglamentación de las leyes no se produce dentro del plazo previsto, lo que genera que la legislación retrase indebidamente su vigencia, o que la norma no alcance los fines para los que fue creada; recordó que una ley sin reglamentar origina situaciones de inseguridad jurídica, generando la percepción de que las normas no se cumplen ni se respetan; ya que las propias normas establecen plazos para su reglamentación, mandato que no es cumplido por el Poder Ejecutivo, por lo que es necesario ejercer un control político desde el Parlamento a fin de evitar inseguridad e incertidumbre, lo cual puede desencadenar en conflictos sociales, los que pueden evitarse de realizarse una oportuna y debida reglamentación.

Culminando de esta manera su exposición. Seguidamente la Coordinadora del grupo de trabajo, agradeció la participación del congresista Rogelio Tucto y paso al siguiente punto de la agenda.

Conclusiones

- Nos remitimos a las conclusiones dadas en el Proyecto Resolución Legislativa 1580/2016-CR, que modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso.

Recomendaciones

- La aprobación del Proyecto de Resolución Legislativa 2091/2017-CR, que modifica el artículo 5 al Reglamento del Congreso, respecto a la reglamentación de leyes.
- Al coincidir con el fondo de la materia se recomienda la acumulación en un solo dictamen de los Proyectos de Resolución Legislativa 1580/2016-CR y 2091/2016-CR, ambas iniciativas relacionadas al cumplimiento de reglamentación de leyes.

INICIATIVAS RELACIONADAS CON LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL POLÍTICO (03)

8. Proyecto de resolución legislativa 236/2016-CR;

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 236/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Yonhy Lescano Ancieta, propone que se otorgue la condición permanente de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso, siendo decretada solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

La presente iniciativa ya recibió pronunciamiento del Grupo de Trabajo Encargado de la Evaluación y Estudio de las Mejoras al Reglamento del Congreso de la República, del período anual de sesiones 2016-2017, en sentido favorable, pero con recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta a fin de hacerla más idónea.

Síntesis de la propuesta

Se propone modificar el artículo 35, inciso a, numeral 12 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de establecer que la Comisión de Fiscalización y Contraloría tiene la condición de comisión investigadora de forma permanente.

Fórmula legal propuesta

El proyecto de resolución legislativa 236/2017-CR, propone la siguiente fórmula legal:

"Artículo 35.- Existen cuatro clases de Comisiones:

- a) **Comisiones Ordinarias**; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

(...)

12. **Fiscalización y Contraloría, la que además tiene la condición permanente de Comisión Investigadora con todas las atribuciones detalladas en el artículo 88 del Reglamento del Congreso".**

Análisis de la viabilidad de la propuesta

La atribución de investigar asuntos de interés público es institucional, es decir, competencia del Congreso de la República como poder del Estado; porque podemos inferir que no se puede tratar de un atributo exclusivo de alguna ninguna comisión, ni tampoco se trata de una competencia que amerite, necesariamente, una atribución interna expresa ni una comisión ad-hoc para su ejercicio.

Es preciso señalar que la función investigativa del Congreso de la República tiene sustento constitucional directo, toda vez que es el artículo 97 de la Constitución Política la que establece que puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatorio comparecer por requerimiento de cualquiera de las comisiones encargadas de las investigaciones.

Ahora bien, el Reglamento del Congreso de la República, contempla una clasificación de comisiones diferenciando las comisiones ordinarias dentro de las que se encuentra la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y, también las de investigación. No obstante dicha clasificación, el artículo 88 de dicho Reglamento contempla expresamente que "Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución".

Es por ello, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, si desea realizar

investigaciones de asuntos de interés público, requiere contar con la autorización o mandato expreso del Pleno del Congreso de la República, encargo que debe ser efectuado por cada asunto o materia que la referida Comisión requiera investigar.

En ese orden de ideas, lo que diferenciaría la actuación de la Comisión de Fiscalización y Contraloría como comisión ordinaria y como investigadora, radica en los atributos y apremios que puede ejercer o formular, ya que el artículo 97 de la Constitución Política legitima que las comisiones encargadas de investigar pueden formular los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial, siendo que para el cumplimiento de sus fines pueden levantar el secreto bancario y la reserva tributaria. Asimismo, puede establecer que los citados puedan ser conducidos por la fuerza pública y el allanamiento de los domicilios y locales, la incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

Por lo expuesto, no resulta una cuestión menor que se le atribuya a una comisión ordinaria el carácter de comisión investigadora o que se cree una ad-hoc para analizar de manera específica un asunto de interés público, ya que las atribuciones que ello conlleva incide directamente en los derechos fundamentales de las personas. Y es que si bien las conclusiones a las que se arribe no obligan el accionar del Poder Judicial, puesto que no tienen una naturaleza jurídica, sino más bien política, la propia tramitación de un procedimiento investigativo conlleva la posibilidad de incidir en derechos fundamentales o garantías constitucionales como la reserva tributaria, el secreto bancario y la libertad individual.

Lo antes descrito permitiría sostener aquello que se procura asegurar con la decisión expresa del Pleno del Congreso de encargar a una comisión ordinaria funciones de investigación, o de crear una comisión investigadora, es no solo la materialización de una decisión colegiada e institucional (recuérdese que, en abstracto, el Poder Constituyente atribuye la función al Congreso de la República como institución y no a alguna de sus comisiones), sino sobre todo asegurar que aquello que se pretenda investigar es, efectivamente, un asunto que reviste interés público.

No obstante dicha finalidad constitucional legítima, no se puede desconocer el hecho que, como hemos descrito precedentemente, la Comisión de Fiscalización y Contraloría ha sido usualmente encargada por el Pleno del Congreso de la República para que haga las labores de una comisión investigadora, dado que resulte inherente a las atribuciones o funciones de fiscalización las de investigación. Y es que para el adecuado ejercicio de las funciones de fiscalización que la comisión que se encargue de realizarlas se encuentre investida con la capacidad para investigar, lo que implica que se le confieran facultades como los apremios a los que alude la Constitución Política.

Conclusiones

- De aprobarse la iniciativa, se debe evaluar la pertinencia de seguir contando con comisiones investigadoras especiales o ad-hoc, como un tipo o clase de comisión parlamentaria, si es que ya la Comisión de Fiscalización y Contraloría contará con la condición de comisión investigadora permanente.
- Esta iniciativa ya recibió pronunciamiento del Grupo de Trabajo Encargado de la Evaluación y Estudio de las Mejoras al Reglamento del Congreso de la República, del período anual de sesiones 2016-2017, en sentido favorable, pero con recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta a fin de hacerla idónea.
- Se debe considerar de manera complementaria, una serie de reglas que se apliquen al interior de la propia comisión, que establezca un procedimiento para la formulación de pedidos de investigación y la aprobación del inicio de investigaciones, ello en aras de reducir el margen de discrecionalidad de una comisión parlamentaria en el ejercicio de una competencia constitucional atribuida al Congreso de la República como entidad y poder del Estado.

Recomendación

El grupo de trabajo recomienda ampliar el estudio de la resolución legislativa 236/2016-CR, para que la Comisión de Constitución y Reglamento pueda emitir un pronunciamiento final mediante un dictamen.

9. Proyecto de resolución legislativa 852/2016-CR;

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 852/2016-CR; presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Miguel Antonio Castro Grandes, propone la resolución legislativa que optimiza las funciones de fiscalización y de control político del Congreso de la República”

Propone modificar el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, con el objeto de suplir el vacío jurídico que existe respecto a la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos de atender las solicitudes de información efectuadas por un Congresista de la República.

Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Fórmula Legal Propuesta:

La fórmula legal que propone la resolución legislativa 852/2016-CR, para modificar el reglamento del Congreso de la República es el siguiente:

Resolución que optimiza las funciones de fiscalización y de control político del Congreso de la República.

Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

La responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con atender las solicitudes de información, se regula por lo dispuesto en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.

Los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.

La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un boletín trimestral especial, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre.

Opiniones solicitadas

de Documento	Remitente	Fecha
Oficio 897-2016-2017-CCR/CR	Fernando Zavala Lombardi Presidente Consejo de Ministros	26 de abril de 2017.
Oficio 898-2016-2017-CCR-CR	María Soledad Pérez Tello Ministra de Justicia y Derechos Humanos	26 de abril de 2017
Oficio 899-2016-2017-CCR-CR	Allan Wagner Tizon Presidente Transparencia	26 de enero de 2017.
Oficio 900-2016-2017-CCR/CR	Juan Carlos Cortes Carcelén Autoridad Nacional del Servicio Civil	21 de abril de 2017
Oficio 1901-2016-2017-CCR/CR	Anibal Quiroga León Miembro del Consejo Consultivo	26 de abril de 2017
Oficio 902-2016-2017-CCR/CR	César Delgado Güembes	30 de abril de 2017.
Oficio 1564-2016-2017-CCR/CR	César Delgado Güembes	07 de abril de 2017.
Oficio 1565-2016-2017-CCR/CR	Anibal Quiroga León	07 de abril de 2017.

	Miembro del Consejo Consultivo	
Oficio 1566-2016-2017-CCR/CR	Juan Carlos Cortés Carcelén Autoridad Nacional del Servicio Civil	06 de abril de 2017
Oficio 1568-2016-2017-CCR/CR	Fernando Zavala Lombardi Presidente del Consejo de Ministros	06 de abril de 2017.
Oficio 1567-2016-2017-CCR/CR	Allan Wagner Tizón Presidente Transparencia	06 de marzo de 2017.

Opiniones recibidas

Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio 2086-2017-PCM/SG/SC, del 13 de junio de 2017 señalan que el Congreso de la República, en uso de su autonomía, puede ejercer el derecho a iniciativa legislativa, proponiendo la modificación del Reglamento del Congreso de la República, a fin de establecer la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos por no atender las solicitudes de información efectuadas por los Congresistas de la República.

