



CECP

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS EN COMISIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

SERIE CUADERNOS DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA

05



SERVIMOS A LA NACIÓN

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS EN COMISIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

FERNANDO PAREDES NÚÑEZ

Editor de contenido

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos sin el permiso previo y por escrito del autor.

© Congreso de la República del Perú, 2022
Impresión, diciembre de 2022
Copyright ©2022 Congreso de la República del Perú

**JEFA DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

Marisol Espinoza Cruz.

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios.

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Carlos Delgado Román.

ARTE E IMPRESIÓN

César Fernando Romero Vásquez / Imprenta del Congreso de la República.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2022-12928

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y
PARLAMENTARIOS**

Edificio Complejo Legislativo.
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima -
Perú.
Telf. 311-7777, anexos 7688, 5252 y
5253.

cecp@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/CECP>

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
CRITERIO GENERAL	15
SECCIÓN PRIMERA: ORGANIZACIÓN	17
SECCIÓN SEGUNDA: FUNCIONAMIENTO	43
SECCIÓN TERCERA: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	69
SECCIÓN CUARTA: FISCALIZACIÓN	91
SECCIÓN QUINTA: INFORMES DE COMISIÓN	97
SECCIÓN SEXTA: REPRESENTACIÓN	101
SECCIÓN SÉTIMA: INSTRUMENTOS	105
SECCIÓN OCTAVA: SERVICIO PARLAMENTARIO	111



Fernando Paredes Núñez

Especialista Parlamentario del Departamento de Comisiones del Congreso de la República del Perú.

Economista por la Universidad Nacional de San Agustín en Arequipa, Magister en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica Santa María en Arequipa, Máster en Derecho Parlamentario, Procesos Electorales y Estudios Legislativos, por la Universidad Complutense de Madrid.

Ha desempeñado funciones de especialista y de secretario técnico en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la mayor parte de sus años de labor en el servicio parlamentario.

Ejerció la docencia universitaria en pregrado y postgrado, así como la actividad profesional de economista en el sector público y privado. Tiene diversas publicaciones sobre descentralización y desarrollo territorial, así como asuntos de procedimiento parlamentario; y ha participado en la formulación del documento de base de la mayor parte de los informes de evaluación del proceso de descentralización, que ha emitido la Comisión parlamentaria responsable de hacerlo.

Actualmente es docente en el programa de maestría en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública de la Escuela de Postgrado en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

PRESENTACIÓN

Este documento es una guía de orientación para el trabajo en comisiones ordinarias. Su punto de partida es la experiencia del servicio parlamentario en la aplicación de la norma reglamentaria a los procedimientos que se siguen en ellas, así como las buenas prácticas vinculadas a esa tarea.

Su manejo no excusa del estudio del Reglamento del Congreso, sino más bien es una invitación a su mejor conocimiento.

¿Por qué una guía?

El objetivo es brindar una visión general e ilustrativa acerca de la lógica, las posibilidades y los límites del trabajo de las comisiones ordinarias del Congreso, para información y manejo de todos aquellos que están vinculados a ellas, tanto del servicio parlamentario como de la organización parlamentaria. Es decir, comunicar el “estado del arte” en la materia y dejarlo por escrito.

El formato de guía se condice pues con la naturaleza instrumental de su contenido, en constante evolución, sin que por ello deje de ser útil en el día a día; y siempre abierta a la experiencia y a la reflexión, en una lógica de mejora continua.

Contenido

La referencia directa de la guía son las comisiones ordinarias a que se refiere el Reglamento del Congreso de la República en el literal a) del artículo 35.

Considerando que el Reglamento no tiene un capítulo específico dedicado a comisiones y por ello una buena parte de las prácticas parlamentarias en comisiones nacen del “criterio supletorio”; es decir, aplicar al funcionamiento de las comisiones, en lo posible y pertinente,

las normas de procedimiento del Congreso¹. Sin embargo, seguir esta pauta no siempre es factible y el intento requiere creatividad, consistencia y fidelidad con la tradición parlamentaria. Allí es donde nacen las buenas prácticas en respuesta a las incidencias no previstas.

En la presente guía se anotan las concordancias entre los contenidos expresados con el articulado del Reglamento del Congreso de la República (RCR); también se recoge los acuerdos del Pleno, del Consejo Directivo (CD) y de la Mesa Directiva (MD) con incidencia en los procedimientos en comisiones; así como se da cuenta de prácticas y recomendaciones nacidas de la experiencia acumulada en el tiempo.

En resumen, los contenidos que se mencionan tienen una estrecha vinculación con los procedimientos parlamentarios en comisión ordinaria, cuyo idóneo desenvolvimiento es de especial atención y responsabilidad del servicio parlamentario y, en especial, de quien ejerce la función de la secretaría técnica de la comisión.

Organización del texto

La guía está organizada siguiendo un ordenamiento lógico-operativo; luego de explicar el criterio general, se distribuye en las siguientes secciones: organización, funcionamiento, procedimiento legislativo, fiscalización, informes de la Comisión, representación, instrumentos y servicio parlamentario.

Como es evidente, es complementaria a los documentos vinculados a la gestión parlamentaria en comisiones, esto es, las directivas sobre organización, así como las de asignación de personal, y las normas sobre funciones y responsabilidades.

La guía tiene una característica instrumental y perfectible y por ello es una aproximación que va incluyendo nuevos temas en la medida que se cuenta con suficientes evidencias y elementos de juicio como para recomendar un curso de acción.

¹ El Reglamento del Congreso es el Reglamento de la Comisión Permanente y de las demás Comisiones, en lo que les sea aplicable. RCR. (RCR 44).

Proceso de formulación

Una primera versión fue preparada inicialmente junto con Roberto Miranda Chuman, por indicación del entonces Jefe del Departamento de Comisiones José Carlos Chirinos.²

Posteriormente fue revisada y comentada en sucesivas reuniones con un equipo de trabajo conformado por José Carlos Chirinos, José Abanto Valdivieso, Rossana Denegri Barreto, Juan Loayza Lora, Gianmarco Paz Mendoza y Hugo Vallejo Castillo. A partir de allí, preparé una versión cuya corrección de estilo realizó César Rodríguez, la cual fue entregada formalmente al Departamento de Comisiones.

Listo un documento. suficientemente avanzado al final del interregno parlamentario y al inicio del periodo anual de sesiones 2020-2021, la crisis sanitaria obligó al trabajo remoto y el funcionamiento de comisiones por medios virtuales. A partir de allí, y a lo largo de 2021 han sido incluidos nuevos temas, propios de ese contexto y que de seguro serán parte del funcionamiento habitual de las comisiones.

Durante 2022, fruto de consultas y comentarios han sido añadidas precisiones y ampliaciones a la versión de agosto 2021 (v 1.0), en especial el tema del dictamen en el Pleno. Igualmente, han sido actualizados los contenidos de la guía, considerando las modificaciones al Reglamento acordadas en los últimos años, en lo pertinente a comisiones ordinarias.

En este recorrido debo agradecer a quienes tuvieron la paciencia de leer los textos y la amabilidad de alcanzar sugerencias y opiniones; pero también a todos que me hicieron llegar preguntas que siempre fueron muy motivadoras y recogidas en el documento.

En particular, debo agradecer, en este último periodo, los comentarios de Juan Loayza Lora y su impulso para publicar el documento, las valiosas sugerencias y aspectos resaltados por José Abanto Valdivieso y las preguntas de apoyo y comentarios de Fernando Bravo Alarcón. Así mismo quiero agradecer los comentarios y sugerencias de Alex Carbajal

² Memorando 051-2019-2020-DC-DGP/CR

Ezurra y Paola Salas Aranda, asesores de la Comisión de Descentralización, que hicieron las veces de público objetivo.

Para ultimar detalles y confirmar contenidos fue muy interesante asistir al conversatorio organizado por Patricia Durand Vásquez, Jefa del Departamento de Comisiones con las presentaciones de Giovanni Forno Flórez, Gianmarco Paz Mendoza, Juan Loayza Lora, Jacqueline Rivas Gómez y José Carlos Chirinos Martínez.

No puedo cerrar esta sección sin mencionar mi gratitud especial a Giovanni Forno, que, durante todos estos años, en incontables oportunidades atendió mis consultas y con calor de amigo me ayudó a reflexionar procedimientos parlamentarios, muchas veces en medio de gratificantes conversaciones camino a casa.

Editor de contenidos y estado del arte

La responsabilidad de este documento ha sido asumida a la manera de “editor de contenidos”, tratando procesar información específica para su apropiada divulgación; intentando mostrar simultáneamente el “estado del arte” o el “estado de la cuestión” que tenemos entre manos, es decir los procedimientos que se siguen en comisiones ordinarias del Congreso de la República del Perú.

En ese sentido la guía busca el ordenamiento del conocimiento acumulado y disponible, lo cual tiene un sentido práctico de orientación cotidiana, al mismo tiempo que da cuenta de una dimensión sustantiva y viva de nuestro derecho parlamentario, confiando que se entrega un producto útil en la tarea cotidiana.

La función de “editor de contenido”, es ejercida con plena consciencia de su significado, pues el material a difundir es fruto de conocimientos, experiencias e interacciones en el seno del servicio parlamentario, es por ello tributario de múltiples voces y reflexiones de técnicos, especialistas y secretarios técnicos.

Al entregar este texto me quedo con la impresión de que está inacabado, que algo falta, que las citas están incompletas, sensación que no hace

otra cosa que confirmarme la intención con que fue escrito, guardando la confianza que su frecuente actualización dará cuenta de su naturaleza.

Finalmente, vale pena remarcar que lo dicho en esta guía y su forma de expresión es de plena responsabilidad mía y no compromete a las personas que me acompañaron en su formulación.

En Lima, a finales de la primera legislatura del periodo anual de sesiones 2022-2023.

CRITERIO GENERAL

El Reglamento del Congreso de la República (RCR), que tiene fuerza de ley y goza de naturaleza equivalente a la de ley orgánica³, define su organización y regula procedimientos parlamentarios (RCR Art. 1). En ese sentido, norma la organización, funcionamiento y procedimientos de las comisiones ordinarias, “en lo que les sea aplicable” (RCR Art. 44).

En esta materia, también se deben tener en cuenta los acuerdos del Pleno del Congreso, del Consejo Directivo, de la Mesa Directiva, así como los informes de opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento aprobados por el Pleno del Congreso, que tengan incidencia en los procedimientos en comisiones ordinarias, los cuales han sido adoptados en su momento, para contribuir a un mejor orden y desempeño del trabajo en comisiones.

Asimismo, se considera la práctica parlamentaria en comisiones ordinarias, que nace de la sistematización de usos y costumbres, del examen de precedentes e incidencias, y de maneras de actuar ante ausencias o detalles no previstos en el Reglamento; prácticas, que por lo demás, guardan coherencia y consistencia con la normativa vigente.

Debe recordarse, que ninguna decisión o práctica que se adopte o implemente en comisión puede obrar en sentido contrario al Reglamento del Congreso, a los acuerdos del Pleno, a los acuerdos de Consejo Directivo, a los acuerdos de la Mesa Directiva o a los informes de la Comisión de Constitución y Reglamento que hayan sido aprobados por el Pleno del Congreso.

Por último, pero por ello no menos importante, hay que señalar que los procedimientos parlamentarios en comisión ordinaria tienen por

³ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional STC 0016-2013-AI, FJ. 7 a 23

finalidad permitir el curso de los procesos para la toma de decisiones políticas, y por tanto no todo puede o debe ser reglado, pues le es propio a su naturaleza conservar holguras o grados de libertad, que permitan encontrar soluciones idóneas, a veces inéditas, ante situaciones no previstas, sin por ello contravenir la norma escrita.⁴

⁴ El principio de solución democrática, señala que frente a un entrapamiento que no puede superarse a través de los medios habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos. Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional STC 0006-2018-P1/TC, FJ56.

SECCIÓN PRIMERA

ORGANIZACIÓN

SUMARIO:

1. Definición. 2. Número y denominación. 3. Cuadro de Comisiones. 4. Integrantes
5. Ámbito de Competencia. 6. Funciones. 7. Atribuciones. 8. Elección de Directiva e
Instalación de la Comisión. 9. Directiva de Comisión. 10. Presidente. 11. Vicepre-
sidente. 12. Secretario. 13. Grupos de Trabajo.

1. DEFINICIÓN

1.1 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. (RCR Art. 34).

Asimismo, les compete hacer el estudio y dictamen de las proposiciones legislativas y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (RCR Art. 34).

1.2 En ese conjunto⁵, las **comisiones ordinarias** son órganos de la organización parlamentaria (RCR Art. 27), estando encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso con prioridad en la función legislativa⁶ y de fiscalización⁷. (RCR 35 a). (*énfasis añadido*).

2. NÚMERO Y DENOMINACIÓN

2.1 La norma vigente (RCR Art. 35 a) dispone el número y la denominación de las comisiones ordinarias. En la actualidad son 24 comisiones y el Reglamento señala la denominación de cada una de ellas.

El Pleno del Congreso modifica el número y las denominaciones de comisiones ordinarias mediante resolución legislativa del Congreso.

2.2 El número y denominación de las comisiones ordinarias tiene en cuenta la estructura del Estado (RCR Art. 35 a) procurando homologar la especialidad de cada una de ellas con las materias que correspondan a las carteras de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país. (RCR Art. 35 a).

⁵ Existen 4 tipos de comisiones: ordinarias, especiales, de investigación y de ética parlamentaria (RCR 35).

⁶ 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. (RCR 4 párr. 1°).

⁷ Nótese que en la definición de comisiones ordinarias en el artículo 35 literal a), la norma no utiliza el término control político sino fiscalización. Sobre el asunto ver la sección específica sobre esta función.

3. CUADRO DE COMISIONES

- 3.1 El cuadro de conformación de comisiones, señala el número de comisiones, la denominación de cada una de ellas, el número legal de sus integrantes, así como el número de miembros titulares que le corresponde a cada grupo parlamentario.
- 3.2 El cuadro de conformación de comisiones es elaborado por la Junta de Portavoces y con el acuerdo previo del Consejo Directivo es propuesto al Pleno por el Presidente del Congreso. (RCR Art. 31-A; Art. 32 f), Art. 34 y Art. 35 a).
- 3.3 Para la conformación de los miembros titulares y accesitarios de las comisiones se respeta, en lo posible, las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios. (RCR Art. 34).

Para tal efecto se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad⁸ y especialidad en la materia. (RCR Art. 34).

- 3.4 El cuadro nominativo de conformación de comisiones debe cuidar que el número total de congresistas acreditados por los grupos parlamentarios sea igual al número legal acordado y asignado a cada una de las comisiones.⁹ Así como que en cada comisión el número de congresistas acreditados titulares por cada grupo parlamentario coincida con el número asignado a cada uno de éstos.
- 3.5 El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del periodo anual de sesiones¹⁰. (RCR Art. 34 párr.2°).

8 La proporcionalidad se refiere a la correspondencia entre la composición de los miembros de cada comisión con la participación relativa de los grupos parlamentarios en la conformación del Pleno del Congreso, que normalmente se expresa como el porcentaje que resulta de comparar el número de curules del grupo parlamentario respecto del número legal de miembros del Congreso. Sin embargo, en la práctica, el número total debe ser ajustado descontando a los congresistas no agrupados.

9 Si hubiera diferencia, es decir, si el número total de congresistas titulares acreditados por los grupos parlamentarios en una comisión fuera menor que el número legal acordado en el Pleno, tal situación debe ser considerada para determinar el número de congresistas hábiles a efectos de establecer el quorum.

10 Ha sido habitual que, al inicio del periodo anual de sesiones, en primer lugar, en sesión del Pleno se dé cuenta del número y la denominación de las comisiones ordinarias, o se ponga al voto alguna modificación sobre tales asuntos. Luego de un cuarto intermedio y considerando las propuestas y pareceres de los grupos parlamentarios, se completa el cuadro con los congresistas integrantes de cada una de las comisiones, con lo cual queda conformado el cuadro nominativo de comisiones ordinarias.

- 3.6 La distribución de las directivas para cada una de las comisiones respeta la proporcionalidad de los grupos parlamentarios que componen el Congreso. (RCR Art. 34).¹¹
- 3.7 La distribución de congresistas en comisiones debe considerar que ninguno de ellos sea miembro en más de cinco comisiones ni en menos de una. Esta regla se aplica considerando a las comisiones ordinarias, investigadoras y especiales. (RCR Art. 34).
- 3.8 Los cambios que se producen en el cuadro de comisiones a lo largo del periodo anual de sesiones, son también consultados y aprobados por el Pleno del Congreso.

La modificación más frecuente suele estar referida a los cambios que hacen los grupos parlamentarios respecto de la acreditación de miembros titulares y accesitarios en las comisiones. El procedimiento a seguir, supone la formalidad de una comunicación del vocero del grupo parlamentario y la inclusión en la agenda del Pleno.

No proceden cambios que no hayan sido autorizados por el Pleno¹²; pues constituyen modificaciones en el cuadro de comisiones aprobado en tal instancia. El acuerdo tomado es notificado a la comisión respectiva por el Oficial Mayor.

Usualmente se da cuenta de los cambios en la composición de miembros de la comisión, en la sesión de la comisión inmediata a la notificación recibida acerca del acuerdo del Pleno y en el momento en que se toma lista para constatar el quorum.