En concordancia con lo establecido por el artículo 94 de la Constitución Política del Perú, corresponde que el proyecto de ley que propone una Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República, sea promulgado por el Presidente del Congreso.

No obstante ello, se recomienda se fundamente en la exposición de motivos la constitucionalidad de la remisión normativa que dispone que la responsabilidad de los funcionarios o servidores estipulada en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sea aplicada a los pedidos de información de los Congresistas de la República, por cuanto se trata de dos facultades constitucionales que tienen características propias; más aún, si de la propia Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 072-2003-PCM, se estableció que el alcance de Ley 27806 no abarca la facultad de los Congresistas de la República de solicitar información a las entidades públicas, la cual se rige por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso, por lo cual no resulta aplicable en este caso el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio 592-2017-JUS/SG, del 7 enero de 2017, remiten el Informe 040-2017-JUS/GA, en el que señalan que el artículo 69 del Reglamento del Congreso precisa que los pedidos de informes se presentan para lograr "el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones, y añade que también se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos". Por ello, los pedidos de información se sustentan ya que coadyuvan al cumplimiento de las funciones congresales, las cuales pueden ser de control o legislativas, por lo que pueden solicitarse para la investigación sobre el funcionamiento de una entidad o exigir explicación sobre su gestión.

Por ello, el marco regulatorio constitucional establece que existe obligación por parte de los funcionarios mencionados en el artículo 96 de la Constitución de remitir información a los congresistas, sobre asuntos que coadyuven al ejercicio de sus funciones, de acuerdo a las responsabilidades de ley. Actualmente, no existe un marco jurídico claro respecto a la atribución de dichas responsabilidades políticas, las cuales sólo pueden ser aplicadas a los funcionarios con cargos de tal naturaleza. Sin embargo, no se han establecido consecuencias claras respecto a funcionarios cuyo mandato no se ve afectado por la confianza o voluntad del Congreso.

Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Mediante Oficio 808-2017-SERVIR/PE, del 7 de julio de 2017, el señor Juan Carlos Cortés Carcelén, Presidente Ejecutivo, Autoridad Nacional del Servicio Civil. Señala los siguiente:

Del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley del Servicio Civil

La determinación de responsabilidad administrativa de un servidor o ex servidor por la comisión de una falta o el incumplimiento de alguna acción a la cual se encuentra obligado, dentro de las cuales se encuentra la de atender las solicitudes de información solicitadas por los Congresistas de la República, se tramitan de conformidad con el procedimiento administrativo disciplinario regulado en la Ley N° 30057, su reglamento general y normas complementarias.

Es preciso señalar que, atendiendo a la gravedad de la falta, las sanciones a imponerse abarcan desde la amonestación verbal o escrita, hasta la suspensión sin goce de remuneraciones y destitución del servidor.

Análisis de la propuesta

El proyecto de ley propone la modificación del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, para agregar que "*La responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con atender las solicitudes de información, se regula por lo dispuesto en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Informe Pública, el Minjus señala que no existe precisión en relación a los destinatarios de la propuesta, ya que el término utilizado en la propuesta no deja claro el ámbito de aplicación de la misma, pues se refiere tanto a funcionarios como a servidores públicos, (no existiendo este último término). De acuerdo al artículo 2 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, son servidores civiles de las entidades públicas:*

- a) Funcionarios Públicos;
- b) Directivo Público;
- c) Servidor Civil de carrera;
- d) Servidor de Actividades Complementarias.

Es decir, habría que definir adecuadamente a qué tipo de servidor civil se hace referencia, debido a que los regímenes de responsabilidades varían entre uno y otro.

De otro lado, actualmente no existe un marco jurídico claro sobre las consecuencias que trae el incumplimiento del artículo 96 de la Constitución Política del Perú, especialmente, respecto a los funcionarios cuyo mandato no se ve afectado por la confianza o voluntad del Congreso, lo cual ameritaría ser desarrollado, pero no dentro del Reglamento del Congreso sino dentro de una ley específica.

Finalmente, respecto a la aplicación del régimen de responsabilidad establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cabe advertir que el artículo 1 del TUO de dicha Ley señala en su segundo párrafo que “El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.” Es decir, la propia Ley excluye de su aplicación a los pedidos de información que realicen los congresistas atendiendo a que tal facultad es materia de regulación en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

Conclusiones:

- Se debe determinar la responsabilidad administrativa de un servidor o ex servidor por la comisión de una falta o el incumplimiento de alguna acción a la cual se encuentra obligado se tramita de conformidad con el procedimiento administrativo disciplinario regulado en la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, su reglamento general y normas complementarias.
- Para el caso específico de funcionarios públicos de elección popular, directa y universal, dentro de los cuales se encuentran los Gobernadores Regionales y Alcaldes, su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos para cada caso, de conformidad con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Recomendación

El grupo de trabajo recomienda ampliar el estudio de la propuesta de resolución legislativa 852/2016-CR, para que la Comisión de Constitución y Reglamento pueda emitir un pronunciamiento final mediante un dictamen.

10. **Proyecto de resolución legislativa 2239/2017-CR**: de autoría de la Congresista Rosa María Bartra Barriga Fuerza Popular “Resolución legislativa que precisa la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones de las comisiones investigadoras del Congreso de la República”.

Observación

El grupo de trabajo perdió competencia para pronunciarse

Respecto a la propuesta de resolución legislativa 2239/2017-CR, por Acuerdo de la Junta de Portavoces, del 11 de enero de 2018, se dispensó del Dictamen de Constitución y Reglamento. Quedó en cuarto intermedio del Pleno del Congreso, con la presentación de un texto sustitutorio. Por lo cual el grupo de trabajo no se pronunciará sobre este dictamen en particular.

11. Proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR, de autoría del congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, del grupo político Peruanos por el Cambio, propone un Reglamento Especial para el nombramiento de altos funcionarios por el Congreso de la República. Este proyecto fue decretado únicamente a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la propuesta

El proyecto de resolución legislativa 920/2016-CR, se desarrolla en el ejercicio de atribución legislativa contenida en los artículos 86, 161 y 201 de la Constitución Política, estableciendo un procedimiento especial para la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo y de los Directores del Banco Central de Reserva.

La propuesta de reglamentación del procedimiento de designación de Altos Funcionarios del Estado, señala ciertas condiciones de acceso a dichos cargos:

- Conocimiento en la especialidad de las materias propias de su función.
- Trayectoria en la defensa de la democracia y de los Derechos Humanos.
- Reconocida solvencia moral e independencia de intereses particulares.

El procedimiento propuesto se desarrolla en dos instancias:

- Comisión Especial, a cargo de la selección de los candidatos y el Pleno del Congreso, que llevará a cabo la elección; y prevé dos modalidades de convocatoria: pública y por invitación.
- Asimismo, se propone que el procedimiento se inicie, dentro de los diez primeros días del sexto mes previo a que venza el plazo de la designación para los Magistrados del Tribunal Constitucional y para los Directores del Banco Central de Reserva y dentro de los primeros diez días de iniciado el tercer mes previo al vencimiento del plazo de designación del cargo en el caso del Defensor del Pueblo.

La iniciativa legislativa plantea las siguientes etapas para el desarrollo del procedimiento, en caso de la convocatoria pública;

1. Publicación del aviso de convocatoria y cronograma
2. Publicación de lista de postulantes
3. Evaluación de hojas de vida
4. Evaluación de las tachas interpuestas
5. Audiencia Pública, para los postulantes a Defensor del Pueblo
6. Entrevista Pública, para los postulantes a magistrados constitucionales
7. Selección de candidatos a presentar al Pleno.

Cuando el procedimiento se inicie bajo la modalidad de convocatoria por invitación, la Comisión Especial seguirá las mismas etapas, excepto la primera, en su lugar se cursarán invitación a los Grupos Parlamentarios para que presenten candidatos.

La evaluación de las candidaturas corresponde a la Comisión Especial, que elegirá, en votación secreta, a los candidatos que conformarán la lista de aptos, a presentar al Pleno para que éste proceda a la votación; la Comisión deberá proponer a dos candidatos por cada plaza vacante, con un mínimo de tres en caso se trate de una sola plaza.

Luego de cumplidos los diez días posteriores de recibida la lista final de candidatos, propuestos por la Comisión Especial, la Presidencia convocará al Pleno del Congreso, para que emita su voto, a través de cédulas; serán nombrados aquellos candidatos que obtengan dos tercios de los votos del número total de congresistas.

En caso, no se logre en nombramiento de todas las autoridades vacantes, se solicitará la Comisión Especial que realice una nueva propuesta por única vez, la cual será sometida a doble votación conforme a lo señalado en los apartados inmediatamente anteriores.

Por otro lado, el proyecto plantea que todo el procedimiento estará inspirado por el Principio de publicidad, en tal sentido, toda la información del procedimiento será accesible al público.

Para promover la participación ciudadana en los procesos de selección, se ha previsto que los ciudadanos puedan presentar tachas contra las candidaturas, las que serán resueltas por la Comisión Especial.

Por último, el proponente considera conveniente establecer criterios de cuota de género o alternancia, para asegurar la participación femenina en los procesos de selección.

Opiniones Remitidas

Documento	Remitente	Fecha
Oficio 01622-2016-2017-CCR-CR	María Soledad Pérez Tello Ministra de Justicia y Derechos Humanos	18 de abril de 2017.
Oficio 01624-2016-2017-CCR-CR	Martha Chávez Cossio Miembro del Consejo Consultivo	17 de abril de 2016
Oficio 1625-2016-2017-CCR-CR	César Delgado Güembes	17 de abril de 2017
Oficio 1626-2016-2017-CCR/CR	Antero Florez Araoz Esparza	21 de abril de 2017
Oficio 1627-2016-2017-CCR/CR	Enrique Bernales Ballesteros	24 de abril de 2017
Oficio 1628-2016-2017-CCR/CR	Javier Valle Riestra Gonzáles - Otaechea	24 de abril de 2017.
Oficio 1629-2016-2017-CCR/CR	César Landa Arroyo	25 de abril de 2017.
Oficio 1630-2016-2017-CCR/CR	Walter Gutiérrez Camacho	17 de abril de 2017.
Oficio 1631-2016-2017-CCR/CR	Julio Velarde Flores Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva	18 de abril de 2017
Oficio 01632-2016-2017-CCR/CR	Walter Albán Peralta Director Ejecutivo PROETICA	18 de abril de 2017.
Oficio 01635-2016-2017-CCR/CR	Aníbal Quiroga León Miembro del Consejo Consultivo	24 de abril de 2017.
Oficio 01636-2016-2017-CCR/CR	Domingo García Belaunde Miembro del Consejo Consultivo	21 de abril de 2017
Oficio 01623-2016-2017-CCR/CR	Allan Wagner Tizón Presidente Asociación Civil Transparencia	18 de abril de 2017

Opiniones recibidas

Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 57-2017-DP/AAC, del 14 de junio de 2017, la adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo señala que respecto a la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, su funcionamiento, se rige, además por su Reglamento Normativo, aprobado mediante Resolución Administrativa 095-2004-P-TC; asimismo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, son de aplicación supletoria las disposiciones del Reglamento del Congreso, en cuanto sean pertinentes.

Respecto a la facultad del Parlamento para elegir al Defensor del Pueblo, está regulada en el artículo 161 de la Constitución Política del Perú²⁵, que cuenta con desarrollo

²⁵ Defensoría del Pueblo.- Artículo 161.- La Defensoría es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.
Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.
El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.
Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta cinco años de edad y ser abogado.
El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.

legislativo, previsto en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520, cuyo artículo 2 señala:

“Artículo 2°.- El Defensor del Pueblo será designado por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. La decisión recaerá en un ciudadano que reúna los requisitos de haber cumplido los treinta y cinco años de edad y ser abogado y que goce de conocida reputación de integridad e independencia. El Defensor del Pueblo será elegido por cinco años, y podrá ser reelegido sólo una vez por igual período. Finalizado el período para el que fue designado, el Defensor del Pueblo continuará en funciones hasta que asuma el cargo su sucesor”

En cuanto a la forma en que se lleva a cabo el procedimiento de elección, el artículo 3 de la referida Ley Orgánica ha previsto algunas reglas, en los siguientes términos:

“Artículo 3°.- La designación del Defensor del Pueblo se efectuará dentro de los sesenta días naturales anteriores a la expiración del mandato. Para tal efecto, el Pleno del Congreso designará una Comisión Especial, integrada por siete o nueve Congresistas, respetando en lo posible, la proporción de cada grupo parlamentario, y la pluralidad para encargarse de conocer del procedimiento de designación (...)”

En la referida Ley Orgánica, el proponente ha previsto dos modalidades de selección:

- a) **Ordinaria:** En la cual, la Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que considere aptos para ser elegidos. Publica en el diario oficial El Peruano la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin que se puedan formular tachas, debidamente acompañadas de prueba documental.
- b) **Especial:** La Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que considera aptos para ser elegidos a través de convocatoria por invitación.

En ambas modalidades de elección, la Comisión Especial presenta la propuesta de uno o más candidatos ante el Pleno del Congreso, que es convocado en un término no inferior a siete días para que proceda a la elección.

Será designado como Defensor del Pueblo; el candidato que obtenga mayoría calificada de dos tercios del número legal de congresistas.

Cabe destacar que, la Ley Orgánica de la Defensoría ha precisado la forma en que debe efectuarse la votación, esto es candidato por candidato en el orden que presente la Comisión Especial.

Asimismo, se ha previsto que, en caso de no alcanzarse la mencionada mayoría, la Comisión Especial deberá, en un plazo máximo de diez días naturales, formular sucesivas propuestas, hasta que se consigna la mayoría calificada de dos tercios del número legal de miembros del Congreso.

La importancia del debate público en la selección de Altos Funcionarios del Estado

La Defensoría del Pueblo considera que es de especial importancia asegurar que el procedimiento en elección de estos altos funcionarios, responda a las siguientes características básicas:

a) Transparencia del procedimiento y Debate Público

Resulta necesario que se permita a la población, ejercer el derecho de acceso a la información durante todo el desarrollo del procedimiento y que tengan la oportunidad de estar informados y conocer a los candidatos a través de la publicidad de sus respectivas hojas de vida.

La Defensoría del Pueblo considera pertinente que los ciudadanos puedan plantear tachas a las candidaturas, si logran identificar que los candidatos no cumplen con los requisitos constitucionales para el cargo al que postulan, acompañando sus afirmaciones con la prueba documental correspondiente.

Incluso, algunos colectivos como la Asociación Civil Transparencia y el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, han sugerido que se posibilite que ciertos grupos representativos de la sociedad civil, puedan presentar candidaturas²⁶

La Defensoría del Pueblo considera que una propuesta de reglamentación del procedimiento de designación de altos funcionarios del Estado debe coadyuvar a que éste se desarrolle de manera transparente y a que el funcionario elegido guarde el perfil idóneo para el cargo reforzando, de este modo, la legitimidad de las instituciones.

En este ámbito, particularmente sensible se requiere un proceso de selección, confiable, abierto, transparente y pluralista que promueva, además la igualdad de género.

Doctor Domingo García Belaunde

Señala no estar de acuerdo con la propuesta de resolución legislativa materia de estudio por las siguientes consideraciones:

- El Reglamento del Congreso no tiene valor fuera del recinto parlamentario y se encuentra circunscrito a las labores y competencias propias del Congreso y sus

²⁶ La Asociación Civil TRANSPARENCIA, en sus Cuadernos para el Diálogo Político 3, ha considerado entre las instituciones que podrían ser invitadas a presentar candidaturas a las entidades representativas de universidades, colegios profesionales, gremios empresariales, centrales sindicales, consorcios de investigación, organismos de derechos humanos, Asamblea Nacional de Rectores –ANR, la Confederación de Instituciones Empresariales del Perú – CONFIEP, la Coordinadora Nacional de Derecho Humanos – CNDDHH, la Junta de Decanos de Colegios de Abogados, entre otras.

funciones. Por costumbre se ha señalado que tiene fuerza de ley en la medida que es vinculante para ese órgano constitucional y que no puede ser modificado por otra norma, salvo por acuerdo expreso del Congreso. Dicha fuerza de ley es aplicable solo al Reglamento del Congreso, no a los reglamentos especiales que se aprueben a partir de éste, por más que se diga lo contrario, pues lo que manda aquí es lo que el artículo 94 de la Constitución²⁷.

- Tampoco está conforme con el criterio relacionado con la inserción de la cuota de género, más aún si son tan pocos los cargos disponibles (7 en el Banco Central, 7 en el Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo, que es uno solo). Se entiende lo de la cuota en procesos masivos como son las elecciones políticas o en convocatorias muy amplias, pero no cuando se elige a órganos técnicos con pocos componentes. El ejemplo del Tribunal Constitucional es elocuente: Creado en la Constitución de 1979, (pero con otro nombre) ha tenido una duración aproximada de 35 años, con algunas interrupciones y solo ha habido dos mujeres elegidas como magistradas. ¿Por qué no ha habido más? ¿Alguien las bloqueó? La respuesta es sencilla y puede ser porque: i) no fueran invitadas ii) no se presentaron al concurso, iii) dieron el examen correspondiente y no fueron aprobadas, o iv) no hubo consenso para elegir las. El problema no es pues de la ley, sino de las mujeres que por diversas razones no se presentan o de los congresistas que las evalúen negativamente por motivos muy respetables.
- Los procesos para elegir a estas autoridades no puede ser dispuesto en un reglamento apéndice como es éste. Peor aún, no puede derogar leyes como lo propone al final y menos una ley orgánica y el Reglamento del Congreso.
- El fundamento normativo que sustenta el proyecto remite a tratados internacionales que son de carácter genérico y puedan dar lugar a varias interpretaciones. La única referencia expresa es la referida a la ley de elecciones generales que se dan en el país, lo cual se hizo con el ánimo de incentivar la participación de la mujer en la política.
- Finalmente al margen de la deficiente configuración legislativa propuesta, no le corresponde hacerlo en un Reglamento de segundo nivel y tampoco participo de la mecánica propuesta ni menos que se deroguen leyes, lo cual debe hacerse por ley expresa.

El doctor César Delgado Güembes

Mediante documento del 21 de abril de 2017, señala lo siguiente:

²⁷Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Ámbito afin o complementario no contemplado en el objetivo regulatorio

- En cuanto al ámbito material de su contenido, el proyecto de ley 920 no contempla como parte de su alcance los casos en los que el órgano que interviene en el nombramiento es la Comisión Permanente. Son los casos del Contralor, del Presidente del BCR, y del Superintendente de Banca, Seguros y AFPs.
- Igualmente no contempla en su ámbito regulatorio los casos de remoción de los altos funcionarios en cuya designación, nombramiento o ratificación puede o no intervenir el Congreso. Los casos de remoción son los de los miembros del directorio del BCR, el Defensor del Pueblo, el Contralor General, el Presidente del BCR, el Superintendente de Banca, Seguros y AFPs, así como a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (cuya designación no compete al Congreso), pero no existe previsión normativa relativa a la remoción de los magistrados del Tribunal Constitucional.
- La advertencia indicada genera la expectativa de que eventualmente se deberá también aprobar reglamentos especiales para una y otra situaciones: las designaciones o ratificaciones por la Comisión Permanente, y el proceso de remoción de los altos funcionarios sobre los que la Constitución le reconoce dicha atribución al Congreso.