4. INTEGRANTES

- 4.1 Cada comisión está conformada por miembros titulares y accesitarios.¹³

¹¹ La aplicación de esta disposición suele ser fruto de un acuerdo político entre los grupos parlamentarios.

¹² La comisión no puede dar trámite a una renuncia a pertenecer a ella, formulada por un congresista.

¹³ El número de accesitarios de cada grupo parlamentario, no debiera exceder al número de titulares, siguiendo el criterio que se aplica para el Consejo Directivo. (RCR 30 párr.1°). Suele suceder que este número exceda al de titulares, en especial cuando se tiene grupos parlamentarios numerosos.

El número de titulares que le corresponde a cada grupo parlamentario en cada comisión se fija en el cuadro de comisiones, siguiendo los criterios ya enunciados y en especial el criterio de proporcionalidad.

Cada grupo parlamentario acredita los miembros titulares y accesitarios que le corresponden en cada comisión¹⁴, con el orden sucesivo en que los segundos remplazarán a los primeros. (RCR Art. 34).

4.2 Aunque en comisiones ordinarias el cuadro nominativo de comisiones es aprobado por el periodo anual de sesiones, en el caso de la Comisión de Inteligencia, la designación de sus miembros se realiza para los cinco años del periodo parlamentario. (RCR Art. 34 y Art. 35 a).

Los miembros de la Comisión de Inteligencia son titulares y permanecen durante todo el periodo parlamentario. Esta comisión NO tiene miembros accesitarios. (RCR Art. 34). Sin embargo, es posible que se tramite cambios en los miembros titulares, incluidos los que integran la directiva, a propuesta de su grupo parlamentario.

4.3 Durante el ejercicio del mandato parlamentario, los congresistas están prohibidos de integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, así como otras comisiones ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora¹⁵, cuando se encuentren comprendidos en procesos penales. (RCR Art. 20 d).

4.4 No puede ser miembro titular o accesitario de la Comisión de Defensa, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, así como miembro titular de la Comisión de Inteligencia,

¹⁴ En ocasiones, y por práctica parlamentaria, un congresista puede ser acreditado como miembro titular de una comisión por un grupo parlamentario que no sea el suyo. Lo cual responde a un acuerdo político; y puede ocurrir con un congresista no-agrupados o de otro grupo parlamentario. En esos casos se habla de un "espacio cedido". Esta práctica, más allá de ciertos límites, podría contradecir el principio de proporcionalidad.

¹⁵ Esta regla también incluye explícitamente a la Comisión de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente.

el congresista que esté siendo investigado o procesado o que tenga sentencia condenatoria por alguno de los delitos previstos en los artículos 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 316 y 317 del Código Penal, así como el Decreto Ley 25475 o en la Ley 30077. Si el congresista, luego de la conformación, resulta ser investigado o procesado por esos delitos, deja de ser miembro y su grupo parlamentario debe designar a su remplazo. (RCR Art. 20 e) y Art. 34).

- 4.5 Los miembros titulares tienen derecho a voz y voto en las sesiones, y a ser elegidos presidente, vicepresidente o secretario. Corresponde también a los miembros titulares integrar los grupos de trabajo, en caso de ser conformados por acuerdo de la comisión.
- 4.6 Los miembros accesitarios participan en las sesiones con los mismos derechos de voz y voto que los titulares, siempre que el miembro titular correspondiente¹⁶ no se encuentre en la sesión. (RCR Art. 22, Art. 34 y Art. 36).

Los accesitarios solo participan como reemplazantes eventuales del miembro titular; y al igual que cualquier congresista puede participar con derecho a voz. Los miembros accesitarios no pueden conformar ni presidir grupos de trabajo en comisiones ordinarias, "porque su plena capacidad legal de actuación (voz y voto) no es permanente, sino eventual o esporádica, y sólo opera cuando reemplaza, por ausencia, a un miembro titular".¹⁷

En aplicación de ese criterio, ante la contingencia de que un grupo parlamentario no haya acreditado miembro titular, o no lo haya hecho con relación a todos los miembros titulares que le corresponden¹⁸, pero sí acreditó miembros accesitarios¹⁹, estos NO

16 El término correspondiente debe ser entendido considera que el grupo parlamentario acredita congresistas accesitarios y el orden sucesivo en que estos reemplazan a los titulares.

17 Cfr. Acuerdo de Consejo Directivo del 13 de setiembre de 2005 que aprueba un informe sobre la materia: "los miembros accesitarios no pueden ser elegidos para la directiva de la comisión."

18 Esto suele suceder cuando se conforman grupos parlamentarios con un numero pequeño de congresistas miembros.

19 No debiera proceder la acreditación de miembros accesitarios, cuando no se haya procedido a la acreditación de por lo menos un miembro titular.

pueden ejercer el voto o ser considerados para comprobar el quorum requerido, pues “no está remplazando por la ausencia” de un miembro titular acreditado.²⁰

- 4.7 Los congresistas tienen derecho a participar con voz y voto en las sesiones de las comisiones de las que son miembros titulares (o los accesitarios que sustituyen como tales) y solo con voz en las sesiones de cualquier otra comisión. (RCR Art. 22 a).²¹

Los congresistas que no son parte de la Comisión de Inteligencia pueden participar en sus sesiones secretas si la mayoría de sus miembros permanentes lo aprueba y en tal caso deben guardar secreto acerca de la información reservada a la que accedan. (RCR Art. 22 a).²²

- 4.8 Los congresistas tienen la obligación de participar en las sesiones de las comisiones a las que pertenezcan. Las inasistencias injustificadas dan lugar a descuentos. (RCR Art. 23 a).

- 4.9 Los congresistas que desempeñan el cargo de ministros de Estado no se encuentran impedidos de pertenecer a las comisiones ordinarias, comisiones de investigación y comisiones de estudio, en la medida que no existan incompatibilidades en el desempeño de ambos cargos.²³

5. AMBITO DE COMPETENCIA²⁴

- 5.1 El Reglamento solo enumera y nombra a las comisiones ordinarias (RCR Art. 35 a). Aunque no describe explícitamente su ámbito de

20 Existe un precedente en sentido contrario que dice “...que cuando no se hubiera acreditado al miembro titular de una comisión de su grupo parlamentario, se considere como tal al accesitario...” (Acuerdo de Junta de Portavoces 11-2016-2017/JUNTA-CR), que contradeciría el sentido general del Acuerdo de Consejo Directivo comentado. Sin embargo, la lectura del contexto y del conjunto del acuerdo permitiría apreciar que se trata de una decisión acotada a una circunstancia específica referida al cuadro nominativo de comisiones que aprueba y la solicitud de un vocero respecto a los miembros titulares y accesitarios que acredita su grupo parlamentario.

21 En las sesiones presenciales un congresista puede incorporarse en cualquier momento a la sesión. Cuando se utiliza medios virtuales, un congresista puede incorporarse a la plataforma virtual en que se realiza la sesión en cualquier momento y el procedimiento de acceso debe garantizar ese derecho. En cualquier caso, el registro y por ende el quorum debe estar claro en el momento de efectuar votaciones.

22 De ser considerado necesario debieran juramentar si lo hubieran hecho los miembros permanentes.

23 Acuerdo del Pleno del Congreso del 10 de junio de 2004.

24 Se entiende por competencia el ámbito de actuación material el cual es establecido de acuerdo con un mandato constitucional o legal. Cfr. DS 054-2018-PCM. Lineamientos de organización del Estado, Glosario.

competencia, la denominación utilizada corresponde, en términos generales, con las materias que le son propias a su especialidad.

Siendo grupos especializados, las comisiones ordinarias homologan su especialidad con la organización de las materias en la administración pública. (RCR Art. 34 y Art. 35 a).

- 5.2 Un mismo ámbito de actuación puede ser objeto de aproximación desde distintos puntos de vista y, por ende, objeto de atención por más de una comisión²⁵.

Por ello, las proposiciones legislativas recibidas y registradas son enviadas, con criterio técnico, a una o dos comisiones como máximo para su estudio y dictamen. En la remisión de las proposiciones a comisiones se aplica el criterio de especialización. (RCR Art. 77).

- 5.3 Una de las vicepresidencias de la Mesa Directiva del Congreso, normalmente la primera, es la encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las comisiones correspondientes. (RCR Art. 77).²⁶

El orden en que aparecen las comisiones en el decreto de envío, que remite el Oficial Mayor, determina la importancia asignada a cada una (primera y segunda) para el conocimiento del asunto materia de la proposición. (cfr. RCR Art. 77).

- 5.4 Cada comisión ordinaria tiene un ámbito de competencia, es decir un conjunto de materias de su especialidad²⁷, con relación a las cuales actúa y ejerce las funciones que le son propias, tanto en

²⁵ Esto suele suceder, por ejemplo, en temas de organización del Estado y asignación de competencias.

²⁶ Una delimitación de ámbitos de competencia obra implícitamente en la vicepresidencia encargada de procesar y decretar a las comisiones correspondientes las iniciativas presentadas. En ese sentido se puede hablar de una práctica parlamentaria, que da cabida a un margen de decisión discrecional, que debiere ser susceptible de fundamentación, cuando esta fuera requerida.

²⁷ Si bien el nombre de la comisión señala las materias de su especialidad, suele ser necesario precisiones para dar cuenta de su ámbito de competencia, considerando materias que no están mencionadas en el nombre pero que le son propias o se pueden derivar del examen del organigrama del Estado.

asuntos de orden legislativo, como respecto de los órganos estatales objeto de seguimiento y fiscalización.

Por ello es pertinente tener en cuenta la asignación de competencias en la organización del gobierno unitario y descentralizado. Es decir, la normativa vigente sobre asignación de competencias entre niveles de gobierno²⁸, sectores y organismos de la administración del Estado, vinculadas a las materias de su especialidad; y la normativa que regula la organización y funcionamiento de las entidades vinculadas a su ámbito.²⁹

- 5.5 La definición del ámbito de competencia puede fundamentar un acuerdo de inhibición de la comisión, como conclusión de un dictamen, por no tener competencia en la materia de la proposición (RCR Art. 70 c); o puede ser parte del argumento que respalda una solicitud al Consejo Directivo para que se decrete a la comisión una proposición o el examen de un asunto que no le ha sido derivado (RCR Art. 77).

6. FUNCIONES³⁰

Son funciones de comisión ordinaria:

- 6.1 Estudio y dictamen de las proposiciones legislativas, es decir propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa³¹ que le sean decretadas, con arreglo a su especialidad.

El estudio y dictamen de proyectos de ley de un periodo parlamentario anterior, requiere de su actualización mediante

28 Con relación a niveles de gobierno, Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

29 Se refiere al conjunto de disposiciones constitucionales, leyes orgánicas, leyes generales, leyes de organización y funciones, entre otras; así como las políticas nacionales y la organización de los sistemas funcionales y administrativos (cfr. Ley 29158, LOPE). Conviene también tener en cuenta los decretos supremos que sobre organización del Estado ha emitido (entre ellos cfr. DS 054-2018-PCM).

30 Se entiende por función el conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, para alcanzar sus objetivos. Cfr. DS 054-2018-PCM Glosario de términos. En adelante el término proposiciones legislativas está referido tanto a los proyectos de ley como a propuestas de resolución legislativa. Mediante ambos instrumentos se ejerce el derecho a iniciativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar una ley de carácter general o una resolución legislativa del Congreso. (RCR 67).

31 En adelante el término proposiciones legislativas está referido tanto a los proyectos de ley como a propuestas de resolución legislativa. Mediante ambos instrumentos se ejerce el derecho a iniciativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar una ley de carácter general o una resolución legislativa del Congreso. (RCR 67).

acuerdo de Consejo Directivo y conforme al procedimiento establecido.³²

También incluye los asuntos materia de dación de cuenta por parte del Poder Ejecutivo que le sean decretados para conocimiento, estudio o dictamen de la comisión especializada según corresponda. Entre ellos decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales ejecutivos, declaración de emergencia, ingreso de personal militar extranjero.

Las comisiones ordinarias también son competentes según su especialidad, para dictaminar decretos de urgencia alcanzados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario (Constitución Art.135), pudiendo otorgar conformidad, modificarlos o derogarlos.³³

- 6.2 En el caso de interpretaciones legislativas, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, éstas se tramitan para eliminar una ambigüedad en una norma legal, es decir que un texto pueda ser susceptible de más de una interpretación. En tal caso la interpretación se realiza a través del trámite de una proposición legislativa.³⁴

La interpretación legislativa no procede como respuesta a una consulta técnica formulada a la comisión por ciudadanos u organismos.

- 6.3 Ejercer control y seguimiento de las políticas de alcance nacional: políticas de Estado, política general de Gobierno³⁵, políticas nacionales y sectoriales³⁶ vinculadas a su ámbito de competencia.

32 Para el periodo actual, cfr. Acuerdo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, sobre el tratamiento de los instrumentos parlamentarios del periodo parlamentario 2016-2021, aprobado el 17 de agosto de 2021.

33 Cfr. Acuerdo del Consejo Directivo 09-2020-2021/CONSEJO-CR, en virtud de RCR 30 a). Se decreta a comisión ordinaria según especialidad y a Constitución como segunda comisión.

34 Sobre interpretaciones legislativas se puede consultar STC 0002-2006-AI y 00018-2007-PI/TC.

35 Sobre la definición de políticas se puede consultar el DS 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

36 Implica también planes nacionales, lineamientos, estrategias y otros de similar naturaleza según el inventario de tales instrumentos de gestión elaborado por CEPLAN. (<https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>).

- 6.4 Evaluar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales y otros instrumentos de gestión gubernamental en su ámbito de competencia
- 6.5 Evaluar actuaciones de órganos estatales cuando así lo disponga la ley³⁷.
- 6.6 Examinar los informes que, sobre asuntos específicos, sean remitidos por el Poder Ejecutivo y otras autoridades, conforme a ley especial en la materia³⁸.
- 6.7 Seguimiento y fiscalización de los órganos estatales y sectores de la administración pública, así como el uso y disposición de los bienes y recursos públicos, conforme a las materias de su ámbito de competencia.
- 6.8 Aprobar informes acerca de las consultas que sean puestas en su conocimiento (RCR Art. 34 y Art. 71) de acuerdo con su especialidad y la materia.

La comisión emite el informe correspondiente cuando el Pleno u otro órgano parlamentario colegiado “lo pone en su conocimiento y solicita opinión”³⁹. Tanto el pedido de consulta como la respuesta, requieren de aprobación de los órganos correspondientes. Tales informes emitidos son bien fundamentados, precisos y breves (RCR Art. 71).

Las comisiones no emiten opinión consultiva en materia legislativa ante pedidos de entidades públicas o privadas o de los ciudadanos.

37 Por ejemplo, informe anual del Defensor del Pueblo (RCR 94 y 95) o el informe anual que evalúa el proceso de descentralización (Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, novena disposición).

38 Por ejemplo: Informe sobre la implementación de la Ley 30589, Ley que promueve el desarrollo económico, social y ambiental de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas dando cuenta de la ejecución del Plan que se prevé en el artículo 3 de la referida ley y su impacto en el departamento de Apurímac (artículo 4). Informe sobre SUNAFIL que dispone la Ley 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo (artículo 8). Informe que dispone la Ley 30790, sobre los Comedores Populares como unidades de emprendimiento (segunda disposición complementaria final).

39 Conforme se colige del Acuerdo 27-2017-2018/CONSEJO-CR; y otros, la absolución de consultas por parte comisiones ordinarias tiene que ver con un procedimiento entre órganos parlamentarios y pasa por Consejo Directivo. Sin embargo, existe el antecedente de tramitarlo directamente cuando la Comisión de Constitución y Reglamento solicita opinión de otras comisiones según su especialidad ante un pedido de delegación de facultades por parte del Poder Ejecutivo. En todo caso es un órgano parlamentario el que hace la consulta y “pone en conocimiento y solicita opinión”.

6.9 Ejercer facultades de comisión investigadora por encargo expreso del Pleno del Congreso (RCR Art. 88 a).

6.10 Otras que le confiera el Pleno del Congreso.

7. ATRIBUCIONES⁴⁰

Son atribuciones de comisión ordinaria:

7.1 Solicitar a las entidades del Estado y del sector privado los informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.⁴¹

7.2 Solicitar a los autores de las proposiciones legislativas u otras comisiones información complementaria respecto de iniciativas presentadas que le han sido decretadas o sobre asuntos de interés de la comisión.

7.3 Solicitar al Consejo Directivo, con acuerdo de la comisión, asumir competencia para el estudio y dictamen de una proposición legislativa que no le hubiera sido decretada. (RCR Art. 77).

El Consejo Directivo considera como requisitos la adecuada fundamentación, que no esté asignada a una segunda comisión y el previo acuerdo de la comisión.⁴²

Conforme a los antecedentes, solo en casos considerados muy excepcionales el Consejo Directivo acuerda decretar el pase a una tercera comisión.

7.4 Solicitar al Consejo Directivo el regreso a comisión de un

40 Se entiende por atribuciones, las facultades o potestades sobre una competencia para tomar decisiones en el ejercicio de sus funciones Cfr., DS 054-2018-PCM Glosario de términos.