Sobre la entrevista pública restringida

El artículo 7 señala las siete etapas que se siguen en los casos de convocatoria pública. Una de ellas es la entrevista pública. Al describir los alcances de esta etapa el proyecto circunscribe el proceso de entrevistas al solo caso de los postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional.

¿Se trata de un error que ha pasado inadvertido a los autores de la iniciativa, o existe propósito efectivo de que las entrevistas se reserven sola y únicamente al concurso para evaluar a los candidatos a una plaza en el Tribunal Constitucional?

En el supuesto de que se tratara de un error sería necesario extender los alcances a los postulantes a todo tipo de concurso para las plazas a que se refiere el Reglamento Especial que se propone. En el supuesto de que existiera el ánimo de limitar las entrevistas sólo al caso de postulación para una plaza en el Tribunal Constitucional no es posible desentrañar las razones por las cuales esta limitación se consagre para esta opción.

Atribución regulatoria de la Comisión Especial

El Artículo 9 de la propuesta indica que la Comisión Especial deberá presentar una propuesta de cronograma de trabajo y de reglamento interno.

Tres cuestiones son relevantes sobre este alcance. La primera es ante quien se presenta esa propuesta. La segunda es si es necesario referir que se trata de la presentación de una propuesta, o si más bien debe ser la aprobación de un cronograma de trabajo y de un reglamento interno. Y la tercera es si, además del cronograma de trabajo, es aún necesario que la Comisión Especial tenga un reglamento interno distinto al Reglamento Especial que ha sido presentado y que es objeto de dictamen por la Comisión de Constitución.

Sobre la primera cuestión, queda sin precisión si el cronograma de trabajo y el reglamento interno deben ser objeto de aprobación por la propia Comisión Especial, o si la propuesta que se presente debe ser objeto de la aprobación por otra instancia distinta a la Comisión Especial. En el primer supuesto carecería de sentido que se refiera que la Comisión Especial propone algo que ella misma va a aprobar, porque más directo y sencillo sería indicar que la Comisión aprueba ambos instrumentos. Y a ello debe añadirse que para que la Comisión Especial cuente con una propuesta ésta tendría que provenir de un origen anterior a ella misma, porque la elaboración de la propuesta habría de ser redactada por uno o más miembros.

Sobre la segunda cuestión, al parecer, la referencia debiera entenderse realizada no a que la Comisión Especial presente una propuesta (salvo que se hubiera omitido que, en efecto, esa propuesta deba ser aprobada o por la Junta de Portavoces, por el Consejo Directivo, o por el Pleno), sino a que la Comisión Especial aprueba su cronograma de trabajo y un reglamento interno.

Inconsistencia en el proceso decisorio para resolver las tachas

En el segundo párrafo del Artículo 9 y el primer párrafo del Artículo 10 se indican dos distintas fórmulas para decidir respecto de las tachas que se presentan contra los postulantes.

En el segundo párrafo del Artículo 9 se indica que las decisiones sobre la evaluación y las tachas se adoptarán con el voto conforme de los dos tercios del número total de sus integrantes. Pero en el primer párrafo del Artículo 10 se señala que las tachas serán resueltas por el pleno de la Comisión Especial en instancia única, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

¿Cómo se resuelven las tachas? ¿Con los dos tercios, o con la mayoría absoluta?

Considerando que la tacha no es parte del repertorio procesal en el régimen parlamentario nacional, principalmente porque ese tipo de recurso es básicamente propio de los procesos jurisdiccionales y, en el caso del parlamento, la naturaleza representativa de nuestro régimen político les da autonomía a quienes operan los procesos estatales ante el Congreso independientemente de la intervención de la ciudadanía, su uso debiera tener carácter restrictivo. Por esta razón sería más afín con la función a cargo de los congresistas que las tachas no sean aprobadas con la mayoría absoluta, sino con la mayoría de dos tercios de los miembros de la Comisión Especial. Y si se optara por reconocer la segunda instancia respecto de la apelación por las tachas interpuestas el Pleno también tendría que seguir una regla igualmente estricta y alta.

Publicidad del procedimiento

Independientemente de la conveniencia de la accesibilidad a las actuaciones y documentación disponible en la Comisión Especial, es pertinente llamar la atención respecto a la factibilidad de que esté al alcance efectivo del Oficial Mayor hacerse cargo y cumplir con esas tareas. La referencia es necesaria porque está físicamente fuera de toda posibilidad efectiva del Oficial Mayor hacerse cargo y cumplir con esas tareas. La referencia es necesaria porque está físicamente fuera de toda posibilidad efectiva del Oficial Mayor estar al tanto de las tareas operativas referidas en el Artículo 11, independientemente, por supuesto, de la responsabilidad general que sí le corresponde por la marcha eficiente de la integridad de los servicios de apoyo y asistencia que se presta a los congresistas.

Las comisiones en general, y comisiones como la Comisión Especial a que se refiere el proyecto 920, operan con niveles especiales de autonomía, bajo la dirección y conducción del Presidente de la Comisión. Tareas como las actividades operativas que se indican en el Artículo 11 son funcionalmente responsabilidad del personal del servicio parlamentario asignado a la comisión, en este caso, bajo la supervisión del Departamento de Comisiones en primer término, y de la Dirección General Parlamentaria en segundo lugar, en coordinación con las unidades responsables de las tareas informáticas y de las que están a cargo de las grabaciones en video, en audio y de las transcripciones mecanográficas de las sesiones.

Por esta razón debe entenderse que la dirección general está a cargo del Presidente de la Comisión; a nivel operativo la ejecución le corresponde a los especialistas que se asigna para atención y asistencia a la Comisión Especial; la supervisión inmediata al Departamento de Comisiones y a la Dirección General Parlamentaria; y el informático y de video a las dependencias responsables de dichas funciones.

La mención a la responsabilidad del Oficial Mayor sobre las actividades puntualmente indicadas en el Artículo 11 representan una carga de difícil exigibilidad y por ello parecería conveniente que, si se prefiere mantener el elenco de tareas a cumplir, se indique con mayor precisión que la responsabilidad por las

mismas sea primariamente la que le corresponde a quien sea designado Secretario Técnico de la Comisión Especial. Al Oficial Mayor difícilmente podrá exigírsele las mismas, además de las tareas prioritarias que le corresponde cumplir en la asistencia a la Mesa Directiva a la Presidencia del Congreso.

La evaluación de los postulantes

El artículo 12 contiene, al parecer, materia redundante respecto a la incluida en el Artículo 7. Los aspectos que fuera preciso mantener debieran trasladarse al Artículo 7 y, por lo mismo, eliminarse el Artículo 12.

Nombramiento de miembros del BCR

No obstante contarse entre los últimos de los asuntos que se mencionan en esta comunicación, probablemente se trate del aspecto más delicado.

En efecto, cuando el párrafo 14.3 señala cuándo procede el nombramiento de un candidato para una plaza vacante, se hace una referencia general a una fórmula de votación que transgrede expresa el texto constitucional.

El artículo 86 de la Constitución dispone que los miembros del BCR son elegidos por el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes. Sin embargo, el párrafo 14.3 del proyecto de Reglamento Especial dispone que se nombra a los candidatos que hayan obtenido, como mínimo, los dos tercios de los votos del número total de congresistas.

Banco Central de Reserva

Con Oficio 034-2017-BCRen señor Julio Velarde, Presidente del Banco Central de Reserva, opina lo siguiente:

- El artículo 86 de la Constitución ya establece un mecanismo integral y homogéneo de designación de los siete miembros del Directorio del Banco Central. La misma norma constitucional precisa además que para el caso de la elección de tres de los Directores por el Congreso, se requiere la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Sin embargo, el Proyecto de Ley propone que el número de votos requeridos sea como mínimo dos tercios del número total de congresistas (numeral 14.3), lo que se concilia con la citada norma constitucional.
- De otro lado, una buena parte de la fundamentación del Proyecto del “Reglamento especial para el nombramiento de altos funcionarios por el Congreso de la República” se sustenta en la experiencia legislativa e institucional de la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, que precisamente se busca corregir. Sin embargo, la labor jurisdiccional y administrativa que realizan los magistrados del Tribunal

Constitucional y la Defensoría del Pueblo difieren sustancialmente de las funciones eminentemente técnicas del Banco Central.

El artículo 86 de la Constitución y el 11 de la Ley Orgánica del Banco Central establecen pautas suficientemente claras para que los poderes públicos ejerzan su atribución constitucional de designación de los miembros del Directorio.

- El Banco Central ha comunicado al Congreso mediante Oficio N° 024-2017-BCRP de 24 de marzo último, su opinión favorable sobre el Proyecto de Ley N° 922/2016-CR, que propone un régimen de ejercicio del cargo de Director por un plazo de 7 años, con renovación anual, de forma tal que la elección del Directorio del Banco no coincida con las elecciones generales. Dicho proyecto es necesario y suficiente para asegurar la autonomía del Banco Central, vital para la preservación de la estabilidad económica, que es su principal función.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio 135-2018-JUS/VMJ, del 1 de febrero de 2018, el señor Juan Teodoro Falconí Gálvez, Viceministro de Justicia señala lo siguiente:

Criterios de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional

Al respecto, se advierte que el primer párrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley, no señala nuevos requisitos a los establecidos en el artículo 201 de la Constitución Política. El artículo citado, desarrolla los requisitos consagrados en la Constitución de acuerdo a la función al cargo que desempeñan los magistrados de Tribunal Constitucional a la luz de los artículos 11 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 15 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

En tal sentido, el sector considera que los criterios de selección que se propone respecto a estos altos funcionarios, tiene correlato no solo con la naturaleza de la función que desempeñan los magistrados del Tribunal Constitucional, sino también en los estatutos de varios tribunales internacionales.

Respecto a los criterios de la selección del Defensor Pueblo

Tal como se indicó anteriormente, los criterios para la selección del Defensor del pueblo son los mismos aplicables para los magistrados del Tribunal Constitucional: (i) conocimiento en la especialidad de las materias propias de su función, (ii) defensa de la democracia y de los Derechos Humanos, (iii) solvencia moral; e, (iv) independencia de intereses particulares.

Respecto a los criterios de selección de los directorios del Banco Central de Reserva

Sobre el particular, cabe mencionar que el Decreto Ley N° 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, a diferencia de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría, no ha previsto nada nuevo más allá de lo regulado por el artículo 86 de la Constitución, ya que sus artículos 9 y 11, se han limitado a repetir de manera casi literal lo previsto en la norma constitucional.

Análisis del Impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional.

Para el análisis del siguiente aspecto, consideramos de manera referencial el contenido de lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley 26889²⁸

En el presente caso, es recomendable que se incorpore las innovaciones que la presente propuesta normativa supone para todas las leyes orgánicas involucradas, teniendo presente que para modificar o derogar leyes orgánicas solo es factible mediante ley orgánica.

Exposición del autor de la iniciativa

La coordinadora del grupo de trabajo, concedió el uso de la palabra al congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, a fin de que sustente su iniciativa legislativa.

El congresista, inició su exposición señalando que la Constitución Política de 1993 atribuye al Congreso de la República la competencia exclusiva para nombrar directamente a diferentes altas autoridades del Estado: tres directores del Banco Central de Reserva, siete magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

Su propuesta legislativa busca dotar de uniformidad a este procedimiento, garantizando principios básicos como el de previsibilidad, reflejado en etapas y plazos previamente establecidos en comisión y en el pleno, sistema de votación previamente establecido; meritocracia, fijando requisitos de formación compatible con el cargo, observando la naturaleza técnica de la comisión especial (y política del pleno) y permitiendo el acceso a la función pública en igualdad de condiciones de todos los candidatos (votación simultánea) de la minoría y de la mayoría;

²⁸ Reglamento de la Ley N° 26889

“Artículo 4

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”

transparencia y participación, a través de la publicidad transversal de todo el procedimiento, regulación de presentación de tachas ciudadanas; enfoque de género, promoviendo la igualdad en el acceso a cargos de alta responsabilidad entre hombres y mujeres; eficacia, a través de una votación simultánea en un solo acto, evitando de esta manera que el quorum se vaya mermando, sancionando inasistencias injustificadas a la sesión de pleno en que se elige.

Concluye sosteniendo que su iniciativa legislativa promoverá el aumento de los niveles de legitimidad y consecuente aceptación de las instituciones democráticas.

Análisis de la viabilidad de la propuesta

Sobre la base de las consideraciones expuestas en las opiniones recogidas, es posible formular las siguientes:

Conclusiones

- No es viable imponer la cuota de género, al ser reducido el número de los cargos disponibles (7 en el Banco Central de Reserva, 7 en el Tribunal Constitucional y 1 Defensor del Pueblo). La cuota de género se aplica a procesos de elección masivos o en convocatorias muy amplias, pero no es razonable su uso cuando se elige a órganos técnicos con las calificaciones inherentes al cargo.
- Sobre la base de las consideraciones expuestas en las opiniones recogidas, es posible formular que la iniciativa materia de estudio no es viable, toda vez que propone un Reglamento Especial para el nombramiento de altos funcionarios por el Congreso de la República.
- La propuesta no contempla en su ámbito regulatorio los casos de remoción de los altos funcionarios en cuya designación, nombramiento o ratificación puede o no intervenir el Congreso.
- Si fuese factible la propuesta se deberá también aprobar reglamentos especiales para las designaciones o ratificaciones por la Comisión Permanente, y el proceso de remoción de los altos funcionarios sobre los que la Constitución le reconoce dicha atribución al Congreso.

Recomendación

El grupo de trabajo recomienda el archivo de la Resolución Legislativa 920/2016-CR.

INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA (03)

12. Proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR

Sumilla y situación procesal

La resolución legislativa 1006/2016-CR, presentada por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Wilbert Rozas Beltrán. Propone modificar el Reglamento del Congreso de la República. Esta iniciativa solo fue decretada a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la Propuesta

La propuesta de resolución legislativa pretende ampliar el Reglamento del Congreso de la República incorporando los artículos e incisos que guardan concordancia con el espíritu de transparencia e integridad que se establece en el Reglamento del Congreso de la República y, el Código de Ética del Congreso.

Si bien los congresistas de la República no tienen iniciativa de gasto o manejo de fondos públicos, el ejercicio de sus funciones legislativas comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

Los Congresistas de la República, deben adoptar las medidas preventivas y normativas que permitan a sus miembros el ejercicio de sus funciones con la mayor transparencia y la ética de sus integrantes.

Por ello, las prohibiciones e incompatibilidades sus funciones durante el ejercicio del período de congresista, están delimitadas; sin embargo, el proponente considera necesario establecer normas que den cuenta de los intereses y vinculaciones financieras, comerciales y económicas que han adquirido deben ser transparentadas y deben ser de público conocimiento del país y los órganos de control dado que la participación en intereses financieros, societarios o vinculación de intereses corporativos, que pudiesen entrar en colisión o volver ilegítima la presentación de iniciativas legislativas, sembrando dudas razonables a cerca de la transparencia y los intereses de bien común que presupone una propuesta legislativa.

Fórmula legal propuesta

El proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR, propone la siguiente fórmula legal:

Artículo 1.- Agregase el del Texto Único Ordenado del Reglamento, que se refiere a los deberes funcionales de los Congresistas, los siguientes incisos:

Artículo 23. Deberes Funcionales
(...)

- i) De presentar ante Oficialía Mayor del Congreso, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles después de juramentar en el cargo, una Declaración Jurada de Intereses que contenga información relativa a sus vínculos societarios, comerciales, gremiales, empresariales, profesionales y laborales anteriores al ejercicio de la representación, llenando el formato correspondiente.

Inmediatamente presentada la declaración jurada de intereses esta será publicada por Oficialía Mayor del Congreso en la página web del Congreso, el Portal de Transparencia e informada a la Contraloría General de la República.

- j) De presentar, junto a sus iniciativas legislativas, dentro de la selección de Exposición de Motivos, la relación, o vínculo de interés directo (si es que lo hubiese) entre su propuesta presentada y los posibles beneficiarios de la misma.
- k) De informar y hacer pública la Agenda de reuniones que realiza durante el ejercicio de sus funciones, indicando los temas que trata y los compromisos establecidos. Para tal efecto usará los canales informativos y electrónicos del Congreso.

Artículo 2.- Modifícase el Artículo 24 del Reglamento del Congreso, en los términos siguientes:

Artículo 24. Sistema de sanciones disciplinarias
[...]

Los congresistas que incumplan lo dispuesto en el artículo 23, incisos d, i, j, k, serán sancionados inmediatamente conforme a lo dispuesto en el artículo 24, inciso c. De igual manera conforme al artículo 10 de la Ley 27815 "Ley del Código de Ética de la Fundación Pública" y su Reglamento D.S. 083-2005-PCM, en lo que es aplicable a la función de Congresista de la República.

Única disposición transitoria:

En el período del 2016 al 2021, el plazo para la ejecución, del artículo 23 inciso i) será de los quince (15) días hábiles de la publicación de la norma en el diario oficial.

Opiniones recibidas:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio 2491-2017-JUS/SG del 28 de agosto de 2017, remitido por la Doctora Karina Flores Gómez, Secretaria General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala que, la declaración jurada a la que hace referencia el inciso i) el Proyecto de Resolución Legislativa difiere a la establecida en el literal d) del artículo 23 del Reglamento del Congreso toda vez que la primera hace referencia a informar sobre los vínculos societarios, comerciales, gremiales, empresariales, profesionales y laborales anteriores al ejercicio de representación, mientras que la segunda trata sobre la información que el congresista debe de declarar respecto de sus bienes y rentas. Es decir, uno trata de relaciones laborales o de interés mientras que el segundo de cuestiones propiamente patrimoniales.

El MINJUS considera que son dos los fines constitucionalmente perseguidos en el establecimiento de la obligatoriedad de la Declaración Jurada de Intereses por parte de los Congresistas de la República que establece este Proyecto de Resolución Legislativa:

- a) Se busca reunir información que permita hacer efectiva las incompatibilidades de la función establecidas en los artículos 19 y 20 del Reglamento del Congreso, y,
- b) Se busca transparentar información relativa a la existencia de conflicto de intereses por parte de estos funcionarios públicos a fin de evitarlos.

Por la naturaleza de sus propias funciones, los Congresistas de la República pueden estar expuestos a potenciales conflictos de intereses.²⁹ Por ello, la propuesta de resolución legislativa exige la presentación de una declaración que transparente la información. La medida busca justamente hacer explícito un conflicto entre el deber público y los intereses privados (directos o indirectos) del funcionario, a fin de no afectar el ejercicio de sus deberes y responsabilidades como congresistas.

De tal modo los congresistas como funcionarios públicos deben de sujetarse a determinados parámetros de transparencia y medidas para efecto de optimizar la trascendental función que cumplen en el país y que mejor forma que la de presentar una Declaración Jurada de Intereses donde detallen todos los vínculos laborales o compromisos personales para, a partir de ello, generar mecanismos que permitan evitar interferencia alguna dentro de sus funciones como legislador. Este mecanismo, no solo constituye una herramienta para cumplir el artículo 40 de la Constitución, sino que también procura prevenir los eventuales conflictos de intereses.