41 Los congresistas tienen derecho a pedir los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración en general y obtener respuesta oportuna Constitución 96 y RCR 22 b). Aunque eventualmente se puede amparar el pedido en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, tal formato no corresponde a la naturaleza de la solicitud congresal.

42 Acuerdo de 056-2021-2022/CONSEJO-CR, respecto de la petición para la derivación de un proyecto a una segunda comisión ordinaria: que la petición para que un determinado proyecto pase a otra comisión, distinta a la que se derivó originalmente, será hecha por acuerdo de la Comisión, debiendo contener, los criterios y fundamentos para dicha petición. Luego de lo cual el Consejo Directivo resolverá lo conveniente. Este acuerdo restituye criterio de pase a comisiones en el Acuerdo 304-2001-2002/CONSEJO-CR.

dictamen previamente aprobado y tramitado, con el debido fundamento y previo acuerdo de la comisión.⁴³

- 7.5 Solicitar al Pleno del Congreso, con acuerdo de la comisión, facultades de comisión investigadora, conforme a los requisitos y regulaciones del Reglamento. (RCR Art. 88).
- 7.6 Aprobar la invitación de ministros (RCR Art. 84) para que informen, sustenten o esclarezcan asuntos de interés y competencia de la comisión.
- 7.7 Requerir al ministro o autoridad competente a fin de que informe, aclare o precise lo informado por escrito sobre determinada materia en cumplimiento de lo establecido en ley especial.
- 7.8 Promover actividades complementarias⁴⁴sobre asuntos de interés propio de la comisión, cuando lo estime necesario.
- 7.9 Establecer coordinaciones y actividades con las comisiones de similar ámbito de competencia de otros parlamentos.
- 7.10 Acordar visitas de trabajo y de fiscalización, concertadas o inopinadas, a las entidades públicas o privadas, relacionadas con su ámbito de competencia.
- 7.11 Acordar la formación de grupos de trabajo, o encargar una ponencia a un congresista miembro de la comisión, con relación a temas específicos dentro de su ámbito de competencia.
- 7.12 Acordar la conformación de un comité consultivo de expertos sobre temas específicos o sobre materias de su especialidad.

⁴³ Cfr. Antecedentes en el Acuerdo 33-2020-2021/CONSEJO-CR y Acuerdo 39-2020-2021/CONSEJO-CR

⁴⁴ Entre otras, audiencias públicas, consultas a expertos, foros y eventos académicos.

7.13 Adoptar acuerdos y criterios para el mejor ejercicio de sus funciones.

7.14 Aprobar su Plan de Trabajo.

8. ELECCIÓN DE DIRECTIVA E INSTALACIÓN DE LA COMISIÓN

8.1 Con arreglo al acuerdo del Pleno, procede la instalación de las comisiones, así como la elección de la directiva⁴⁵, de cada una, dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del cuadro de comisiones por el Pleno del Congreso. (RCR Art. 34 y Art. 36). Formalmente es posible distinguir la elección y la instalación, que normalmente se producen en una misma sesión.

8.2 Al inicio del periodo anual de sesiones, conforme a un cronograma previamente concertado y bajo la coordinación del congresista titular de mayor edad⁴⁶, cada comisión elige entre los miembros titulares a su directiva constituida por presidente, vicepresidente y secretario.⁴⁷(RCR Art. 36).

8.3 Para la elección es requisito que exista quórum, consistente en la mitad más uno del número hábil de miembros de la comisión.

El congresista coordinador consulta a los miembros de la comisión sobre la forma de votación que se aplicará en el acto electoral⁴⁸. Los accesitarios solo pueden participar en la votación en ausencia del titular.

8.4 Para ser elegido se requiere más de la mitad de los votos de los congresistas concurrentes, es decir mayoría simple (RCR Art. 52) que de no ser alcanzada da lugar a una segunda vuelta entre las

⁴⁵ El Reglamento del Congreso la denomina Directiva de la comisión. (RCR 34 párr.4°).

⁴⁶ La Oficialía Mayor establece las precedencias y comunica a los designados según corresponda. En caso que de ausencia, negación o imposibilidad de concurrencia por parte del congresista de mayor edad, asume las funciones de convocar y presidir el congresista titular que le siga en edad.

⁴⁷ Normalmente el cuadro de directivas de comisiones ordinarias es fruto de un acuerdo político entre los grupos parlamentarios.

⁴⁸ La votación se puede desarrollar a mano alzada o por cédulas. La votación a mano alzada es pública, y puede votarse cargo por cargo o por lista completa. La votación por cédulas es secreta, y también puede votarse cargo por cargo o por lista completa. En caso de que se optara por la forma de lista completa, esta puede ser por lista abierta o lista cerrada.

dos propuestas más votadas, siendo elegida aquella que obtenga la mayor votación.

- 8.5 El congresista coordinador anuncia los resultados de la elección, proclama a los congresistas de la directiva; y declara concluido el acto electoral. De inmediato el presidente electo asume la conducción de la sesión⁴⁹; a continuación, declara que la comisión ha sido instalada y que inicia sus funciones para el periodo anual de sesiones correspondiente.
- 8.6 Por lo general la directiva elegida en comisión no presta un juramento adicional, pues se considera que en el juramento mediante el cual se realiza la incorporación formal de los congresistas al inicio del periodo parlamentario (RCR Art. 11), están incluido el compromiso de cumplimiento de todas sus funciones (RCR Art. 12 e), que incluyen el deber de guardar reserva de los asuntos tratados en sesión secreta (RCR Art. 51).⁵⁰
- 8.7 El acta correspondiente a la sesión de elección e instalación, se aprueba solicitando dispensa de su lectura y es suscrita por el congresista coordinador y el congresista electo presidente. Se tramita prontamente ante la Presidencia y a la Oficialía Mayor. (RCR Art. 6).⁵¹

9. DIRECTIVA DE COMISIÓN

- 9.1 Para el ejercicio de los cargos de presidente, vicepresidente y secretario de comisión no son admisibles suplencias. (RCR Art. 34).

49 En tal sentido el presidente electo debe estar presente o conectado a la plataforma virtual. No es posible instalar la comisión sin su presencia. Excepcionalmente ha ocurrido que eligiendo por lista completa el vicepresidente o el secretario pudieran estar ausentes, para la elección e instalación formal; o que ambos hayan sido electos en sesión posterior.

50 En ese sentido se entiende la disposición de que ningún miembro del Congreso o de la Mesa Directiva puede asumir sus funciones o cargos, si no ha prestado juramento (RCR 51 e). Por esa razón solo hay un juramento adicional en el caso de los congresistas electos para la Mesa Directiva del Congreso, considerando la naturaleza de sus funciones, entre ellas la dirección y supervisión administrativa del Congreso. (RCR 33).

51 Se suele alcanzar también una copia al Departamento de Comisiones

En caso de ausencia de los tres miembros de la directiva, no es posible realizar sesión.

- 9.2 En caso de vacancia de alguno de los cargos, por alguna razón, se procede a la elección de quien lo sustituye.⁵²

Si el presidente de la comisión renuncia a su cargo o el grupo parlamentario lo sustituye como miembro titular de la comisión, el vicepresidente cita a sesión con la única finalidad de elegir un nuevo presidente.⁵³

- 9.3 El presidente está a cargo de dirigir las sesiones; a su derecha se ubica el vicepresidente y a su izquierda, el secretario. En las sesiones presenciales, en la mesa de honor, junto al presidente de la comisión, se incorporan exclusivamente los ministros o altos funcionarios que hubieren sido invitados.

- 9.4 En las sesiones presenciales, el protocolo se ajusta razonablemente, a las posibilidades de la infraestructura física de la sala de sesiones; y, en las sesiones por medios virtuales, el protocolo se ajusta razonablemente a los procedimientos de admisión y funcionamiento de la plataforma en uso.

Así mismo se tiene en cuenta la naturaleza del asunto que se aborda, la dinámica del informe que se presenta y las prácticas anteriormente adoptadas, y también las normas vigentes en materia de protocolo del Estado.

- 9.5 La suscripción y rúbrica de documentos a que están obligados los miembros de la directiva se realiza físicamente o por medio de firma digital, debidamente acreditada conforme a ley y según sea acordado. Las firmas necesarias son todas físicas o todas digitales; un mismo documento no puede ser suscrito de dos maneras.

⁵² En tal situación, se considera el acuerdo político que da origen a la directiva.

⁵³ Existe precedentes en los que el vicepresidente, en tales circunstancias, tuvo que asumir la conducción de la comisión para facilitar el trámite de asuntos de suma urgencia; luego se procedió a la elección de presidente.

- 9.6 La moción de censura a uno de los integrantes o a toda la directiva de la comisión se tramita de manera análoga a la del Pleno (RCR Art. 68 d). En caso de que la moción esté dirigida a toda la directiva o que esté dirigida sólo al presidente y que no se encuentren ni el vicepresidente ni el secretario, asume la conducción de la sesión el congresista de mayor edad.

Su presentación requiere no menos de quince por ciento del número legal de congresistas. Su admisión a debate se consulta de manera inmediata durante la sesión, salvo que sea presentada en momento distinto, en cuyo caso se realiza indefectiblemente en la siguiente sesión

La consulta sobre la admisión requiere de la mayoría de los congresistas hábiles. (RCR Art. 68); y la aprobación de la moción requiere de la mayoría simple de los congresistas presentes (RCR Art. 52).

10. PRESIDENTE

Son atribución de quien ejerce la presidencia:

- 10.1 Convocar y presidir las sesiones, así como abrir, suspender o levantar la sesión.
- 10.2 Elaborar la agenda, dirigir los debates, sustentar las propuestas de dictamen, así como proponer, ejecutar y gestionar acuerdos.
- 10.3 Ejercer los actos o medidas de orden, agilidad en el debate y de disciplina parlamentaria en caso de necesidad, conforme a lo dispuesto en el Reglamento. (RCR Artículos 61, 62 y 63).
- 10.4 Tramitar en el curso del debate las solicitudes de cuestión de orden o cuestión previa conforme a Reglamento. (RCR Artículos 59 y 60).
- 10.5 Ejercer voto dirimente en caso de empate.⁵⁴ (RCR Art. 52).

⁵⁴ El voto dirimente es un voto adicional que se ejerce si se produjera un empate entre los votos a favor y los votos en contra, luego de que hubieran votado todos los congresistas presentes, incluido el presidente.

- 10.6 Atender y dar trámite respecto de la documentación recibida, dando cuenta a la comisión.
- 10.7 Suscribir las actas, dictámenes, informes y toda documentación que expida la comisión.
- 10.8 Revisar y dar conformidad al texto de la autógrafa de la ley aprobada por el Pleno del Congreso, la cual es remitida por el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso, antes de que se prosiga con el trámite de suscripción por la presidencia del Congreso y de envío para su promulgación.⁵⁵
- 10.9 Solicitar opinión técnica o información a las entidades pertinentes y especialistas en la materia, acerca de las proposiciones decretadas a la comisión.
- 10.10 Solicitar a los organismos pertinentes los informes que se requieran para el ejercicio de sus funciones legislativas, de fiscalización y de control.
- 10.11 Sustentar ante el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, los dictámenes, informes y mociones aprobados por la comisión. En caso de ausencia o impedimento, sustenta el vicepresidente o el secretario, respetando esta prelación. (RCR Art. 55 b).

La comisión puede acordar designar supletoriamente para la sustentación correspondiente a un congresista miembro de la comisión. (RCR Art. 55 b).

- 10.12 En caso de que la Junta de Portavoces hubiera exonerado una proposición legislativa del trámite de comisiones conforme a la normativa vigente (RCR Art. 31-A 2)⁵⁶, expone ante el Pleno el

⁵⁵ Esta atribución fue acordada ante un incidente en que se advirtió una diferencia entre el texto aprobado en el Pleno y la norma promulgada y publicada.

⁵⁶ No son materia de exoneración de los trámites de envío a comisiones y prepublicación las iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas, materias tributarias o presupuestal.

contenido de la proposición exonerada, en su ausencia se sigue la prelación anotada.

- 10.13 Formular las invitaciones para que asistan a las sesiones los ministros, gobernadores regionales, alcaldes, titulares de pliego, funcionarios y servidores públicos, organismos públicos o privados y ciudadanos a fin de que informen, sustenten o esclarezcan asuntos de interés de la comisión.
- 10.14 Proponer la realización de eventos especializados con relación a temas específicos dentro de las materias propias de la comisión.
- 10.15 Organizar la elaboración de los informes, dictámenes y otros documentos similares que se sometan a debate y aprobación por la comisión.
- 10.16 Dirigir y organizar las acciones y funciones administrativas propias de la comisión.
- 10.17 Formular pedidos de información respecto de asuntos específicos de interés de los ciudadanos o de autoridades regionales y locales, dentro del ámbito de competencia de la comisión.
- 10.18 Representar a la comisión ante entidades del sector público y privado, tanto nacionales como extranjeras.
- 10.19 Presentar un informe de gestión parlamentaria sobre la labor realizada en la comisión, en un plazo no mayor de 30 días luego de culminado la segunda legislatura ordinaria del periodo anual de sesiones. (RCR Art. 36).
- 10.20 Autorizar que el secretario técnico u otro funcionario del Congreso, haga uso de la palabra durante la sesión de comisión.

- 10.21 En las sesiones presenciales o virtuales, autorizar a los invitados a incorporarse o retirarse a la mesa de sesiones o a la plataforma virtual.

11. VICEPRESIDENTE

Son atribuciones de quien ejerce la vicepresidencia:

- 11.1 Asumir las funciones del presidente en su ausencia, impedimento temporal o licencia.
- 11.2 Sustentar ante el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente los dictámenes, informes y mociones aprobados por la comisión en ausencia del presidente. (RCR Art. 55 b).
- 11.3 Suscribir actas y rubricar dictámenes e informes, en mayoría y minoría, en caso de impedimento, ausencia o licencia del secretario o cuando tal cargo se encuentre vacante, a fin de facilitar el trámite de tales documentos.

12. SECRETARIO

Son atribuciones de quien ejerce la secretaría:

- 12.1 Suscribir⁵⁷ las actas de las sesiones junto con el presidente.
- 12.2 Rubricar dictámenes e informes, en mayoría y minoría. (RCR Art. 70 y Art. 71).

En caso de ausencia, impedimento temporal o licencia, simultánea del secretario y del vicepresidente, el presidente de la comisión procede a rubricar actas, dictámenes o informes, a fin de no impedir el trámite de tales documentos.

- 12.3 Rubricar copia del acuerdo extraído del acta respectiva, cuando el autor o vocero del grupo parlamentario solicite explicaciones sobre las razones que determinaron la decisión de la comisión

⁵⁷ Suscribir supone la firma física o digital al pie del documento. Se entiende por rúbrica el rasgo o firma digital que se inserta al margen de todas las páginas del documento, para confirmar su integridad.

de no aprobación o inhibición sobre un proyecto (RCR Art. 70 c) o algún tema en particular.

- 12.4 Sustentar ante el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, los dictámenes, informes y mociones aprobados por la comisión en ausencia del presidente y del vicepresidente (RCR Art. 55 b).
- 12.5 Refrendar la invitación a los ministros para que informen en comisiones (RCR Art. 84)
- 12.6 Asumir la conducción de la sesión en caso de ausencia, impedimento temporal o licencia, simultánea del presidente y del vicepresidente.

13. GRUPO DE TRABAJO⁵⁸

- 13.1 Un grupo de trabajo se constituye por acuerdo de la comisión para el estudio y tratamiento de un asunto o problema específico de interés de la comisión y dentro de su ámbito de competencia. La existencia de grupos de trabajo es una decisión que discrecionalmente adopta una comisión.
- 13.2 Se organizan para facilitar las labores de la comisión y no para sustituirla. No tienen funciones propias, sino aquellas que le han sido encargadas expresamente por la comisión. La comisión no puede delegar en un grupo de trabajo funciones o atribuciones que le son propias, o aquellas que le han sido encargadas a la comisión por el Pleno del Congreso.
- 13.3 Los grupos de trabajo no dictaminan, tampoco asumen funciones de comisión investigadora ni duplican ámbito de

⁵⁸ Los grupos de trabajo no son subcomisiones. El Reglamento solo otorga esa calidad a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que es parte de la Comisión Permanente. (RCR 89 b y c) dentro del proceso de control político de acusación constitucional.

competencia, funciones o atribuciones de la propia comisión o de cualquier otra.

- 13.4 Para cumplir con el encargo, la comisión le fija al grupo de trabajo un plazo para presentar su informe final sobre el asunto o problema específico encargado. Dicho plazo puede ser ampliado por una sola vez, previa presentación de un informe de avance suscrito por sus miembros. El plazo para cumplir el encargo no puede exceder el periodo anual de sesiones.
- 13.5 La conformación del grupo de trabajo es aprobada por la comisión. Está constituido al menos por 3 miembros titulares. Los congresistas accesitarios no pueden integrar grupos de trabajo, aunque pueden participar de sus debates⁵⁹. Sus sesiones son públicas.

Uno de los congresistas miembros del grupo de trabajo ejerce como coordinador⁶⁰ y es responsable de organizar los trabajos del grupo, el congresista coordinador con el apoyo del personal de su despacho es responsable de la gestión y administración del grupo.⁶¹

- 13.6 El informe final del grupo de trabajo no es vinculante ni obliga a la comisión. Debe estar suscrito por sus integrantes o por la mayoría de ellos.

El informe da cuenta de las consideraciones atendidas en el examen del asunto que le ha sido encomendado, así como de las conclusiones y recomendaciones acordadas. También da cuenta de su instalación, funcionamiento, contenido de las sesiones y acciones realizadas.

59 Cfr. Acuerdo de Consejo Directivo del 13 de setiembre de 2005.

60 Es habitual que el congresista proponente sea nominado como coordinador, así como que se le asigne la responsabilidad de instalarlo. También puede seguirse la regla de que instale el de mayor edad y el grupo elija a su coordinador.

61 La asignación de un asesor contratado a un grupo de trabajo requiere el acuerdo de Mesa Directiva del Congreso (Acuerdo 019-2003-2004/MESA-CR). La asignación de personal del servicio parlamentario a un grupo de trabajo depende de la disponibilidad existente. (Acuerdo 011-2005-2006/MESA-CR).

Incluye al menos, el acta de instalación y de la sesión de aprobación del informe final.

- 13.7 En sesión de comisión, el presidente da cuenta del informe presentado por el grupo de trabajo, sobre el cual suele abrirse debate. La consulta sobre el informe, implica un pronunciamiento sobre la labor realizada.
- 13.8 Los grupos de trabajo pueden invitar a sus sesiones a expertos y funcionarios vinculados al asunto o problema específico encargado. En el caso de invitaciones a ministros y altos funcionarios deben contar con el acuerdo de la comisión y seguir el procedimiento establecido en el Reglamento. (RCR Art. 84).
- 13.9 Dos casos especiales, con características y dinámicas propias son:
 - a) En la Comisión de Constitución y Reglamento, el grupo de trabajo encargado del control constitucional de los actos normativos del Poder Ejecutivo: decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos.

El tratamiento de tales asuntos está regulado en la Constitución; y la derivación a comisión, así como plazos y procedimientos están reglados en el Reglamento del Congreso: decretos legislativos (Const. Art. 104, RCR Art. 90), decretos de urgencia (Const. 119 inc.19; RCR 91) y tratados internacionales ejecutivos (Const. 56 y 57; RCR Art. 92).

El grupo de trabajo elabora y presenta informe que contiene recomendaciones sobre cada uno de los actos normativos sometidos a su consideración, que se alcanzan a la comisión; luego y de considerarlo pertinente se emite un dictamen o decide un curso de acción a seguir.

- b) En la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el grupo de trabajo encargado de la revisión de la Cuenta General de la República.

La Cuenta General es preparada por la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas y es remitida al Congreso por el Presidente de la República acompañada de informe de auditoría de la Contraloría General de la República (límite 15 de agosto).

El procedimiento y los plazos vinculados a la Cuenta General de la República están regulados por la Constitución (Const. 81). El grupo de trabajo debe alcanzar un informe a la Comisión de Presupuesto a fin de que dictamine sobre la materia (límite 15 de octubre) y que el Pleno del Congreso se pronuncie (límite 30 de octubre).

SECCIÓN SEGUNDA **FUNCIONAMIENTO**

SUMARIO:

14. Sesiones. 15. Citación y Agenda. 16. Asistencia. 17. Quorum. 18. Estructura de la Sesión. 19. Debate. 20. Votaciones y Acuerdos. 21. Acta. 22. Reconsideración.

14. SESIONES

14.1 Las comisiones sesionan durante las legislaturas del periodo anual de sesiones.

En las sesiones se debaten y adoptan acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten para su consideración en aplicación de las normas procesales reglamentarias. (RCR Art. 51).

14.2 Las sesiones pueden ser ordinarias, especiales⁶² y extraordinarias.

14.3 Las sesiones de comisión ordinaria pueden llevarse a cabo presencialmente en sede parlamentaria o fuera de ella. También pueden llevarse por medios virtuales conforme al Reglamento.

14.4 Se considera sesiones extraordinarias aquellas que se convocan en fecha, hora o lugar distinto a la acordada para las sesiones ordinarias habituales.

También se consideran sesiones extraordinarias aquellas que se convocan durante el periodo de receso parlamentario; o en el periodo en que se amplía la legislatura, ampliación cuya finalidad es que el Pleno del Congreso se reúna para tratar asuntos materia de agenda fija.⁶³

La nota distintiva de las sesiones extraordinaria es la agenda fija⁶⁴; por ello no procede la incorporación de temas nuevos en el orden del día.⁶⁵

⁶² Es el caso de la sesión de elección e instalación. (RCR 51 párr.5°).

⁶³ En tal caso es preciso examinar los términos del dispositivo de ampliación de legislatura. El texto suele decir: "...hay importantes proyectos de ley y otros asuntos que deben ser tratados por el Pleno del Congreso, algunos de los cuales no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente...." Y en la parte resolutive: "Amplíase la convocatoria... con la finalidad de que el Pleno del Congreso de la República se reúna para tratar los siguientes asuntos materia de agenda fija:" Véase por ejemplo Decreto de Presidencia 001-2021-2022-P/CR, 14 diciembre de 2021, o el 004-2021-2022-P/CR, 14 junio de 2022.

⁶⁴ La ampliación del periodo de legislatura se hace con agenda fija (RCR 49, párr. 2°) y en los periodos de sesiones extraordinarias solo se podrán tratar los temas materia de convocatoria (RCR 50, párr. 3°).

⁶⁵ Por ello no procede un pedido de ampliación de agenda.

La agenda de una sesión extraordinaria se limita a la estación orden del día a fin de tratar la agenda fija.

- 14.5 Las sesiones pueden ser solo de carácter informativo, destinadas a recibir exposiciones y no requieren quorum para su realización⁶⁶. Aunque es pertinente y adecuado que asista un número significativo de miembros de la comisión.
- 14.6 A las sesiones presenciales, ordinarias y extraordinarias, que se realizan fuera de sede parlamentaria y fuera de la ciudad de Lima, se les suele denominar sesiones descentralizadas, por el desplazamiento que implican a los miembros de la comisión.⁶⁷
- 14.7 Pueden realizarse sesiones por medios virtuales cuando ocurran circunstancias de gravedad que impidan el normal funcionamiento del Congreso, con acuerdo calificado de la Junta de Portavoces. (RCR Art. 27-A y Art. 51-A). En este caso la sesión se desarrolla mediante una plataforma electrónica señalada por el Congreso.⁶⁸

En el caso de sesiones virtuales se suele considerar la modalidad semipresencial⁶⁹, cuando la conducción se ejecuta desde el lugar en que se convoca, en sede parlamentaria o fuera de ella, y asisten algunos miembros. Y se suele denominar descentralizada cuando la conducción de la sesión, ordinaria o extraordinaria, virtual o semipresencial explícitamente se localiza fuera de la ciudad de Lima⁷⁰.

66 Aunque es pertinente y adecuado que asista un número significativo de miembros de la comisión.

67 Aunque el término "descentralizada" no es técnicamente el adecuado, probablemente el término "desconcentrada" pudiera ser el más pertinente, pero no es el usual. En todo caso no constituyen un tipo o clase de sesiones.

68 En este caso la sesión es técnicamente asistida por la secretaría técnica de la comisión, además de los servicios de comunicación, grabación y soporte tecnológico del Congreso.

69 La expresión semipresencial implica que algunos integrantes asisten presencialmente al lugar en que ha sido convocada la sesión y desde el cual se conduce, y otros están conectados por medios virtuales.

70 Ver nota anterior sobre el término descentralizada.

- 14.8 A la plataforma electrónica señalada por el Congreso solo pueden acceder los congresistas. La gestión de la plataforma está a cargo y responsabilidad del servidor parlamentario que ejerce la función de secretaría técnica y que asiste el desarrollo de la sesión. Acceden también a la plataforma las personas que son explícitamente invitadas.

Los servicios de información del Congreso facilitan el acceso público al desarrollo de la sesión.

- 14.9 Las sesiones de las comisiones ordinarias son públicas.

Pueden ser sesiones secretas, con arreglo a lo dispuesto por el Reglamento (RCR Art. 51; Art. 88 a). Se guarda secreto o reserva sobre el contenido de la sesión⁷¹. No es materia de secreto la agenda ni los asistentes.

Es posible que una sesión pública, pase a ser secreta y luego retorne luego a ser pública.

- 14.10 Las sesiones de la Comisión de Inteligencia son secretas (RCR Art. 51). También son reservadas las sesiones de las comisiones ordinarias cuando ejerzan facultades de comisión investigadora por encargo expreso del Pleno del Congreso. (RCR Art. 88 a). En este caso la reserva se puede levantar con arreglo a lo dispuesto por el Reglamento.

- 14.11 El personal del servicio o de la organización parlamentaria que asiste en las sesiones secretas o reservadas, debe haber prestado previamente juramento de “guardar secreto” en lo que corresponda. Tal juramento tiene plena vigencia con relación a la comisión específica y por el periodo anual de sesiones en que se prestó.

⁷¹ Lo tratado en sesiones secretas no puede ser revelado en ninguna circunstancia, salvo el acuerdo final del Pleno, si lo considera necesario. (RCR 51 p.6).

- 14.12 En caso de sesión conjunta de comisiones, cada una de ellas debe cumplir por separado con los requisitos necesarios para cada procedimiento parlamentario que lleven adelante, en especial para constatar el quorum y tomar acuerdos.
- 14.13 De manera general, en cualquier circunstancia en que sesionen las comisiones, presenciales o virtuales, en sede parlamentaria o fuera de ella, las deliberaciones y votaciones deben garantizar para su conformidad con la Constitución⁷², el carácter público, abierto y transparente de los debates⁷³; la participación sin restricciones, la libre deliberación, el voto personal, directo y público de cada congresista; y el carácter indelegable del voto.

En ese sentido, en las sesiones virtuales, la herramienta digital o tecnológica que se implemente para estos efectos debe garantizar el carácter público de los debates, salvo que se justificara su carácter reservado o secreto, así como la identificación y el ejercicio pleno de los derechos de los congresistas que integran los órganos parlamentarios, entre los que destacan los derechos de participación, deliberación y voto. (RCR Art. 51-A).

- 14.14 Aunque las comisiones pueden sesionar y ejercer sus funciones hasta el día en que culmina el periodo anual de sesiones y finaliza su mandato (26 de julio), debe tenerse en cuenta las restricciones técnicas que implican las actividades vinculadas al cierre administrativo de la comisión: la gestión y conservación del acervo documentario y la gestión del inventario de bienes y equipos, que anualmente deben ejecutarse antes de la fecha de término, lo que supone normalmente que el cierre administrativo ocurra dos semanas antes.

72 Cfr. STC 359/2020-TC, estableciendo que la garantía de estos aspectos es necesaria para establecer la conformidad con la Constitución.

73 Salvo los casos en que se debe guardar secreto o reserva.

15. CITACIÓN Y AGENDA

- 15.1 La citación contiene el número ordinal que corresponde (primera, segunda...), naturaleza (ordinaria/extraordinaria), el día y la hora, la modalidad (presencial/virtual, semipresencial). El formato incluye la identificación de la comisión, el periodo anual de sesiones y la legislatura a que corresponde.

Suele incluir la indicación que de no poder asistir/conectarse, deberá comunicarlo al congresista accesitario correspondiente (RCR Art. 34).

La citación indica que se tratará la agenda que se adjunta, la cual enuncia los temas relevantes de cada estación de la sesión convocada.

La citación es suscrita por el presidente de la comisión o por quien ejerce sus funciones.

Puede ser suscrita por quien ejerce funciones de secretaría técnica, siempre y cuando se realice "por especial encargo" del presidente.

- 15.2 Para la realización de sesiones ordinarias, la comisión acuerda fecha, hora y sala o medio electrónico, coordinando con el Departamento de Comisiones, servicios de información del Congreso, soporte tecnológico y de grabación en audio y video.
- 15.3 Cuando se trate de una sesión extraordinaria, por convocatoria de su presidente o de los tres quintos del número legal de sus miembros, la citación señala fecha, hora, lugar y modalidad para tratar exclusivamente los asuntos materia de convocatoria (RCR Art. 50).
- 15.4 No se pueden programar sesiones en semana de representación (RCR Art. 23 f), en tanto su objetivo implica que los congresistas se constituyan durante 5 días laborables, en su

circunscripción electoral u otra del país para atender a los ciudadanos.

No se pueden programar sesiones cuando el Pleno o la Comisión Permanente se encuentren sesionando, salvo que estos órganos lo autoricen por ser de interés para el desarrollo y conclusión de los asuntos pendientes de decisión contemplados en la agenda del Pleno o de la Comisión Permanente. (RCR Art. 51).

- 15.5 La Agenda da cuenta de las características de la sesión que se convoca. En el caso de las sesiones ordinarias anota los principales contenidos de las estaciones que comprende y en especial los asuntos que han sido incorporados en el orden del día.

La agenda de las sesiones extraordinarias considera solamente la estación orden del día con el detalle de los asuntos que han sido fijados para tratar. Tramitar una ampliación de agenda no se condice con la naturaleza de sesión extraordinaria.

- 15.6 La citación, acta, agendas y toda la documentación pertinente a las sesiones son remitidas por vía electrónica⁷⁴ a los miembros titulares y accesitarios de la comisión, con una anticipación no menor de 24 horas a la hora citada. Son publicadas en el sitio web de la comisión y reportadas al Departamento de Comisiones.

- 15.7 La documentación señalada también es remitida por vía electrónica al personal de la organización parlamentaria acreditado por los congresistas⁷⁵, a los despachos de los grupos parlamentarios representados en la comisión, así

⁷⁴ Este criterio obedece a normas de ecoeficiencia del Congreso. Son instrumentos a considerar el correo electrónico institucional, la plataforma mediante la cual se realizan las sesiones y el programa mensajería electrónica habitual.

⁷⁵ Por lo general, los asesores de despacho de los congresistas miembros y de otros que lo soliciten; en especial a quien lleva la agenda del despacho.

como a la lista de interés de la comisión (servicios de información del congreso, funcionarios y entidades públicas, coordinadores parlamentarios, académicos, gremios, organizaciones de sociedad civil, entre otros).

- 15.8 Son instrumentos a considerar para remitir la documentación el correo electrónico institucional, la plataforma mediante la cual se realizan las sesiones y el programa mensajería electrónica habitual.
- 15.9 De manera previa a la sesión, se debe asegurar la inclusión de la Hoja de Programación diaria del trabajo parlamentario. También se debe procurar y asegurar la logística necesaria o los medios electrónicos requeridos para garantizar su normal desarrollo, lo que incluye las coordinaciones para facilitar el soporte técnico de exposiciones, así como los instrumentos imprescindibles para dejar constancia de la asistencia, votaciones y acuerdos, como respaldo del acta a formular, en especial el registro grabado en video y audio.

Habitualmente en las sesiones presenciales se instalan tarecos de identificación de los congresistas; y en las la virtuales se identifica a cada uno de los participantes en la plataforma virtual.

16. ASISTENCIA

- 16.1 La asistencia de los miembros titulares es obligatoria. (RCR Art. 23 a)

En las sesiones presenciales, los congresistas suscriben la hoja de asistencia. En la modalidad virtual y semipresencial debe constar la respuesta al llamado de asistencia; en tales circunstancias no basta estar conectado a la plataforma; y si se registra la asistencia por medio de la mensajería de la plataforma, esta debe ser validada por la presidencia.

- 16.2 La asistencia con la que se inicia la sesión consta en el acta respectiva, dando cuenta del quorum.

Si los miembros titulares no pueden asistir, deben informar oportunamente la justificación de su inasistencia (RCR 22 i y 30 i), así como comunicar, oportunamente al accesitario correspondiente, la necesidad de su presencia en la sesión. (RCR Art. 23 a) y Art. 34).

- 16.3 La información sobre la asistencia a sesiones es reportada con arreglo al Reglamento del Congreso (RCR Art. 23 a) y las normas vigentes sobre la materia.

En los casos de comisiones integradas por titulares y accesitarios la responsabilidad por inasistencia recae en el titular si no avisa por anticipación y por escrito que será remplazado por el accesitario correspondiente; y si éste no concurre, asume la responsabilidad y las consecuencias de su inasistencia (RCR Art. 23 a).

- 16.4 Los congresistas tienen el derecho funcional a solicitar licencia para ejercer las funciones a que se refiere la Constitución (Art. 92 pár. 2º), por enfermedad o viaje oficial (RCR Art. 22 i).

La inasistencia injustificada da lugar a descuentos (RCR Art. 23 a).

La regularización de las licencias y la justificación por inasistencia se pueden tramitar hasta 48 horas luego de ocurrida la sesión en la que no asistió.⁷⁶

76 Acuerdo 43-2007-2008/MESA-CR

- 16.5 Las licencias se tramitan ante Consejo Directivo (RCR Art. 30 i); Art. 52 b)⁷⁷. La comisión no otorga licencias, pero sí toma conocimiento de la solicitud presentada.

Corresponde al Consejo Directivo acordar las autorizaciones de licencia particular por enfermedad o viaje que soliciten los congresistas. (RCR Art. 30 i).

- 16.6 La ausencia de todos los miembros de la directiva impide llevar a cabo la sesión pues no son admisibles las suplencias para los cargos de la directiva de la comisión (RCR Art. 34).