Consideran que la iniciativa legislativa se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible, y también dentro de lo constitucionalmente necesario, toda vez que la Constitución determina una prohibición expresa en cuanto a la doble función pública trayendo como consecuencia la ineludible obligación, por parte del legislador de crear mecanismos idóneos, a fin de salvaguardar lo establecido en el artículo 40 de la Norma Fundamental, el artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción y los demás bienes jurídicos protegidos que se desprenden de estas normas.

Finalmente recomienda que el proyecto de resolución legislativa regule adicionalmente:

- El dispositivo normativo por el cual se aprobará el formato de la DJI ³⁰
- El contenido de la información, así como si se necesitará la presentación de documentación sustentatoria, a fin de establecer si es la misma que la DBJR³¹. Ello, a fin de evitar duplicidad de información, que imposibilite su adecuado cumplimiento o supervisión.

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo del año 2014. En este informe se refiere a los conflictos de interés potencial de la siguiente manera: alude al caso en el que un funcionario público tiene un interés en el futuro.

³⁰ En este sentido, el artículo 4 de la Ley 30161 prevé que la información que se va a declarar se consigna en el formato único que para tal efecto apruebe la Presidencia del Consejo de Ministros, a propuesta de la Contraloría General de la República, estando esta última facultada para emitir disposiciones para su elaboración y registro por medios magnéticos u otros que considere pertinentes.

³¹ El artículo 3 de la Ley 30161 regula el Contenido de la declaración jurada, señalando que ella contiene debidamente especificados y valorizados, tanto en el país como en el extranjero: a) Los ingresos, rentas, bienes, ahorros, inversiones, acreencias y pasivos, propios del obligado y comunes del matrimonio, siempre que el régimen patrimonial sea el de la sociedad de gananciales; b) La especificación de derechos o participaciones propios del obligado y comunes del matrimonio que mantengan con empresas, corporaciones, sociedades, asociaciones, fundaciones o cualquier otra forma asociativa privada, siempre que el régimen patrimonial sea el de sociedad de gananciales. En la declaración jurada se debe especificar que el patrimonio declarado es el único de propiedad del obligado y de la sociedad de gananciales a la fecha de dicha declaración. Para efecto del contenido de la declaración. Para efecto

- Establecer un límite temporal, pues la propuesta indica "anteriores al ejercicio de la representación", lo cual podría comprender un período de varios años precedentes.
- La oportunidad de su presentación (al asumir el cargo, al terminar el cargo, anualmente, etc.) y la posibilidad de su subsanación, de manera similar a la DBJR.
- Si la información debe ser publicada adicionalmente en el portal institucional de la Contraloría General de la República, de manera similar a la DNBJR.
- Ante el incumplimiento de la presentación de la declaración, en la oportunidad y dentro del plazo, se precise si generará que los congresistas efectos, en tanto no cumplan con su presentación, no pueden juramentar el cargo de congresista ni ejercerlo, tal como actualmente se dispone en el artículo 8 del Reglamento del Congreso para la DJBR en consonancia con el artículo 5 de la Ley 30161.
- Si ante tal incumplimiento, se determinará la retención de la entrega de la cuenta de gastos operativos hasta que se cumpla con la obligación; cuya subsanación de la omisión no genera ninguna compensación adicional, pues tal consecuencia ha sido establecida para la DJBR (segundo y tercer párrafo del literal d) del artículo 24 del Reglamento del Congreso)
- Agregar posteriormente a los tipos de vínculos en el literal i) lo siguiente: "y de todas aquellas actividades que puedan significarles ingresos económicos adicionales al cargo de representación.
- Sería oportuno que, una vez se conozca la información y haya un potencial conflicto de intereses, se habilite la posibilidad a que el Congresista de la República puede hacer una declaración de impedimento. De manera complementaria se podría determinar que todo Congresista de la República tenga la posibilidad de solicitar ser declarado impedido de conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés³²

La DJI conjuntamente con la DJBR califican como mecanismos idóneos para luchar contra la corrupción, dado que son fuentes de información de acceso público que se amparan en el principio de transparencia. Esta información coadyuva a la labor de fiscalización y disuade actividades incompatibles o prohibidas que general responsabilidades administrativas, penales o civiles³³ y promueve el respeto a la ética

del contenido de la declaración jurada, se da el mismo trato que el matrimonio, a la unión de hecho constituida conforme a la disposición del artículo 326 del Código Civil.

³² A más ahondamiento se puede observar la Sección IV del Reglamento del Congreso Colombiano para efectos de conocer como tratan los eventuales conflictos de intereses. Para efectos de la propuesta se ha tomado en consideración el artículo 291 de dicho cuerpo normativo. En este país, los congresistas están obligados a llevar un libro de registro de sus intereses privados donde dejan constancia sobre su participación en sociedades anónimas o en cualquier organización o actividades privada económica o sin ánimo de lucro, de la cual forman parte en su país o en el exterior.

³³ El artículo 93 de la Constitución Política del Perú regula la inmunidad parlamentaria, no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto pro delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

pública, lo que implica la observancia de valores, principios y deberes que garantiza el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública.

En atención a lo expuesto, el MINJUS considera que el Proyecto de Resolución Legislativa al establecer la obligación de presentar la DJI a cargo de los congresistas y sancionar incumplimiento, se ampara en los artículos 39, 40, 92 y 94 de la Constitución Política del Perú, guardando armonía, unidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente por consiguiente, la propuesta es jurídicamente viable.

Contraloría General de la República

Con Oficio 00758-2017-CG/DC, recibido el 09 de mayo de 2017, remitido por el señor Edgar Alarcón Tejada, Contralor General de la República. La contraloría sugiere verificar si con la presentación de la citada declaración jurada se busca compatibilizar o complementar la información consignada en las declaraciones juradas de bienes y rentas, y la declaración jurada de no tener incompatibilidades con el cargo.

Asimismo, se propone que dentro de la sección de exposición de motivos de las iniciativas legislativas que presenten los congresistas se detalle el interés existente que tuvieran en las mismas, sin embargo, es de indicar que según la estructura normativa establecida en el Decreto Supremo 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el artículo 2 señala que la exposición de motivos consiste en: la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa”

En tal sentido, se recomienda evaluar si dicha manifestación guarda relación con la finalidad de la mencionada exposición de motivos.

De otro lado, en el proyecto de ley, en el inciso k) se desarrolla la obligación que lo congresista publiquen la agenda de sus reuniones efectuadas en el ejercicio de su cargo, señalando los temas y los compromisos establecidos.

Conclusiones

- El proyecto de resolución legislativa 1006/2016-CR resulta viable con modificaciones.
- Es necesario concordar esta propuesta con las excepciones de acceso a la información señaladas, entre otras normas, en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S 043-2003-PCM; así como, la Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733 y su reglamento aprobado por D.S. 003-2013-JUS, y verificar que ello no colisione con la regulación existente, considerando que podría comprender información que se encuentre sujeta a alguna restricción de publicidad.

Recomendaciones

Se ha considerado, formular en conjunto la acumulación de las 3 propuestas de plantean la modificación al Código de Ética, por lo cual las conclusiones y recomendaciones figuran en la parte final de la propuesta de resolución legislativa 1494/2016-CR.

13. Proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR

Sumilla y situación procesal

El proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR, presentada por el Grupo Político Peruanos por el Cambio, a iniciativa del congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, propone resolución legislativa que modifica la composición la Comisión de Ética. Decretado solo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Síntesis de la propuesta

Propone modificar la composición de la Comisión de Ética Parlamentaria en aras de una mayor independencia y objetividad de la misma. Modifica los artículos 22, 34 y 36 del Reglamento del Congreso y el artículo 9 del Código de Ética parlamentaria.

Fórmula legal propuesta

El proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR, propone la siguiente fórmula legal:

Artículo 1 Objeto:

El presente proyecto de Resolución Legislativa tiene por objeto la modificación de la composición de la Comisión de Ética Parlamentaria en aras de una mayor independencia y objetividad de la misma.

Artículo 2 **Modificación del artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria**

Modifíquese el artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria

[...]

"Artículo 9. Conformación de la Comisión de Ética Parlamentaria

9.1 La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por los siguientes cinco miembros:

- a) Una expresidente del Congreso de la República, quien la presidirá, y quien en caso de mantener militancia partidaria deberá solicitar la licencia respectiva mientras ejerza el cargo.
- b) Un ex congresista.
- c) Un profesor principal de Derecho de las universidades licenciadas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU y que de preferencia se encuentre relacionado con las cátedras de Filosofía, Ética, Deontología y afines.

d) Dos ciudadanos, uno elegidos por la Defensoría del Pueblo y otro por el Acuerdo Nacional.

9.2 Los miembros de la Comisión de Ética contarán con reconocida trayectoria ética y profesional y no podrán tener filiación partidaria; excepto el caso de los miembros a los que se refiere los incisos a) y b) del numeral 9.1 del presente artículo, quienes en caso de mantenerla deberán solicitar licencia durante el ejercicio del cargo.

9.3 La Defensoría del Pueblo y el Pleno del Acuerdo Nacional se encargarán de organizar el procedimiento de selección de sus representantes bajo los principios del mérito y la transparencia.

9.4 El Pleno elegirá a los miembros de la Comisión de Ética a los que se refieren los incisos a), b) y c) del numeral 9.1 del presente artículo de entre aquellos candidatos que sean propuestos por no menos de dos Grupos Parlamentarios. Los Grupos Parlamentarios sólo podrán presentar un candidato para cada cargo.

9.5 La duración del mandato es de cinco años. Los miembros de la Comisión no pueden ser reelectos y sus dietas son establecidas por acuerdo de Mesa Directiva. Su designación deberá realizarse en el transcurso del primer mes del período parlamentario. Caso contrario se declara automáticamente al Congreso en sesión permanente hasta cumplir el mandato, bajo responsabilidad de la Mesa Directiva.

9.6 Los miembros de la Comisión de Ética se abstienen, bajo responsabilidad, de conocer e intervenir en aquellos casos en que tengan interés directo o indirecto en el resultado de la denuncia”

Artículo 3.- Modificación de los artículos 22 y 34 y 36 del Reglamento del Congreso de la República.

Modifíquese los artículos 22, 34 y 36 del Reglamento del Congreso de la República, los cuales quedarán redactados de acuerdo al siguiente texto:

“Artículo 22. Los Congresistas tienen derecho:

a) A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias. Podrán participar con voz pero sin voto, en las sesiones integrantes de una de ellas, tenga la calidad de accesitario y el titular se encuentre presente.

En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia podrán participar los Parlamentarios que no conforman dicha Comisión siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aún después del término de sus funciones.”

En las sesiones de la Comisión de Ética Parlamentaria podrán participar cuando así lo soliciten al Presidente de la misma y durante la estación de informes.”

“Artículo 34 (...)

La Comisión de Ética Parlamentaria se rige por las reglas contenidas en el Código de Ética Parlamentaria”

“Artículo 36. (...)

La Comisión de Ética Parlamentaria se rige por las reglas contenidas en el Código de Ética Parlamentaria”.

Exposición y nuevos aportes del autor de la iniciativa

Proyecto de resolución legislativa 1023/2016-CR, Resolución Legislativa que modifica la composición la Comisión de Ética.

La coordinadora del grupo de trabajo, cedió el uso de la palabra al congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, a fin de que sustente su iniciativa legislativa.

A su turno, el citado congresista manifestó que su propuesta tiene por finalidad modificar la actual composición de la Comisión de Ética Parlamentaria, para fortalecer su accionar con integrantes desvinculados de las lealtades partidarias; en tal sentido, su iniciativa beneficiará el quehacer parlamentario y su imagen ante la ciudadanía, logrando una Comisión de ética Parlamentaria que se caracterice por su independencia y objetividad.

Resume su exposición, resaltando que se busca la conformación independiente de la Comisión de ética, la cual no debe estar integrada por Congresistas, agrega que la Comisión tiene una naturaleza de órgano técnico, siendo el Pleno quien determina 3 integrantes y el Acuerdo Nacional y la Defensoría 2 integrantes.

Finalmente recalcó que el pleno mantiene su competencia exclusiva para decidir responsabilidad e imponer sanción, pudiendo incluso absolver o decidir retorno a Comisión de Ética.

En todas sus funciones, pero especialmente en la sancionadora, es indispensable que la independencia y objetividad se encuentren adecuadamente garantizadas. El análisis de los temas éticos requiere que quienes lo realizan no se encuentren vinculados o relacionados con aquellos cuya conducta es analizada. Esto no es posible con su actual composición pues, tal como se encuentra establecido en el artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria "La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por no menos de siete Congresistas".

Esta situación configura una Comisión de Ética Parlamentaria compuesta por Congresistas que provienen de sus respectivos partidos políticos y que, por lo tanto, deben enfrentar constantemente un dilema entre el ejercicio de su función como miembro de la Comisión de Ética Parlamentaria y sus lealtades partidarias.

Se configura entonces una situación que no contribuye para nada en promover la Ética Parlamentaria. No son pocas las ocasiones en las que la opinión pública percibe que existen "blindajes" entre parlamentarios que se traducen en poca o nula sanción a conductas públicamente reprochadas. La Comisión de Ética, por lo tanto, no está contribuyendo a mejorar la imagen del Congreso ante la ciudadanía sino que, paradójicamente, mella la misma.

La opción que el presente proyecto ha considerado la adecuada es la de constituir una Comisión de Ética Parlamentaria compuesta por personas ajenas al Congreso en

ejercicio. Sin embargo, consistente con la idea de que el quehacer parlamentario tiene características con las que solo se encuentran familiarizados quienes han sido parlamentarios, se ha considerado la participación de ex parlamentarios.

La enumeración propuesta es encabezada por un expresidente del Congreso quien además presidiría la Comisión. Esta propuesta se sostiene en la necesidad de contar con el concurso de quienes, desde la experiencia en el ejercicio de las más altas funciones, pueden evaluar con suficiente conocimiento las situaciones que suelen someterse a consideración de la Comisión de Ética. El mismo razonamiento se aplica para la propuesta de que el segundo integrante sea un exparlamentario.

Con relación al mecanismo de selección, se ha optado por derivar al Pleno la designación de tres a los cinco de la Comisión de Ética Parlamentaria a propuesta de los grupos parlamentarios, buscando que los candidatos tengan el respaldo de al menos dos bancadas. En los que respecta a los representantes de la Sociedad Civil el encargo se ha depositado en la Defensoría del Pueblo y el Acuerdo Nacional que gozan de la legitimidad y respeto ciudadano. Por otro lado, se ha incluido el mandato de conformación de la Comisión en el transcurso del primer mes del período parlamentario con el apremio necesario para que esta designación no sea postergada innecesariamente con todos los perjuicios para la imagen del Congreso que ello traería.

Opiniones recibidas

Estudio Jurídico Flores Araoz

Con Carta s/n, del 16 de mayo de 2017, el Doctor Antero Flores – Araoz, señala que considera acertada la propuesta, pues con personas ajenas al Congreso habrá mayor independencia en su actuación.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Con Oficio 487-2018-JUS/VMJ, de fecha 02 de mayo de 2016, que remite el Doctor Sergio Ivan Atarama Martínez, Viceministro de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala que, el artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria señala al proponer constituir una Comisión de Ética Parlamentaria compuesta por personas ajenas al Congreso de la República, debe tenerse presente que mantener como integrantes a dos (02) ex Congresista de la República, no implica que por no tener una curul o escaño en el Congreso de la República, se encuentren desvinculados de su agrupación política y/o filiación partidaria. Sin embargo, el hecho que la propuesta contemple en el inciso 9.2 del artículo 9, que “todos los miembros de la Comisión de Ética que sean designados por el Pleno del Congreso de la República contarán con reconocida trayectoria ética y profesional”, permitirá promover que la elección de sus integrantes tengan dicho perfil conforme al mecanismo de selección propuesto en los incisos 9.3 y 9.4 del citado artículo.

Consideran un importante aporte el regular los requisitos para ser miembros de la Comisión de Ética parlamentaria, el plantear mayores controles y filtros de los existentes, así como incorporar mecanismos que garanticen idoneidad y solvencia moral de los finalmente elegidos para integrar este organismos, por ejemplo, tener trayectoria

personal y profesional intachable, o ser un profesional con reconocida solvencia e idoneidad moral, delimitando su contenido y alcances.

De otro lado, se aprecia que el inciso 9.5 artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria establece que "la duración del mandato es de cinco años. Los miembros de la Comisión no pueden ser reelectos", lo cual guarda coherencia con el mandato de los Congresistas de la República, sin embargo, establece también que "sus dietas son establecidas por Acuerdo de Mesa Directiva".

Al respecto, téngase presente que la implementación de dietas, implicaría generar una partida adicional al Presupuesto Público, y según el artículo 79 de la Constitución Política, "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos". En todo caso, se recomienda solicitar el informe respectivo del Ministerio de Economía y Finanzas sobre disponibilidad de recursos para atender a la Comisión, considerando que la propuesta demanda gasto público.

Análisis de la Calidad Normativa y la Técnica Legislativa

El Tribunal Constitucional ha establecido la importancia de la exposición de motivos, ya que la claridad de ésta permitirá realizar una debida interpretación, a efectos de aclarar el sentido de la norma³⁴.

En tal sentido, es posible apreciar que la exposición de motivos del Proyecto de Ley 1023/2016-CR, sustenta la presente propuesta en la necesidad de garantizar la independencia y objetividad de Comisión de Ética Parlamentaria, en la medida que está integrada por Congresistas quienes enfrentan constantemente un dilema entre el ejercicio de su función como miembro de la Comisión de Ética Parlamentaria y sus lealtades partidarias, situación que no contribuye a promover la ética parlamentaria y que a su vez, es percibida por la opinión pública como "blindaje" entre parlamentarios, en detrimento de la imagen del Congreso de la República.

No obstante, se advierte que la exposición de motivos no precisa cuál es el límite en la percepción de dietas que los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria recibirán por asistir a las sesiones (ordinarios y/o extraordinarias) que se convoquen, tampoco señala si la o las dietas que se otorguen mensualmente podrán no superar el monto actual que reciben los parlamentarios, por concepto de remuneraciones, ni mucho menos se hace mención a la disponibilidad o previsión presupuestal de recursos para implementar una medida que demanda gasto público, siendo el caso que, además, implicaría otorgar fondos públicos a personas que no ostentan la calidad de Congresistas de la República. Dentro de este contexto, tampoco se sustenta si ello implicaría solicitar recursos adicionales al Tesoro Público, lo cual resulta de medular importancia a efectos de dar sostenibilidad a dicha medida.

³⁴ Ver, sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 19-2008-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

Conclusiones:

- El Proyecto de Ley 1023/2016-CR es viable con observaciones.
- En lo que corresponde a los aspectos de fondo, la modificación del artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria, recoge la necesidad de modificar la composición de la Comisión de Ética Parlamentaria y, con ello, los artículos 22, 34 y 36 del Reglamento del Congreso de la República.

Recomendaciones

- Se ha considerado, formular en conjunto la acumulación de las 3 propuestas de plantean la modificación al Código de Ética por lo cual las recomendaciones y conclusiones conjuntas figuran en la parte final de la propuesta de resolución Legislativa 1494/2016-CR.