17. QUÓRUM

- 17.1 El quórum requerido para las sesiones de comisión y la toma de decisiones es la mitad más uno del número de congresistas hábiles. (RCR Art. 52).

La reanudación de una sesión suspendida, requiere también de la comprobación del quorum. El quorum puede ser verificado también antes de cualquier votación.

- 17.2 Para determinar el número hábil⁷⁸, se parte del número legal de congresistas titulares asignado por el Pleno, descontando el número de no incorporados⁷⁹, así como el número de los suspendidos; también se descuenta el número de congresistas que estén con licencia acordada por el Consejo Directivo. (RCR Art. 52 b).

- 17.3 Las licencias acordadas por Consejo Directivo cuidan de no exceder el 10 % del número legal y sólo, en casos especiales y extraordinarios debidamente justificados, no podrá exceder el 20 % del número legal. (RCR Art. 30 i). Como estos porcentajes

⁷⁷ Conforme a Reglamento, es Consejo Directivo el órgano parlamentario que toma conocimiento y otorga licencia a los congresistas lo cual justifica la inasistencia a sesión de comisión (Acuerdo 24-2016-2017/CONSEJO-CR). En la hoja de asistencia o en el llamado de lista en comisión, consta o se da cuenta de las comunicaciones sobre licencia o justificación alcanzadas por los congresistas.

⁷⁸ Cfr. artículos 52 b), 30 i), y 34 del Reglamento del Congreso.

⁷⁹ Se entiende por el número de no incorporados cuando en el cuadro de comisiones aprobado por el Pleno no se completa el número legal de la comisión, porque no han sido acreditados o nominados todos los titulares por los respectivos grupos parlamentarios.

son un límite superior, el redondeo, de ser el caso, se hace al entero inferior.

También se considera con licencia a todo congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en una clínica u hospital, o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aun si no la hubiere solicitado. (RCR Art. 52 b).

- 17.4 En cualquier caso, para determinar e informar si existe el “quórum de reglamento” se debe respetar el límite de licencias establecido en el Reglamento (RCR Art. 30 i) para que la comisión adopte acuerdos de manera legítima, plural y representativa, según corresponde a su naturaleza de órgano parlamentario.

La consideración de un número de licencias sin límite podría llegar a afectar gravemente estos principios.⁸⁰

Para efectos de comprobar el quórum no se considera el número de licencias y justificaciones presentadas que excedan del límite señalado, aunque pueden ser tramitadas para efectos del reporte de asistencias y descuentos.

- 17.5 En caso de ausencia de un miembro titular, el accesitario correspondiente lo reemplaza para efecto del quorum y votaciones. (RCR Art. 34).
- 17.6 En las sesiones presenciales, el quorum se comprueba considerando los congresistas físicamente presentes en la sala de comisión, en especial, en el momento previo a una

80 “...en una Comisión de trece miembros podría haber siete con licencia, una concedida por el Consejo Directivo y seis “de hecho”; entonces, el quórum se estructuraría sobre la base de seis congresistas; es decir, sería de cuatro. Con este quórum, cualquier asunto podría ser tratado, votado y aprobado solo por dos personas, suponiendo que una estuviese en contra y la otra se abstuviese. Por lo tanto, habría acuerdo con solo el voto de dos congresistas. Con este tipo de acuerdo podría vulnerarse el principio de pluralidad en la representación política de la comisión”. Ejemplo tomado del Manual de Comisiones, p. 17, nota de pie de página 9, Forno Flórez, Giovanni (2012) 2ª. ed., Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.

votación⁸¹. En ese contexto para la comprobación del quórum no cuenta el congresista que en ese momento esté en sesión de otra comisión o en el Pleno.

En las sesiones virtuales, la asistencia se verifica por la conexión a la plataforma electrónica junto con la respuesta al llamado de la lista para establecer el quórum y emitir su voto. En caso de dificultad de comunicación, la respuesta puede ser expresada a través de la mensajería de la plataforma, de lo cual se da cuenta, se deja constancia y es validado por la presidencia

Para efectos de quórum y votación, tampoco cuenta el congresista nominado accesitario cuando el miembro titular correspondiente no ha sido acreditado por el grupo parlamentario y aprobado por el Pleno.⁸²

18. ESTRUCTURA DE LA SESIÓN

18.1 Las sesiones ordinarias de la comisión se desarrollan conforme al siguiente orden: verificación de quórum, apertura de la sesión, aprobación del acta de la sesión o sesiones anteriores, despacho, informes, pedidos, orden del día, fin de la sesión o suspensión de esta.

Es atribución del presidente la modificación de este orden.

Las sesiones extraordinarias suelen considerar el siguiente orden: verificación del quórum, apertura de la sesión, orden del día materia de la convocatoria (agenda fija) y fin de la sesión.

18.2 Para proceder al inicio de la sesión se verifica el quórum, pasando lista.

En las sesiones virtuales no basta la conexión a la plataforma electrónica en uso, se requiere de la contestación afirmativa del congresista, validada por la presidencia.

⁸¹ En ese sentido no basta la Hoja de Asistencia.

⁸² “[...] los miembros accesitarios remplazan en caso de ausencia, al respectivo titular [...]” (RCR 34 párr.1°).

En este estado se da cuenta de los cambios en el cuadro de comisiones aprobados en el Pleno del Congreso y que hayan sido notificados por el Oficial Mayor.

De no haber quórum, es posible esperar el tiempo de tolerancia que hubiera acordado la comisión⁸³, a fin de completarlo. En ausencia de acuerdo, quien preside pondera razonablemente el tiempo de espera.

Cumplida la tolerancia, el presidente, o quien haga sus veces, puede optar por iniciar la sesión con carácter informativo hasta que se complete el quórum, o anunciar que, al no existir quórum, no se llevará a cabo la sesión, dejando constancia de los congresistas que se encuentran presentes o conectados a la plataforma virtual.⁸⁴

- 18.3 En la estación “Acta”, se somete a aprobación el acta de la sesión anterior o de sesiones anteriores, previamente remitidas con la agenda.

Para tal efecto se suele consultar dar por aprobada el acta en caso de no existir observaciones por parte de los congresistas.

Si el acta tuviera observaciones, se vota la aprobación incluyendo las observaciones que fueras aceptadas o la anotación de los asuntos sobre los cuales algún congresista quiera dejar constancia.

Es posible omitir la estación si por alguna razón no se hubiera preparado el documento respectivo.

- 18.4 En la estación “Despacho”, se informa de los proyectos de ley y de resolución legislativa recibidos a la comisión y de los

83 La comisión debe acordar el tiempo de espera con razonabilidad, que, por lo general, es de 15 minutos.

84 Se puede usar la fórmula: “Considerando la presencia de los congresistas (enumerar nombres), habiendo presentado licencia o justificación los congresistas (enumerar nombres) y no existiendo el quorum de reglamento, no se puede llevar a cabo la sesión”. Lo cual debe quedar registrado adecuadamente.

asuntos materia de dación de cuenta por el Poder Ejecutivo.

También se informa de toda la correspondencia recibida y emitida, así como de los informes recibidos en respuesta a pedidos de opinión; para lo cual se formulan reportes detallados correspondientes.

Toda la documentación referida se encuentra registrada en el sistema de trámite documentario (STD). Las copias que se soliciten se remiten de manera electrónica.

El presidente solo requiere explicar aquellos asuntos especialmente relevantes para la comisión.

Es posible omitir la estación o parte de ella si por alguna razón no se hubiera preparado los reportes el documento respectivo.

- 18.5 En la estación “Informes”, el presidente y los congresistas dan cuenta sobre asuntos que conciernen a la comisión o disposiciones del Congreso.
- 18.6 En la estación “Pedidos”, los congresistas formulan sus solicitudes vinculadas a prioridades legislativas, de control político o de representación que proponen sean adoptadas o tramitadas por la comisión.

En caso necesario, la comisión puede resolver de inmediato sobre el asunto (consulta o votación), o considerando su importancia, la necesidad de abrir debate u otra razón requiere ser incorporado como punto del orden del día, previa consulta a la comisión, como ampliación de agenda.

- 18.7 La estación “Orden del Día” está compuesta por los temas incluidos en la convocatoria (dictámenes e informes, entre otros) y es propuesta por el presidente.

Cada uno de los asuntos es introducido con una breve síntesis sobre el sustento y la propuesta por el presidente. En ningún caso se procede a la lectura de las propuestas de dictamen o de informe, salvo caso de excepcional importancia y solo la parte resolutive o fórmula legal (RCR Art. 55 a).

El orden en que se traten los asuntos, en esta estación, puede ser modificado por el presidente o por acuerdo de la comisión.

- 18.8 El trámite de incorporación de nuevos asuntos (ampliación de agenda) solo es posible en sesiones ordinarias y requiere el acuerdo de la comisión con el voto favorable de la mayoría simple de los congresistas presentes.

19. DEBATE

- 19.1 Los congresistas solicitan el uso de la palabra al presidente en cada estación, la cual es concedida conforme a un rol de oradores.

El presidente vigila que las intervenciones estén centradas en el asunto en debate y define o flexibiliza el tiempo de intervención, teniendo en consideración las características del tema y el número de puntos pendientes a ser tratados en la sesión.

- 19.2 Cuando el presidente participe en el debate, cede la conducción al vicepresidente o, en ausencia de este, al secretario, interviniendo en las mismas condiciones que los demás congresistas. En ausencia de ambos, formula su intervención guardando las salvedades y formalidades necesarias.⁸⁵

⁸⁵ Esta salvedad recoge el criterio de que la conducción del debate está a cargo de la Directiva. Aunque en algunos casos se ha encargado momentáneamente la conducción del debate a uno de los congresistas titulares, a criterio del presidente.

- 19.3 En cualquier momento del debate, el presidente puede hacer un resumen para encausar su curso. Habiendo finalizado el debate, formula una síntesis para precisar los términos de lo que se somete a votación, si hubiera lugar a ella.

Es posible también que se proponga un acuerdo, se tramite un cuarto intermedio o una cuestión previa, o se postergue el debate.

- 19.4 La cuestión de orden, con relación a la correcta interpretación y aplicación del Reglamento se tramita conforme a lo establecido en el artículo 59 del Reglamento del Congreso, en lo que sea pertinente.

Se plantea en cualquier momento, salvo cuando la votación está en desarrollo. Debe citarse el artículo materia de la cuestión y luego de sustentada brevemente, se somete a votación sin abrir debate. En caso extremo se puede abrir debate o efectuar las consultas requeridas.

- 19.5 La cuestión previa, sobre requisitos de procedibilidad del debate o de la votación, antes de que ésta ocurra, se plantea con base en hechos o en la necesidad de mayor estudio. Se tramita conforme a lo establecido el artículo 60 del Reglamento del Congreso, en lo que sea pertinente.

Planteada la cuestión previa y sustentada se vota sin abrir debate. Solo en casos excepcionales es posible un breve debate.

- 19.6 El presidente vigila y procura orden en el debate, así como el respeto y buenas maneras entre los miembros de la comisión. En ese sentido concede el uso de la palabra, impone el orden, exige que el debate no se desvíe del asunto propuesto, exige el retiro de frases ofensivas, entre otras.

En el transcurso de las sesiones, el presidente puede ejercer las facultades de disciplina parlamentaria mencionadas en el artículo 61 del Reglamento, según sea necesario. Para tal efecto dispone de la lectura de la parte pertinente con la finalidad de llamar la atención sobre el punto.

Igualmente procede según sea necesario respecto de lo normado en los artículos 62 (periodistas, fotógrafos y visitantes) y 63 (personal del Congreso) del Reglamento.

- 19.7 Cuando un congresista formula una propuesta de texto diferente o modificatoria de la propuesta alcanzada por el presidente, luego de su lectura y registro en audio, la hace llegar con su rúbrica, por medio escrito o electrónico disponible, dándosele el trámite a que hubiera lugar.

20. VOTACIONES Y ACUERDOS

- 20.1 Agotado el debate de un tema, el presidente anuncia que se adoptará la decisión sobre la materia propuesta, formulando claramente los términos de lo que se va a votar. La votación se planea siempre en los términos de aceptar (si/a favor) o rechazar (no/en contra) una propuesta. Se vota por alternativa distintas solamente en caso de elecciones.
- 20.2 Si como fruto del debate se incorpora textos sustitutorios a la propuesta en el dictamen alcanzado con la citación, se procede de la siguiente manera:
 - a) En caso de ser cortos y puntuales, pueden ser enunciados verbalmente, para que conste de manera clara en la grabación de la sesión.
 - b) En caso de mayor extensión, luego de su lectura para la grabación de la sesión, se debe entregar el texto sustitutorio por escrito o por medio electrónico disponible, y, de ser posible, será distribuido a los congresistas presentes.

- c) En este estado, y dada una mayor complejidad de la materia, el presidente puede plantear un cuarto intermedio que permita estudiar las propuestas e incorporar los cambios, reservando el voto para luego de finalizado el cuarto intermedio o para la siguiente sesión.

20.3 Para proceder a cualquier votación se verifica la existencia de quórum.⁸⁶ Hecho el anuncio, ningún congresista puede abandonar la sala o el medio virtual, hasta que concluya el acto de votación (RCR Art. 56).

Sin embargo, si al término de la votación se constata la ausencia de quórum, el procedimiento seguido queda sin efecto (RCR Art. 58).

20.4 Las votaciones son públicas; el voto es nominal e indelegable.⁸⁷

En el acto del voto se identifica al votante y el sentido de su voto, de manera clara, a fin de que quede constancia en el registro o la grabación de la sesión, así como en la transcripción⁸⁸ y posteriormente en el acta.

20.5 De no ser posible la votación electrónica, el presidente puede optar por alguno de los siguientes procedimientos:

- a) Solicitar el voto mediante mano alzada y mencionar a viva voz el nombre de los congresistas que se pronuncian a favor, luego los que estén en contra y finalmente de los que se abstienen
- b) Requerir individualmente el voto a cada congresista por parte de quien ejerce la función de la secretaria técnica de la comisión, que hace las veces de relator, dejando constancia verbal del sentido del voto en las alternativas siguientes: sí, no o abstención. (RCR Art. 57 a).

⁸⁶ En sesiones de comisión suele verificarse contando los congresistas en la sala (sesiones presenciales) y que pueden ejercer el voto, o de los conectados a la plataforma (sesiones virtuales).

⁸⁷ Cfr. STC 359/2020-TC

⁸⁸ Debe haber total coincidencia acerca de la votación entre el registro grabado como fuente primaria, el acta de la sesión en la que consta el resultado y el documento del dictamen o del informe.

20.6 El requerimiento de voto a cada congresista puede realizarse de la siguiente manera:

- a) Siguiendo el orden alfabético.
- b) Siguiendo el orden de los grupos parlamentarios.

En cualquier caso, se debe velar que el número de votos emitidos por cada grupo parlamentario no sea mayor que el número de miembros titulares acreditados por el grupo.

Es válido el voto de un miembro accesitario cuando lo ejerce en sustitución de un titular ausente.

En las sesiones virtuales debe ser posible la identificación del votante, a través de la plataforma electrónica en el momento en que lo emite. En caso de votar a través de la mensajería de la plataforma electrónica, debe darse cuenta y ser validado por el presidente.

No es admisible emitir voto por adelantado al momento en el que efectivamente se requiere la votación.

20.7 Procede la votación a mano alzada en los casos en que no se sometan para aprobación de la comisión dictámenes, informes o mociones. (RCR Art. 57 b). En tal caso el presidente enuncia nominalmente los votos a favor, en contra y las abstenciones, salvo que la unanimidad de los presentes en ese momento sea evidente.

Una modalidad de esta votación consiste en que el presidente consulte el asunto preguntando si alguno de los congresistas se opone o tiene observaciones sobre la materia, de no haber oposición u observación manifiesta, se da por aprobado⁸⁹.

⁸⁹ Esta modalidad suele utilizarse entre otros, para la consideración del acta, para autorizar la ejecución de acuerdos sin esperar la aprobación del acta o para la aprobación del acta con dispensa de su lectura.

Este procedimiento también puede ser utilizado para autorizar en las sesiones ordinarias, la ampliación de agenda, incluir un pedido en el orden del día o decidir sobre un asunto de trámite.

- 20.8 Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes en el momento de la votación, incluido el voto del presidente (RCR Art. 52)⁹⁰.

En caso de producirse empate entre los votos a favor y en contra, el presidente tiene voto dirimente. (RCR Art. 52).

- 20.9 El congresista que se abstenga puede fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente o de manera verbal luego de haber efectuado el voto.

- 20.10 En el transcurso del procedimiento de votación un congresista puede expresar un cambio en el sentido de su voto, quedando registrado así.

Cerrada la votación y anunciado el resultado, las expresiones de voto posteriores o rectificaciones que se comuniquen, deben constar en el acta respectiva, pero no alteran el sentido del acuerdo tomado.

- 20.11 Terminada la votación, el presidente anuncia el sentido del acuerdo al que se ha llegado y da cuenta de los votos a favor, en contra y de las abstenciones.

Si en esa circunstancia se constata la ausencia de quorum, el procedimiento seguido queda sin efecto (RCR Art. 58). El presidente puede plantear oportunamente una nueva votación a fin de resolver sobre el asunto.

⁹⁰ Es prudente constatar que el número de votos emitido por un grupo parlamentario no exceda el número de miembros titulares asignado al grupo parlamentario en el cuadro de comisiones.

Si el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver.⁹¹ En ese caso el presidente plantea oportunamente una nueva votación a fin de resolver sobre el asunto.⁹²

En caso de presentarse igualdad del número de votos a favor (o en contra) y el número de abstenciones, no cabe voto dirimente, pues no está definido el punto de vista de la comisión. En ese sentido, el presidente plantea oportunamente una nueva votación a fin de resolver sobre el asunto y dejar claro el punto de vista de la comisión.

- 20.12 Cualquier congresista puede solicitar la rectificación de la votación, si hubiera duda razonable sobre su resultado. (RCR Art. 58).
- 20.13 Si por alguna razón se tramita en la comisión un acuerdo “con cargo a redacción” es imprescindible la dación de cuenta del texto que se adopte, en la siguiente sesión. En ella se vota la conformidad expresa de la comisión con el texto propuesto. Solo habiendo cumplido tal formalidad se puede ejecutar o tramitar lo acordado.
- 20.14 Los acuerdos pueden ser susceptibles de reconsideración.

91 Conforme al acuerdo del Pleno del 11 de diciembre de 2003:

Si el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver. Y se deberá repetir la votación oportunamente.

- a) Si el número de abstenciones (en el supuesto de que los votos a favor sean mayores que el de los votos en contra) sumado al de los votos en contra, es superior a los votos a favor, se entiende que se ha aprobado lo puesto en debate, siguiendo la tradición parlamentaria.
- b) Si el número de abstenciones (en el supuesto de que los votos en contra sean mayores que el de los votos a favor) sumado al de los votos en favor, es superior a los votos en contra, se entiende que se ha rechazado, siguiendo la práctica parlamentaria.

92 En una incidencia en la que el número de votos a favor fue igual al número de abstenciones, se aconsejó repetir la votación, considerando el criterio que la votación exprese la voluntad de la comisión estableciendo claramente las posiciones a favor y en contra sobre el asunto en cuestión, pues la abstención supone que no se está tomando posición.

21. ACTA

- 21.1 Al inicio de la sesión, el presidente pone en consideración de la comisión el acta de la sesión precedente y que es remitida junto con la agenda.

El acta da cuenta de los aspectos formales (fecha, hora de inicio y de término, lugar, características de la sesión, ...) y sustantivos de la sesión.

Para ello sigue el ordenamiento de las estaciones, la asistencia de los congresistas que permiten el quorum de reglamento, la aprobación de actas, los informes y pedidos. En el orden del día se aborda cada punto tratado, tanto los que figuran en la citación como aquellos incorporados como ampliación; en cada caso se enuncia las intervenciones habidas y el contenido de aquellas intervenciones que deben constar a solicitud de parte; y en especial, el contenido de los acuerdos tomados.

- 21.2 Efectuada una votación, el acta deja constancia de la aprobación o desaprobación sobre el asunto consultado, con las especificaciones de mayoría o unanimidad de los congresistas presentes, señalando el nombre de quienes votaron a favor, en contra y las abstenciones.

Los miembros de la comisión pueden sustentar su voto y pedir que su fundamentación se inserte en el acta.

También se deja constancias de los congresistas que expresan el sentido de su voto luego de cerrada la votación o de los accesitarios presentes que así lo deseen.

- 21.3 Puesta en consideración el acta de la sesión anterior, se pueden formular observaciones; luego se consulta su aprobación; posteriormente es suscrita por el presidente y por el secretario y finalmente reportada y publicada, según corresponda.

- 21.4 Los registros en audio y video de la sesión son la fuente primaria para la elaboración del acta, junto con las transcripciones⁹³.

La comisión conserva en archivo tales registros de audio y video. La transcripción es responsabilidad del Departamento de Redacción del Diario de Debates, Área de Transcripciones.

- 21.5 No se puede ejecutar ningún acuerdo sin la aprobación del acta correspondiente.

La comisión puede autorizar la ejecución de los acuerdos de una sesión sin esperar la aprobación del acta. También puede aprobar el acta con dispensa de su lectura y por ende autorizar la ejecución de sus acuerdos. En casos especiales y de considerarlo pertinente el presidente somete a votación nominal tales autorizaciones.

El acta de la última sesión de la legislatura suele aprobarse con dispensa de su lectura. Si no se hubiera procedido de esa manera al final de periodo anual de sesiones, el acta elaborada es suscrita por el presidente y el secretario, anotando la contingencia; o puede ser aprobada por la comisión del siguiente periodo anual de sesiones, siempre y cuando esté dentro del mismo periodo parlamentario.

- 21.6 En sesiones extraordinarias, la eventual aprobación de un acta debe figurar en la agenda fija señalada.⁹⁴

- 21.7 El formato de acta contiene en la parte inicial una sumilla con las materias sobre las que se tomó acuerdo y el resultado de la decisión votación (unanimidad, mayoría). Incluye también la mención a la aprobación de actas anteriores y si

93 No suele ser habitual contar con la transcripción para la elaboración del acta

94 Una sesión extraordinaria va directamente a la estación orden del día.

se autorizó la ejecución de acuerdos sin esperar la aprobación o se aprobó el acta con dispensa de su lectura. También el acuerdo sobre cuestiones de orden o cuestiones previas.

22. RECONSIDERACIÓN

22.1 La solicitud de reconsideración se presenta por escrito luego de las votaciones. (RCR Art. 58).

22.2 No se pueden presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de su aprobación con dispensa de su lectura.

En caso de que la comisión haya autorizado la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta, el límite temporal para la presentación de una reconsideración por escrito a los acuerdos adoptados es la ejecución misma del acuerdo.⁹⁵

22.3 Corresponde el presidente determinar la oportunidad de la votación de la reconsideración a un acuerdo adoptado.

22.4 La reconsideración se aprueba con la votación a favor de la mitad más uno del número legal de congresistas miembros de la comisión.

22.5 La reconsideración de una reconsideración previamente votada sólo procede por una sola vez, en el caso que se acredite los 3/5 del número legal de congresistas miembros de la comisión. En tal situación, la aprobación requiere del voto favorable de 2/3 del número legal de miembros.

Corresponde el presidente determinar la oportunidad de la votación de la reconsideración a un acuerdo adoptado.

95 Conforme al acuerdo del Pleno del 10 de junio del 2004, sobre la base de un informe de la Comisión de Constitución y Reglamento:

1. Es discrecionalidad del señor Presidente del Congreso de la República la determinación de la oportunidad de la votación de las reconsideraciones a los acuerdos adoptados pudiendo diferirlas hasta antes de la aprobación del acta en la sesión inmediata siguiente.
2. El límite temporal para la presentación de las reconsideraciones por escrito a los acuerdos adoptados es la ejecución misma del acuerdo. Luego, en la medida que el Presidente del Congreso de la República advierta la necesidad de conceder reconsideraciones, podrá concederlos de manera extraordinaria siempre que no haya ejecución del acuerdo.

SECCIÓN TERCERA

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

SUMARIO:

23. Iniciativas Legislativas. 24. Decretos de Árbitro. 25. Opiniones. 26. Dictámenes. 27. Observación del Poder Ejecutivo. 28. El Dictamen en el Pleno

23. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

- 23.1 La comisión adquiere competencia sobre una determinada proposición legislativa a partir del decreto de envío, del acuerdo de Consejo Directivo (RCR Art. 77) o del acuerdo del Pleno en caso de reenvío (RCR Art. 78).

En caso de que la proposición incumpla con los requisitos formales señalados en el Reglamento, la Oficialía Mayor, de conformidad con la vicepresidencia competente, procede a devolverla a su autor para la subsanación de las omisiones.

Con la notificación acerca de la exoneración del trámite de envío a comisiones (RCR Art. 31-A 2) precluye la responsabilidad de estudio y dictamen.

- 23.2 En la estación “Despacho” de la sesión, el presidente informa de los proyectos de ley y de resoluciones legislativas, así como de los asuntos materia de dación de cuenta por el Poder Ejecutivo, que han sido decretados a la Comisión para proceder a su estudio y, de ser el caso, a su dictamen. (RCR Art. 77).

Se incluye la observación formulada por el Presidente de la República a una proposición aprobada (autógrafa observada), lo cual se tramita como cualquier proposición y corren en el expediente que le dio origen (RCR Art. 79).

También se incluyen aquellas iniciativas legislativas de anteriores periodos parlamentarios⁹⁶cuya actualización haya sido acordada por el Consejo Directivo.⁹⁷

- 23.3 Conforme a Reglamento, las comisiones estudian las proposiciones (RCR Art. 73 b) y tienen sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo (RCR Art. 77).

⁹⁶ Acuerdo de Consejo Directivo 19-2016-2017/CONSEJO-CR, al final del periodo parlamentario, todos los procedimientos terminan en el estado en que se encuentran, y son remitidos al archivo. Por tanto, para dar continuidad en los casos en que se considere pertinente y necesario, es necesario tomar acuerdos de actualización.

⁹⁷ Normalmente Consejo Directivo toma un acuerdo al inicio del periodo parlamentario correspondiente, sobre archivamiento y criterios para la actualización. La norma vigente se puede ver en el Acuerdo 19-2021-2022/CONSEJO-CR (3ra sesión del 17 agosto de 2021).

Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia (Constitución 105, RCR Art. 76 1 a).

Cuando se trata de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa o reconsideración, o por observación formulada por el Presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles (RCR Art. 77).

- 23.4 La comisión puede adoptar criterios para priorizar el estudio y dictamen de las iniciativas a su cargo, entre ellos, la disponibilidad efectiva de opiniones especializadas consultadas sobre la proposición, en especial cuando existe la obligación legal de contar con informe previo del Poder Ejecutivo; también cuenta la consideración de la agenda legislativa acordada por el Pleno o la necesidad de respuesta a demandas sociales.
- 23.5 Compete a la comisión la calificación de admisibilidad de los proyectos que le son decretados, examinando la conformidad con la normativa constitucional, legal y reglamentaria (RCR Artículos 75, 76, 77).⁹⁸
- 23.6 En los casos de iniciativas planteadas por el Poder Ejecutivo, la comisión puede solicitar que complete los requisitos que deben acompañar a la iniciativa presentada⁹⁹, brinde información complementaria que sustente la proposición¹⁰⁰, o convocar al ministro responsable a fin de ampliar la sustentación.

98 El examen de admisibilidad permite orientar el curso de acción a seguir con relación al proyecto (dictamen favorable, dictamen negativo o decreto de archivo). Este examen implica revisar el cumplimiento de los requisitos generales (RCR 75) y especiales (RCR 76), los antecedentes, la naturaleza de la legislación propuesta, entre otros. También es útil constatar el cumplimiento de los requisitos formales.

99 Tal es el caso de los informes y antecedentes técnicos en materia demarcatoria (RCR 76 e), el informe del órgano rector del sistema de modernización de la gestión pública en materia de asignación de competencias, organización y funciones de las entidades del sector público (Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado). Si la proposición no se origina en el Poder Ejecutivo, es necesaria disponer de la opinión técnica previa al dictamen.

100 Es importante, por ejemplo, conocer el informe especializado del ente rector de política o de sistema funcional o administrativo correspondiente. Esto es pertinente incluso en proposiciones alcanzadas por el Poder Ejecutivo; y también en los casos de organización del Estado, gestión pública o materia económica presupuestaria, cuando se requiere opinión previa.

- 23.7 En el caso de las entidades que tienen derecho a iniciativa legislativa en materias que les son propias (Constitución Art. 107 y RCR Art. 76), se requiere constancia del órgano facultado para aprobar la presentación de la proposición, según la norma orgánica pertinente.¹⁰¹

24. DECRETOS DE ARCHIVO

- 24.1 La decisión acerca de enviar al archivo una proposición suele fundamentarse en el estudio de admisibilidad.

La comisión está facultada para rechazar de plano y archivar una iniciativa legislativa cuando no cumpla con los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso. También cuando no guarde compatibilidad con la Constitución o contradiga norma constitucional. (RCR Art. 77).

También se puede anotar entre otras razones de archivo, cuando el asunto que trate no requiera de ley, o incurra en sobrerregulación o se configure una situación de sustracción de la materia.¹⁰² Igualmente, cuando se invada competencias exclusivas y excluyentes de otros organismos estatales o pretenda orientar el sentido de su ejercicio.

- 24.2 La decisión requiere del acuerdo de la comisión y se materializa mediante un decreto de archivo suscrito por el presidente y el secretario de la comisión. El decreto se remite a Oficialía Mayor para su conocimiento y fines. (RCR Art. 70 c).

Los decretos de archivamiento o inadmisibilidad no requieren de solicitudes de opinión.

101 Se trata, por ejemplo, de Sala Plena de la Corte Suprema, del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, del Concejo Municipal o del Consejo Regional, que aprueba la propuesta legislativa en materias de su competencia.

102 “[...] carece de objeto pronunciarse sobre el fondo de la materia controvertida al haberse producido sustracción de la materia [...]” (STC 0049-2000-AA/TC). La sustracción de la materia suele ser una causal de improcedencia sobreviniente en el transcurso del procedimiento legislativo, por ejemplo, emisión de normativa sobre la materia, o si la comisión ya se hubiera pronunciado sobre la materia específica.

25. OPINIONES

- 25.1 El presidente dispone el pedido de opiniones técnicas o informaciones adicionales sobre las iniciativas legislativas a las entidades públicas¹⁰³ o privadas vinculadas con la materia.

En caso de no obtener respuestas de las entidades públicas, el presidente puede reiterar el pedido, con arreglo al procedimiento descrito en el artículo 87 del Reglamento, vinculada al procedimiento de pedido de información.

- 25.2 La disponibilidad de opiniones es un insumo importante y sustantivo para proceder al estudio y dictamen de una iniciativa legislativa.

- 25.3 Conforme al artículo 79 de la Constitución, se requiere de informe técnico previo del Ministerio de Economía y Finanzas en las iniciativas de materia tributaria.

El informe técnico previo es necesario¹⁰⁴ dentro del procedimiento legislativo, para que no se contradiga la prohibición constitucional sobre iniciativa de gasto del Congreso, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional.¹⁰⁵

También debe ser consideradas las reglas de estabilidad presupuestaria, en especial los proyectos de normas legales que generen gasto público, las cuales 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

103 Los congresistas tienen derecho a pedir los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración en general y obtener respuesta oportuna Constitución 96 y RCR 22 b).

104 En casos tales como la creación de universidades (Ley 26439, artículo 6), o para la creación de distritos o provincias opinando sobre la sostenibilidad fiscal (D.Leg. 1275, quinta disposición complementaria final).

La ley 26642 señala que el informe a que se refiere el tercer párrafo del artículo 79 de la Constitución (beneficios y exoneraciones tributarias), debe ser remitido dentro de los 30 días calendario posteriores a la fecha de recepción de la solicitud. La opinión contenida en el informe no obliga a la comisión dictaminadora. Vencido el plazo se reitera el pedido concediendo 7 días calendarios adicionales, transcurridos los cuales y si no hubiera respuesta la comisión solicitante procede a dictaminar.

105 Cfr. ST 00019-2011-PI/TC, FJ 17 y 19; referida a la creación de universidades públicas.

aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el presupuesto; y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.¹⁰⁶

25.4 Sobre normas de organización del Estado y asignación de competencias, se requiere opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁰⁷, que debe ser atendida dentro de los 30 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud.¹⁰⁸

25.5 La comisión publica en el sitio web correspondiente¹⁰⁹, las solicitudes de opinión formuladas a organismos estatales o entidades privadas en relación con las iniciativas en estudio. Igualmente, y con particular importancia, publica las respuestas recibidas o las alcanzadas motu proprio así como en especial las respuestas recibidas; y aquellas que implican opinión técnica previa requerida legalmente.

26. DICTÁMENES

26.1 Son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios realizados sobre las iniciativas legislativas que son sometidas a conocimiento de la comisión, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. (RCR Art. 70).

26.2 Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso (Constitución Art. 105), que implica la exoneración de dictamen por la Junta de Portavoces.¹¹⁰

¹⁰⁶ Cfr. El artículo 2 de la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022

¹⁰⁷ Ley 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. (2da disposición). En específico la opinión es de la Secretaría de Gestión Pública, que es el ente rector del sistema administrativo de modernización del Estado.

¹⁰⁸ La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (Ley 27658, art. 5-A).

¹⁰⁹ Puede ser su página web

¹¹⁰ La Junta de Portavoces puede exonerar del trámite de comisiones (RCR 31-A 2) salvo casos determinados. Para ello requiere de la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados.

La exoneración del trámite de comisiones requiere de un escrito sustentado de un grupo parlamentario a la aprobación de los tres quintos de los miembros del Pleno allí representados. No se puede exonerar a las iniciativas de reforma constitucional, leyes orgánicas, normas en materia tributaria o presupuestal. (RCR Art. 31-A-2 y Art. 73).