14. Proyecto de resolución legislativa 1493/2016-CR

Sumilla y situación Procesal

El Proyecto de Resolución Legislativa 1493/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso (APP) a iniciativa del Congresista de la República César Henry Vásquez Sánchez, propone incorporar artículos en el Código de Ética Parlamentaria respecto a las faltas, los principios que orientan el procedimiento sancionador y la gradualidad de la determinación de la sanción.

Síntesis de la propuesta

La iniciativa propone incorporar artículos estableciendo el tipo de faltas en las que puede incurrir un congresista determinando la gradualidad de la sanción respecto a los presupuestos establecidos. Asimismo, la aplicación de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y gravedad de la falta u omisión incurrida, previendo que la aplicación de la sanción constituirá precedente obligatorio para la aplicación de sanciones por inconductas futuras similares.

Fórmula legal propuesta

La fórmula legal del proyecto de resolución legislativa 1493/2016-CR es la siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA DIVERSOS ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA, RESPECTO A LAS FALTAS, LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y LA GRADUALIDAD DE LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto precisar las faltas éticas, establecer los principios que orienten el debido procedimiento sancionador; así como determinar la gradualidad de la de la sanción a imponer.

Artículo 2.- Incorporáse el artículo 3-A, referido a los principios que rigen la investigación y la determinación de la sanción parlamentaria

Incorpórase el artículo 3-A en el Código de Ética Parlamentaria, en los términos siguientes:

Artículo 3-A: Son principios que orientan el procedimiento sancionador, así como la gradualidad de la sanción a imponer.

1. Objetividad.- La actuación y toma de decisiones de la comisión se basa en un criterio independiente de la propia manera de pensar o de sentir; tratando de indagar actos que no solo demuestren o agraven la responsabilidad, sino actos que eximan o atenúen la responsabilidad.

2. Debido procedimiento.- Las sanciones se imponen previo procedimiento sancionador, respetando las garantías del debido procedimiento.

3. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables por la comisión de ética, las infracciones previstas expresamente en el Código de Ética Parlamentaria, sin admitir interpretación extensiva o analogía. El reglamento interno que los integrantes de la comisión acuerden u otra norma de carácter reglamentario no pueden establecer nuevas conductas o faltas que sean objeto de sanción.

4.- Irretroactividad.- Las disposiciones sancionadoras aplicables, son /as que están vigentes en el momento de cometer la infracción, salvo que la sanción posterior le sean más favorables.

5.- Proporcionalidad.- La sanción a aplicar no debe sobrepasar a la responsabilidad, debe haber coherencia entre la infracción cometida y la sanción adoptada.

Artículo 3.- Incorporáse los artículos 4.A, 14-A y 14-B, referido a las faltas, su clasificación y la forma de determinar la sanción

Incorpórase los artículos 4-A, 14-A y 14-B en el Código de Ética Parlamentaria, en los términos siguientes:

Artículo 4-A:

Son faltas de carácter ético parlamentario, las siguientes:

- a) Inobservar los deberes funcionales a que se refiere el artículo 23" del Reglamento del Congreso.
- b) Realizar actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
- c) Incumplir con los encargos efectuados por el Pleno del Congreso de la República.
- d) Por denuncia por violencia familiar o por incumplir con el pago de las pensiones alimentarias de las que estuviera obligado.
- e) Faltar sin justificación alguna a 3 sesiones plenarias de manera consecutiva en un mismo periodo legislativo.
- l) Asistir a las sesiones del parlamento bajo el efecto de embriaguez o alucinógenos.
- g) Desconocer los derechos de autor en los proyectos de ley que promueva en el desarrollo de sus funciones.
- h) Hacer público o difundir la información tratada en sesión secreta.
- i) Proponer la contratación de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad al Congreso de la República.
- j) Utilizar la investidura para beneficio personal o de terceros en donde exista conflicto de intereses.
- k) Por infracción constitucional.

Artículo 14-A:

Las faltas en las que pueden incurrir los congresistas, se clasifican en;

- a) Leves
- b) Graves
- c) Muy graves

Son consideradas faltas leves las consideradas en los literales b), c), e) y f) del artículo 4-A del presente reglamento. Las faltas graves son las consignadas en los literales a), d), g), e), i) del artículo 4-A de la presente norma.

Siendo faltas muy graves las contenidas en los literales h), j) y k, del artículo 4-A. del presente texto normativo.

Para la determinación de la sanción a imponerse por las faltas antes señaladas, se tiene en consideración los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y gravedad de la falta u omisión en que se ha incurrido. Su aplicación constituye precedente obligatorio para sancionar conductas futuras similares.

Artículo 14-B:

En el procedimiento de la determinación o individualización de la sanción a imponer, se deberá tener en cuenta que esta sea proporcional a la falta cometida; para ello deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) El beneficio ilegítimamente obtenido.
- b) El ocultamiento de la falta.
- c) Los antecedentes del infractor.
- d) La concurrencia de faltas.
- e) El carácter doloso o culposo de la conducta.
- f) La subsanación voluntaria con anterioridad al inicio de la investigación.
- g) Reiteración.

Opiniones solicitadas

Oficio 2308-2016-2017-CCR/CR dirigido a Martha Chávez Cossio, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento.
Oficio 2309-2016-2017-CCR/CR dirigido a Allan Wagner Tizón, Presidente de la Asociación Civil Transparencia.
Oficio 2310-2016-2017-CCR/CR dirigido a Walter Albán Peralta, Director Ejecutivo de Proética.
Oficio 2311-2016-2017-CCR/CR dirigido a Enrique Bernal Ballesteros.
Oficio 2312-2016-2017-CCR/CR dirigido a Pedro Miguel Angulo Arana, Decano del Colegio de Abogados de Lima.

a) Opiniones recibidas

El Colegio de Abogados del Lima

Mediante Oficio 391-2017-CAL/DCC de fecha 12 de setiembre de 2017, remiten un informe elaborado por la Doctora Irma Alejandra Carrasco Vera, Directora de la Dirección de Ética Profesional y Presidenta de la Comisión Ejecutiva de Ética Profesional del Colegio de Abogados de Lima.

Quien señala que los principios que rigen la investigación y la determinación de la sanción parlamentaria no debe señalarse como un artículo más del Código de Ética Parlamentaria, sino como un capítulo independiente, toda vez que los principios cumplen una función informadora, interpretativa y normativa integradora.

Precisa que la conducta de inobservancia de los deberes funcionales contemplados en el artículo 23 del Reglamento del Congreso, corresponde a una falta ética, en razón de que no todas las conductas que infrinjan el reglamento son antiéticas.

El incumplimiento de los encargos efectuados por el Pleno del Congreso de la República por cuestiones de conciencia no configuraría una falta ética, en base a que los congresistas representan diferentes ideologías y partidos políticos.

Respecto a la propuesta del artículo 14-A precisa que debería ser un artículo independiente y anterior al artículo 14 actual del Código de Ética Parlamentaria, pues por un orden lógico y una sistemática jurídica la clasificación de las faltas no pueden ser detalladas después de las sanciones; asimismo, debe precisarse la sanción aplicable a cada una de las faltas, a su vez advierte error ortográfico al citar al Código como Reglamento, proponiendo una fórmula legal distinta:

Artículo 14. Según la gravedad de la falta, por infracción del presente Código se impondrá las siguientes sanciones:

- a. Recomendación Pública.*
- b. Amonestación escrita pública.*
- c. Amonestación escrita pública con multa.*
- d. Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.*

Respecto al artículo 14-B considera que para que una conducta sea considerada antiética el agente debió haber realizado dicha conducta mediante dolo, es decir con pleno conocimiento y voluntad, debiendo especificarse que sanción señalada en el artículo 14 del Código de Ética Parlamentaria le corresponde al tipo de falta cometida por el agente, y en ese sentido señalar taxativamente en que sentido atenuaría o agravaría la sanción al darse uno de los supuestos señalados en el artículo 14-B.

- Como última recomendación indicó que debería evaluarse contar con un glosario de términos

La Asociación Civil Transparencia

Mediante Carta 023-2018/SG de fecha 4 de mayo de 2018, al emitir su opinión reitera la necesidad de modificar el Código de Ética Parlamentaria inmerso en el Plan 32 de la Ley de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático presentado por la citada asociación, y en lo que atañe a la propuesta de resolución legislativa bajo análisis expresa que se debe establecer como conducta sancionable el incumplimiento de la presentación del informe de rendición de cuentas del trabajo parlamentario, que cada congresista debe mostrar al final de cada período anual de sesiones, entre otras recomendaciones referidas a propuestas legislativas distintas a la de evaluación.

Análisis de la viabilidad de las propuestas

Conclusiones:

- El Proyecto de Ley 1493/2016-CR es viable con observaciones.
- Es necesario tener en cuenta que el vigente Código de Ética Parlamentaria tiene por finalidad establecer normas sobre la conducta que los Congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo. Por lo cual, el Código de Ética pretende preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país y asegura la transparencia en la administración de los fondos que le son confiados.
- Resulta vital para cualquier organización, contar con un código de ética, ya que este documento demuestra el compromiso por cuidar y mantener comportamientos profesionales saludables de convivencia y respeto; además de promover un lugar adecuado para trabajar y una contribución a la comunidad; y preestablecer la conducta que se espera de los integrantes de la organización.

Recomendaciones

- El grupo de trabajo señala que de la evaluación realizada de los proyectos de resolución legislativa 1006/2016-CR; 1023/2016-CR y, 1493/2016-CR, los consideramos viables, por lo que resulta necesario acumularlos en un solo dictamen con texto sustitutorio el cual deberá contener una reformulación integral del Código de Ética, para hacerlo más atendible en su conformación, transparencia de la información y gradualidad de sanciones.

Lima 24 de mayo de 2018.


MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Coordinadora


ZACARÍAS LAPA INGA
Integrante


CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Integrante