- 26.3 Los autores de los proyectos a que hace referencia un dictamen son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. (RCR Art. 70).
- 26.4 Para la consideración y estudio de las proposiciones legislativas, además de las opiniones solicitadas formalmente, es posible recoger los puntos de vista que por iniciativa propia alcancen organizaciones públicas, privadas y ciudadanos¹¹¹, las opiniones formuladas verbalmente en sesiones de órganos parlamentarios, audiencias públicas y otros eventos especializados, así como la revisión de la bibliografía relevante.
- 26.5 Los dictámenes se ajustan a criterios de técnica legislativa y deben incluir (RCR Art. 70):
- 1) La exposición del problema que se pretende resolver.
 - 2) Una sumilla de las opiniones de las organizaciones ciudadanas.
 - 3) Una sumilla de las opiniones técnicas de instituciones públicas y privadas.
 - 4) Referencia al estudio de antecedentes legislativos.
 - 5) El efecto de la proposición sobre la legislación nacional precisando normas que se derogan o modifican.

¹¹¹ Los ciudadanos pueden hacer llegar sus opiniones por iniciativa propia o a través de los medios de participación ciudadana del Congreso.

- 6) La ponderación de costo beneficio de la proposición, efectos monetarios y no monetarios, impacto económico; cuando corresponda impacto presupuestal, impacto ambiental; y la identificación de beneficiados o perjudicados con la propuesta.
- 26.6 Es aconsejable, en lo posible o viable, la consulta de redacción y formato de la fórmula legal, al área de técnica legislativa.
- 26.7 La inclusión de dictámenes en el orden del día de la sesión de la comisión es una decisión que corresponde al presidente de la comisión.
- 26.8 Cuando la iniciativa legislativa corresponde al ejercicio de una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, no son posibles modificaciones de la fórmula alcanzada en la proposición, este es el caso de los tratados internacionales o las acciones demarcatorias.

En asuntos de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, por ejemplo, en materia de demarcación territorial, si se advierten vacíos, errores o insuficiencias en el texto, se debe solicitar oficialmente la subsanación, la cual debe ser remitida por la Presidencia del Consejo de Ministros y se incorpora como tal al dictamen.

- 26.9 Los dictámenes pueden concluir (RCR Art. 70) en la aprobación de la proposición en sus términos (literal a), la aprobación con modificaciones por lo que acuerda un texto sustitutorio (literal b), remitiendo al Pleno la documentación completa de aprobación del dictamen.

También pueden, en la no aprobación y envío al archivo, de manera fundamentada, o en la inhibición de conocimiento (literal c) cuando la propuesta no esté en su ámbito de competencia. Así mismo es posible recomendar la

conformación de una comisión especial que profundice su examen o solicitar un plazo adicional para su estudio (literal d).

26.10 La comisión puede adoptar como propia la conclusión a la que haya arribado en su dictamen otra comisión¹¹² para tal efecto acoge como propia fórmula legal planteada en esa otra comisión.

26.11 Son dictámenes acumulativos cuando abarcan dos o más iniciativas legislativas analizadas y dictaminadas conjuntamente en razón de la materia que tratan.

No se puede acumular proyectos al dictamen recaído sobre una proposición que corresponda al ejercicio de una competencia exclusiva y excluyente.

26.12 Las comisiones no pueden pronunciarse más de una vez sobre una misma materia. Sin embargo, la comisión puede solicitar de manera fundamentada que el Consejo Directivo acuerde el retorno del dictamen para mayor y mejor estudio.

Los nuevos proyectos de ley que se presenten sobre una materia en la que la comisión ya haya procedido a emitir dictamen, pueden ser acumulados, pero cuando se abra debate sobre el tema en el Pleno. En este caso la acumulación no implica por sí misma modificaciones en la fórmula legal.

Eventualmente la comisión también podría optar por un decreto de archivo de cada una de las nuevas iniciativas sobre el mismo asunto sobre el que se ha pronunciado, pues efectivamente se configura una situación de sustracción de la materia, al haberse emitido dictamen previamente.

112 A esta situación se le suele denominar un dictamen de adhesión.

Si la comisión se ha pronunciado sobre distintos aspectos modificatorios de la misma ley y si así lo amerita el asunto, debido a nuevas proposiciones de singular importancia, la comisión puede optar por aprobar y emitir una nueva fórmula legal sustitutoria, que recoja los aspectos del dictamen presentado e incorpore las nuevas propuestas. El nuevo texto sustitutorio, debidamente fundamentado es remitido para su consideración por el Pleno.

La Comisión debe cuidar de emitir un solo dictamen modificatorio sobre una misma ley o acotar adecuadamente la materia modificada en una ley.

26.13 Los dictámenes son aprobados por unanimidad o por mayoría. (RCR Art. 70).

El dictamen por unanimidad debe estar firmado por todos los miembros hábiles de la comisión (RCR Art. 70), presentes en la sesión en que se aprobó.

Los dictámenes en mayoría requieren ser firmados al menos por la mayoría de los congresistas presentes en el momento de su aprobación, así como por los miembros que decidan suscribirlos posteriormente hasta antes de ser considerados por el Consejo Directivo.

Los dictámenes en minoría están firmados por cualquier número de congresistas miembros de la comisión.¹¹³

Los dictámenes de mayoría y minoría son considerados como propios de la comisión y todos son rubricados por el secretario.

¹¹³ Conforme a la disposición vigente basta ser miembro de la Comisión para presentar un dictamen en minoría, asumiendo que se trata de un miembro titular.

La suscripción y rúbrica de dictámenes se realiza físicamente o por medio de firma digital, debidamente acreditada conforme a ley y según sea acordado.

- 26.14 Cuando la comisión decide por la no aprobación del proyecto de ley o de resolución legislativa, este es remitido al archivo.

En ese caso no se podrá presentar una nueva proposición sobre la misma materia hasta el nuevo periodo anual de sesiones.

- 26.15 Si los dictámenes de minoría igualan o superan en número de firmas al de mayoría debido a las adhesiones posteriores, ambos deben de ser considerados por la comisión, hasta lograr establecer con claridad las posiciones de mayoría y minoría.

- 26.16 La información inicial del documento del dictamen debe facilitar la interfaz con los procedimientos siguientes. Un formato posible para la consideración del Área de Trámite Documentario es el siguiente:

Señor Presidente:

*La Comisión de, en la sesión ordinaria (extraordinaria), celebrada el del período anual de sesiones 20... – 20..., acordó por **UNANIMIDAD/MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el/los proyecto/s de ley, con el voto favorable de los congresistas... (**enumerar nombres**).*

*Votaron en contra los congresistas (**enumerar nombres**) y se abstuvieron los congresistas... (**enumerar nombres**).*

La Comisión acordó, en la misma sesión, autorizar que se ejecute el trámite del presente dictamen sin esperar la aprobación del acta.

- 26.17 Es aconsejable cuidar la redacción de la sumilla del dictamen, ubicada en el encabezado del documento, que menciona los proyectos examinados y la materia que se aborda; así como la redacción de la conclusión que está vinculada habitualmente con un texto sustitutorio y un título de la fórmula legal propuesta. No necesariamente hay una coincidencia entre la materia que aborda la sumilla y el título de la norma propuesta.

27. OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

- 27.1 Si el Presidente de la República formula observaciones sobre la totalidad o una parte de la proposición aprobada, estas se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada. (RCR Art. 79).
- 27.2 La Comisión puede solicitar al Poder Ejecutivo la sustentación o ampliación de informes acerca de la observación formulada y puede solicitar opiniones especializadas sobre la materia.

También puede solicitar que el Poder Ejecutivo incluya en el documento que contiene la observación, textos alternativos a los aprobados por el Congreso y que permita el real entendimiento del contenido de las observaciones formuladas.¹¹⁴

Cuando por efecto de la observación fuera menester la modificación de fechas, se considera que tal situación fluye de la observación.

- 27.3 Luego del análisis exhaustivo de las observaciones del Poder Ejecutivo, la comisión puede optar por una de las siguientes alternativas de dictamen (RCR Art. 79-A):¹¹⁵

¹¹⁴ Acuerdo de Consejo Directivo 081-2003-2004/CONSEJO-CE (16 de setiembre de 2003) se oficia al Poder Ejecutivo para que el documento con que remite sus observaciones a las autógrafas de ley incluya un texto alternativo al aprobado por el Congreso. El acuerdo señala que, de este modo, se facilitará el entendimiento cabal del sentido de las observaciones y que se genere con mayor claridad, la posición institucional del Poder Legislativo sobre las observaciones.

¹¹⁵ Originalmente cfr. Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 - 1) Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.

 - 2) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

- 27.4 La aprobación de un dictamen de insistencia del texto de la autógrafa, que rechaza todas las observaciones formuladas, ante las observaciones de Poder Ejecutivo está en el marco de la aprobación “en sus términos”. (RCR Art. 70 literal a). En ese sentido el documento que contiene el dictamen no tendría que incorporar la fórmula legal en el documento respectivo.
- 27.5 En caso de que la autógrafa de la ley observada, haya devenido de un proyecto exonerado de trámite de envío a comisiones, la observación es decretada a la comisión competente en función de su especialidad (RCR Art. 79).
- 27.6 No procede nuevas acumulaciones de proyectos en la consideración de las observaciones del Poder Ejecutivo, pues la materia es la autógrafa misma, aunque administrativamente esta corra en el expediente que dio origen a la ley observada.

28. EL DICTAMEN EN EL PLENO

- 28.1 En la presentación del dictamen ante el Área de Trámite Documentario, se verifica que las firmas que lo suscriben o las firmas electrónicas en caso de la presentación del documento virtual, concuerden con los votos favorables emitidos en la sesión correspondiente.

El dictamen que se entrega al Área de Trámite Documentario debe contener la rúbrica del congresista secretario de la comisión y estar acompañado del acta correspondiente aprobada. De lo contrario, en el dictamen debe constar la votación ejecutada y la autorización de la comisión para ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta o que el acta fue aprobada con dispensa de su lectura.¹¹⁶

- 28.2 Luego, el dictamen pasa a relatoría y el Consejo Directivo lo incorpora al Orden del Día o a la Agenda del Pleno (RCR Art. 30 e). Eventualmente, puede ser incorporado por la Junta de

¹¹⁶ La rúbrica del congresista secretario de la Comisión da fe del documento.

Portavoces mediante un acuerdo de ampliación de agenda. (RCR Art. 31-A 4).

- 28.3 Las reglas generales de debate y aprobación en el Pleno del Congreso están señaladas en los artículos 55 y 78 del Reglamento.

El criterio general señala que no se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado por lo menos siete días calendario antes, salvo dispensa aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. (RCR Art. 78).

La exoneración de los trámites de envío a comisiones y de prepublicación, requiere de la solicitud sustentada de un grupo parlamentario y el voto favorable de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados. (RCR Art. 31-A, 2)¹¹⁷. No se pueden exonerar de trámite, iniciativas de reforma constitucional, iniciativas de leyes orgánicas, o iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal (RCR Art. 31-A, 2 y Art. 73).

- 28.4 Incluido en la agenda y anunciado el asunto, el presidente de la comisión es llamado para sustentar ante el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente el dictamen aprobado por la comisión.¹¹⁸

El tiempo asignado no es mayor a 10 minutos.

En caso de ausencia o impedimento, sustenta el vicepresidente o el secretario, respetando esta prelación. (RCR Art. 55 b). La comisión puede acordar designar

117 En este caso el número total de referencia se define de manera distinta. El número total se establece por "... los miembros del Congreso allí representados ..." que refiere a los representados en la Junta de Portavoces, lo cual excluye a los no agrupados .

118 Eventualmente puede tratarse de un dictamen elaborado en un periodo anual de sesiones anterior.

supletoriamente para la sustentación correspondiente a un congresista miembro de la comisión. (RCR Art. 55 b).

- 28.5 Antes del inicio del debate interviene en primer lugar el presidente de la comisión principal, con el dictamen de mayoría, luego un congresista que suscribe el dictamen de minoría, en caso de haberlo; posteriormente el presidente de la segunda comisión y finalmente si hay dictamen en minoría de la segunda comisión.
- 28.6 Si el dictamen es por unanimidad se procede a votar, aunque este proceder no sea el usual. Lo habitual es que se abra debate y se otorgue dos minutos a cada grupo parlamentario para exponer las razones de su posición. Puede acontecer la apertura de un debate más amplio.
- 28.7 Si hubiese dictámenes divergentes de más de una Comisión sobre la misma o las mismas proposiciones de ley, primero se debatirá el de la Comisión que figure en primer término en el decreto de envío. (RCR Art. 55, b).

Debe tenerse en cuenta que lo que está en debate en primer lugar es el dictamen en mayoría; si fuera aprobado se archiva todo lo demás. Si es rechazado el de mayoría, se debatirá el de minoría.

- 28.8 Cuando dos comisiones hayan dictaminado sobre la misma materia, es posible que los presidentes entreguen, previo al debate, un texto sustitutorio consensuado. Esto suele suceder si los dictámenes van en el mismo sentido y sus diferencias fueran puntuales.
- 28.9 Agotado el debate el presidente puede solicitar se proceda a votar la fórmula legal del dictamen o un nuevo texto sustitutorio que se entrega a la mesa y se publica de manera previa al voto.

El presidente de la comisión dictaminadora recibirá los aportes y sugerencias escritas y firmadas de los congresistas durante el debate, luego de lo cual, de ser el caso, presentará un texto sustitutorio debidamente sustentado, al que se dará lectura antes de ser sometido a votación del Pleno. (RCR Art. 55, b).

El nuevo texto sustitutorio puede incorporar aspectos introducidos y propuestos en el debate. Para tal efecto es posible que solicite un cuarto intermedio para precisar la nueva fórmula legal sustitutoria. También puede incluir mejoras de técnica legislativa para una mejor expresión de sus contenidos.¹¹⁹

Lo habitual es que la fórmula legal propuesta sea publicada en la plataforma a electrónica pertinente o sea leída por el relator en el Pleno. Anteriormente la nueva fórmula legal era repartida impresa a los congresistas presentes.

Así mismo, el nuevo texto puede ser consensuado y suscrito por los presidentes de las comisiones dictaminadoras.

Junto con el texto sustitutorio que se somete al voto, se entrega la fundamentación de los cambios incluidos, que como es obvio se corresponde con la intervención de cierre del presidente de la comisión, en la cual explica los cambios y da cuenta del sentido del texto invocando el voto favorable de sus colegas.

- 28.10 Puede ocurrir que luego de una cuestión previa (RCR Art. 60), el Pleno acuerde que la materia vuelva a comisión de origen o sea remitido a otra u otras comisiones, para mejor estudio (RCR Art. 78). Se debe fijar el plazo para que se emita dictamen.

¹¹⁹ El presidente de la comisión expone el sustento de todas las modificaciones de contenido de la fórmula sustitutoria y de eso queda constancia en la grabación y en el acta de la sesión. Es usual que el texto de sustentación se alcance a relatoría acompañando el nuevo texto sustitutorio. Debe recordarse que la intervención de sustento puede señalar que se han introducido modificaciones de técnica legislativa y explicar solo aquellas que fueran de mayor relevancia.

- 28.11 En caso de que la Junta de Portavoces hubiera exonerado una proposición legislativa del trámite de comisiones (RCR Art. 31-A 2), la intervención del presidente de la comisión informa de los principales contenidos de la proposición o en su caso, del contenido de la observación del Poder Ejecutivo.
- 28.12 Suele procederse a la acumulación de proposiciones legislativas al dictamen en debate en el Pleno, con la aceptación del presidente de la comisión¹²⁰, si se trata del mismo asunto y si efectivamente están decretadas previamente a la comisión informante. Sin embargo, está en la potestad del Pleno, por consideraciones de valoración política, la acumulación de proyectos que no cumplan con este criterio.¹²¹

La acumulación de proyectos en esta estación, no implica asumir automáticamente el contenido de la propuesta, más bien tiene la finalidad de control “estadístico” de las proposiciones tramitadas.

Puesto a debate en el Pleno un dictamen recaído en la observación del Poder Ejecutivo, no procede acumulación ni desacumulación de proyectos de ley, puesto que la materia en debate es la observación y el dictamen recaído en ella.

- 28.13 Procede la votación según las reglas y requisitos de mayoría que fija el Reglamento según el tipo de norma. La segunda votación, salvo los casos que señala el Reglamento (RCR Art. 78 párr. 8° y 9°), se efectúa transcurridos siete días calendarios, como mínimo Esta segunda votación será a totalidad y con debate (RCR Art. 73 e y Art. 78).

120 Suele suceder con proposiciones presentadas luego de emitido el dictamen. En este caso la comisión podría haber optado por archivar la propuesta, pues ya se pronunció. Si quisiera variar su pronunciamiento debiera solicitar el retorno del dictamen.

121 Es posible argumentar que no procede la acumulación de iniciativas en el Pleno o en comisión, pese a que se trate del mismo asunto, si la proposición corresponde a una materia en la cual el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para su presentación. Sin embargo, prima la valoración política de la comisión o el Pleno sobre la materia.

Si luego de este debate, previo a la segunda votación, hubiera alguna modificación en el texto, debe ser considerada como primera votación.

No puede exonerarse de segunda votación en la misma sesión en la que fueron aprobadas, aquellas proposiciones previamente exoneradas de estudio y dictamen en comisión (RCR Art. 73 b) o de publicación previa (RCR Art. 73 c).

Excepcionalmente, el presidente de la comisión puede solicitar a continuación que el Pleno exonere del trámite de segunda votación, para tal efecto debe obtener el voto favorable de no menos de los tres quintos del número legal de congresistas (RCR Art. 78). La Comisión Permanente no está facultada para acordar este tipo de exoneración.

28.14 Antes de la remisión de la Autógrafa al Poder Ejecutivo para su publicación, debe contar con el visto bueno del presidente de la comisión, o de los dos presidentes que presentaron el texto sustitutorio consensuado.

28.15 Aunque a lo largo del procedimiento de elaboración y aprobación del dictamen se debe cuidar de una buena técnica legislativa¹²², en el texto sustitutorio que se presente al Pleno luego del debate, pueden ser incluidos cambios debido a una mejor técnica legislativa. Tales casos pueden ocurrir por iniciativa de la propia comisión, también como consecuencia del debate, o por sugerencia de la oficina especializada de la oficialía mayor.

Existe la posibilidad de que el Pleno, por mayoría simple de los presentes, acuerde la conformación de una comisión de

¹²² Una posibilidad es solicitar la revisión de la fórmula legal por la oficina especializada antes de la sesión de comisión. Si las modificaciones son posteriores, se debe evaluar la necesidad de dar cuenta de ellas a la comisión antes del trámite respectivo, en los casos que el contenido hubiera sido alterado.

redacción conformada por tres congresistas para revisar la redacción de la proposición aprobada, considerando criterios de técnica legislativa (RCR Art. 78).

Igualmente, antes de la emisión de la autógrafa es posible corregir errores formales¹²³, que en cada caso son evaluados junto con el área de Relatoría y Agenda y con la Oficialía Mayor. Si acaso hubiera cambios necesarios, éstos deben ser aceptados por el presidente de la comisión informante, de lo cual queda constancia en la autógrafa que se le alcanza para su visto bueno.

- 28.16 Si en el texto aprobado, se advirtiera errores materiales que afectan o alteran el contenido sustantivo de la fórmula legal, es necesario el trámite de una aclaración ante el Pleno.

Para tal efecto el presidente de la comisión debe emitir la respectiva comunicación estableciendo de manera clara el contenido de la aclaración en el texto (dice... debe decir...) de manera fundamentada. El texto materia de aclaración es sometido al voto en el Pleno.

¹²³ Con arreglo a las formalidades de técnica legislativa del Congreso, que la oficina responsable de revisión ya haya advertido y acotado.

SECCIÓN CUARTA

FISCALIZACIÓN

SUMARIO:

29. Precisión. 30. Responsabilidad sobre políticas. 31. Informes con mandato legal. 32. Invitaciones para informar. 33. Obligación de responder.

29. PRECISIÓN

La función de fiscalización de las comisiones ordinarias (RCR Art. 35-A) debe ser entendida en el contexto de la función de control político a la que se refiere el Reglamento (RCR Art. 5).

Como ya se ha dicho, el Reglamento utiliza el término “fiscalización” cuando se refiere a las prioridades funcionales de las comisiones ordinarias. Pero el propio Reglamento enuncia los procedimientos de control político (RCR Art. 64 b) y los desarrolla con detalle en una sección especial (RCR Artículos 82 al 92).¹²⁴

Se enuncia a continuación los procedimientos más frecuentes de ejercicio de la función de fiscalización.

30. RESPONSABILIDAD SOBRE POLÍTICAS

30.1 Dentro del periodo anual de sesiones cada comisión prioriza la invitación a los ministros correspondientes responsables del diseño e implementación de políticas nacionales y sectoriales¹²⁵ vinculadas a su ámbito de competencia, para informar con relación a su diseño, implementación o la evaluación de su desempeño¹²⁶.

La exposición del ministro da lugar a debate y, eventualmente a la formulación de conclusiones y recomendaciones respecto de la política en examen.

30.2 Son también materia de solicitud de informe de los responsables políticos: la forma de aplicación de asignaciones presupuestales, cualquier medida o decisión que implique gestión u omisión de funciones, el uso de fondos públicos; así

¹²⁴ Es importante recordar que concejos regionales y concejos municipales tienen asignada la función fiscalizadora (Const. 191.2 y 194.4) y en específico de sus respectivos órganos ejecutivos (LBD 21.1)

¹²⁵ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; DS 029-2018-PCM, aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y R. 057-2018/CEPLAN/PCD, Guía de Políticas Nacionales.

Se debe tener en cuenta la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo sobre políticas nacionales y sectoriales (LOPE 4) así como la normativa relevante en la materia. También conviene revisar el inventario de políticas nacionales vigentes organizadas por sector (<https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>)

¹²⁶ Sobre la responsabilidad de los ministros, cfr. Constitución 119 y LOPE, el capítulo III y en especial 22.2; 23.1 a); 23.2 a); 23.3 a); y, 25 párr. 1° y 2°.

como la conducta política, los actos de administración, el uso y disposición de bienes y recursos públicos, entre otros.

- 30.3 Igual procedimiento se sigue cuando se trata de altos funcionarios con responsabilidades específicas dentro del ámbito de responsabilidad de la Comisión.

31. INFORMES CON MANDATO LEGAL

- 31.1 Cuando el Poder Ejecutivo, por mandato legal, remita informes sobre materia específica,¹²⁷ el presidente de la comisión envía a todos los congresistas miembros copia electrónica del documento y en la siguiente sesión da cuenta y consulta a la comisión el curso de acción a tomar.
- 31.2 Un informe remitido por el Poder Ejecutivo puede dar lugar a que la comisión invite a la autoridad responsable para su sustentación o ampliación, así como para el requerimiento de adjuntar información adicional, y da lugar a la apertura de debate sobre la materia.
- 31.3 Cuando la comisión, por mandato legal, evalúa una política de Estado o política nacional¹²⁸ y que motiva un pronunciamiento, el informe que sea elaborado debe ser sometido a debate y aprobación por la comisión, con las mismas reglas aplicadas a los dictámenes.

32. INVITACIONES PARA INFORMAR

- 32.1 La invitación a ministros (RCR Art. 84), gobernadores regionales (Constitución Art. 191) y alcaldes, así como la de otros altos funcionarios, debe considerar con precisión los asuntos de interés público sobre los cuales se les pide informar

127 Por ejemplo: Informe sobre SUNAFIL (Ley 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, art 8); Informe sobre Comedores Populares (Ley 30790, Ley que promueve a los Comedores Populares como unidades de emprendimiento para la producción, segunda disposición final); Informe sobre plan de desarrollo económico, social y ambiental a que se refiere la ley y su impacto en el departamento de Apurímac (Ley 30589, Ley que promueve el desarrollo económico y social de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas, art. 4).

128 Por ejemplo, Evaluación anual del proceso de descentralización, (novena disposición de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

o emitir opinión. Terminada la exposición del informe, se abre debate.

- 32.2 Los gobernadores regionales “[...] están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiere de acuerdo con Ley y Reglamento del Congreso de la República y bajo responsabilidad.” (Const. Art. 191).

Vale la pena señalar que en la ley orgánica correspondiente no está regulada la obligación de asistir y en el Reglamento del Congreso tampoco está regulado el procedimiento a seguir, así como las materias sobre las cuales deben informar, considerando que los gobiernos regionales tienen en el Consejo Regional su propio órgano fiscalizador (Constitución Art. 191).

Un razonamiento análogo puede hacerse respecto de alcaldes y municipalidades.

- 32.3 Es potestad de los invitados responder inmediatamente sobre asuntos que no figuren en la invitación.

Suele ser habitual que tales asuntos se respondan, por escrito y posteriormente, así como las preguntas no absueltas o las preguntas de congresistas ausentes en ese momento.

33. INVITACIONES PARA INFORMAR

- 33.1 Si un ministro o funcionario no responde una solicitud de información reiterada por un congresista y que ha sido puesta en conocimiento de la Mesa Directiva, está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. (RCR Art. 87 2°).

SECCIÓN QUINTA

INFORMES DE LA COMISIÓN

SUMARIO:

34. Emisión de Informes. 35. Informes consultivos. 36. Informes a Consejo Directivo.

34. EMISIÓN DE INFORMES

- 34.1 Los informes (RCR Art. 71) son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones a las que se arriba.
- 34.2 Para la presentación de los informes en mayoría y minoría se aplican las mismas reglas que para los dictámenes. (RCR Art. 71).

35. INFORMES CONSULTIVOS

- 35.1 Las comisiones ordinarias presentan informes para absolver consultas especializadas, los cuales serán bien fundamentados, precisos y breves. (RCR Art. 71).
- 35.2 Los informes de la Comisión de Constitución y Reglamento que se emitan absolviendo consultas sobre la interpretación del Reglamento tienen carácter vinculante si el Pleno los aprueba con más de la mitad del número legal de Congresistas. (RCR Art. 71).

36. INFORMES A CONSEJO DIRECTIVO

- 36.1 Las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos, y de ser el caso la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, emiten, cada una, un informe a Consejo Directivo que califica si un decreto supremo que declara estado de excepción o lo prorroga, cumple con los parámetros formales establecidos en la Constitución, así como con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión.

Para tal efecto tienen un plazo improrrogable de 15 días útiles. El informe se vota con las mismas reglas de los dictámenes, y se remite a Consejo Directivo el segundo día útil luego de su aprobación. El informe puede ser acompañado de un dictamen que recomienda dejar sin efecto el decreto supremo, derogándolo. (RCR Art. 92-A).

SECCIÓN SEXTA

REPRESENTACIÓN

SUMARIO:

37. Pedidos de Información

37. PEDIDOS DE INFORMACIÓN

37.1 Aunque no se encuentra dentro de las prioridades señaladas a las comisiones como función legislativa y de fiscalización (RCR 35 a), las comisiones suelen recibir solicitudes de intervención en asuntos determinados, que responden a la lógica de la función de representación propia de los congresistas.

También se pueden agrupar los pedidos formulados por los congresistas en las sesiones ordinarias y que se espera refuercen las propias solicitudes formuladas desde sus despachos congresales.

37.2 Respetando la autonomía y competencias asignadas en el Estado, habitualmente se “corre traslado” ante la autoridad ejecutiva competente solicitando “información sobre el estado de situación y la manera como se está atendiendo el asunto”. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite. (RCR Art. 87).

37.3 La solicitud de información se hace al amparo de derechos funcionales de los congresistas: “a presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen” (RCR Art. 22 e).

También se suele hacer mención del derecho funcional a “... pedir los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración en general y obtener respuesta oportuna” (Constitución Art. 96 y RCR Art. 22 b).¹²⁹

¹²⁹ En ese sentido no es pertinente a la función de control político del Congreso, solicitar información al amparo de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

SECCIÓN SÉTIMA

INSTRUMENTOS

SUMARIO:

38. Plan de trabajo. 39. Sitio Web. 40. Sistema de Trámite. 41. Acervo Documentario. 42. Formato de documentos.

38. PLAN DE TRABAJO

- 38.1 El plan de trabajo de la comisión se aprueba en sesión al inicio del periodo anual de sesiones, a propuesta del presidente, y expresa los objetivos y las prioridades políticas acordadas por la comisión.
- 38.2 El plan de trabajo toma en cuenta la agenda legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responde al acuerdo de los distintos grupos parlamentarios representados en la comisión. (RCR Art. 36).

Señala las principales materias legislativas y de control político que se pretende abordar en el periodo anual de sesiones, también anota los asuntos relevantes que se trata de someter a control político y fiscalización.

Así mismo incluye indicación de actividades a realizar en el periodo anual de sesiones, lo cual está sujeto a la disponibilidad presupuestaria que le es asignada a la comisión.

- 38.3 La implementación del plan de trabajo (tal como ocurre con la agenda legislativa), está siempre condicionada a su viabilidad política en el seno de la comisión, así como también a las prioridades y contingencias sociales e institucionales que se presenten dentro del periodo anual de sesiones.
- 38.4 Por su naturaleza, el plan de trabajo es materia del informe de gestión parlamentaria, pero, como es evidente, no puede ser objeto de una auditoría administrativa de cumplimiento, por su naturaleza eminentemente política.

39. SITIO WEB

- 39.1 El Departamento de Comisiones define un formato básico para el sitio web de las comisiones ordinarias. El presidente de la comisión designa al personal responsable de su constante actualización.
- 39.2 La página web tiene un formato básico para todas las comisiones. Publica información permanente de la comisión:

integrantes, directiva y principales documentos que dan cuenta de su labor: sesiones, labor legislativa, labor de representación, labor de control político y notas de prensa con relación a sus actividades, entre otros.

- 39.3 Mantiene complementariedad y enlaces (links) que vinculan con otras bases de datos disponibles en la página web del Congreso, en especial, la de proyectos de ley, donde se puede seguir el trámite legislativa y en especial las respuestas a las opiniones solicitadas sobre los proyectos de ley.
- 39.4 Respecto de las sesiones, publica regularmente información vinculada a cada una: citación, agenda, acta, reporte de correspondencia recibida y emitida, informes recibidos y dictámenes en debate, entre otros. También el material audiovisual utilizado para las exposiciones e informes. También se mantiene el registro audiovisual de las sesiones.

40. SISTEMA DE TRÁMITE

- 40.1 Todos los documentos que ingresan o que son remitidos por la Comisión son registrados en el Sistema de Trámite Documentario (STD).
- 40.2 Los documentos vinculados a las proposiciones legislativas son registrados en el sistema correspondiente.
- 40.3 El procedimiento interno debe organizarse mediante medios electrónicos y el uso intensivo del sistema de trámite.

41. ACERVO DOCUMENTARIO

- 41.1 Adicionalmente al registro en STD, la custodia y preservación en el tiempo se realiza a través de un ordenamiento documentario físico y de una carpeta virtual, conforme a las indicaciones del Archivo del Congreso de la República y facilitado por el órgano responsable de Tecnologías de la Información.

- 41.2 Al final de cada periodo anual de sesiones se realiza un cierre administrativo y un inventario del acervo documentario, físico y virtual, que normalmente entrega el asesor principal de la comisión al personal del servicio parlamentario que designe el Departamento de Comisiones, para que luego los entregue a los nuevos responsables de la comisión.
- 41.3 La entrega final del acervo documentario al Archivo del Congreso se debe realizar al final del periodo parlamentario. Puede haber entregas parciales en ese transcurso, conforme a las directivas emanadas en la materia.
- 41.4 Como es evidente es aconsejable hacer un seguimiento continuo y ordenamiento del acervo documentario, conforme a las directivas existentes.

42. FORMATO DE DOCUMENTOS

- 42.1 El Departamento de Comisiones establece las pautas generales y obligatorias a seguir por las comisiones en materia de documentos y trámites; así como de los sitios web.
- 42.2 Los dictámenes, decretos de archivo e informes deben considerar en su presentación inicial diversos datos que permiten facilitar el empalme con los procedimientos parlamentarios que siguen luego del trámite en comisiones.

SECCIÓN OCTAVA

SERVICIO PARLAMENTARIO

SUMARIO:

43. Personal Asignado 44. Funciones Especiales.

43. PERSONAL ASIGNADO

- 43.1 El personal del servicio parlamentario disponible es asignado a cada comisión con arreglo a los módulos señalados por acuerdo de Mesa Directiva¹³⁰ y con criterio de formación, especialidad y experiencia en el trabajo de comisiones.
- 43.2 Su tarea consiste principalmente en el apoyo y asesoría en el ejercicio de las funciones parlamentarias de la comisión y se desempeña conforme a los documentos de gestión aprobados en el Congreso.
- 43.3 Ejecuta sus tareas de manera imparcial con arreglo al principio de neutralidad, con relación a las actividades, servicios y productos de la comisión, contribuyendo a su confiabilidad, homogeneidad, oportunidad y eficacia, de acuerdo con la normativa interna vigente. (RCR Art. 38).

44. FUNCIONES ESPECIALES

- 44.1 El servicio parlamentario registra las incidencias y eventualidades que no hayan sido previstas por las normas reglamentarias vigentes, para su sistematización. Y si fuera posible, mantiene la memoria de la comisión.
- 44.2 Es responsabilidad del servicio parlamentario velar por la adecuada custodia y cuidado del acervo documentario de la comisión, así como de equipos, mobiliarios y oficinas, conforme a directivas vigentes y según corresponda en cada caso.
- 44.3 Cuando ocurran circunstancias de gravedad que impidan el normal funcionamiento del Congreso, la Mesa Directiva define el modo en que el servicio parlamentario asignado a comisiones ordinarias deba cumplir sus funciones (RCR Art. 28-A).

¹³⁰ Los módulos vigentes, conforme al Acuerdo 015-2020-2021/MESA-CR, son los siguientes:

Módulo 1: para las llamadas comisiones grandes: 01 secretario técnico, 02 Especialistas Parlamentarios, 01 Técnico Parlamentario. En total 04 personas.

Módulo 2: 01 secretario técnico, 01 especialista parlamentario; 01 técnico parlamentario. En total 03

Módulo 3: 01 secretario técnico o especialista parlamentario y 01 técnico parlamentario. En total 02

El acuerdo adicionalmente dispone acerca del módulo de personal de confianza en comisiones ordinarias. También regula la atención de pedidos de personal adicional del servicio parlamentario, realizados por comisiones ordinarias, comisiones especiales y grupos de trabajo.

Imprenta del Congreso de la República
Diciembre, 2022



SERVIMOS A LA NACIÓN

CECP | CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Dirección:

Av. Abancay 251 Of. 204
Edificio Complejo Legislativo
Cercado de Lima. Lima 1.

Teléfono:

(511) 311 - 7777
Anexos 7688, 5252 y 5253