



Edición N° 7

GUÍA DE

PROCEDIMIENTOS EN COMISIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edición actualizada

SERIE: CUADERNOS DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA

FERNANDO PAREDES NÚÑEZ



Centro de Estudios
Constitucionales y Parlamentarios

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS EN COMISIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

———— Edición actualizada ————

Fernando Paredes Núñez

Lima, otoño de 2024

SERIE: CUADERNOS DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA

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, grabación u otros métodos sin el permiso previo y por escrito del autor.

Procedimientos en comisiones ordinarias del Congreso de la República
Versión actualizada
Serie: Cuadernos de Capacitación Parlamentaria

© Fernando Paredes Núñez

EDICIÓN

Centro Estudios Constitucionales y Parlamentarios
Junio de 2024

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Alexandro Mario Fernández Garibay

COORDINADORES DE LA EDICIÓN

Samuel Abad Párraga, profesional del Servicio Parlamentario
Jhonny González Nicolás, profesional del Servicio Parlamentario

CORRECTOR DE ESTILO

Hugo Arbieta Sarmiento, especialista en redacción del Departamento de Redacción del Diario de los Debate*

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO DE CARÁTULA

Jorge Pacheco Cori

FOTO DE CARÁTULA

Archivo Fotográfico del Congreso de la República

Segunda edición, junio de 2024

Tiraje: 500 ejemplares

Depósito Legal N° 2024-05919

© Congreso de la República del Perú

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo.
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima – Perú.
Telf. 311-7777, anexo 7688.
cecp@congreso.gob.pe
<http://www.cong.gob.pe/cecp>

**Nota: en la edición impresa figura erróneamente "especialista parlamentario del Departamento de Comisiones"*

CONTENIDO

PREÁMBULO	05
PRESENTACIÓN	06
SECCIÓN PRIMERA: ORGANIZACIÓN	12
SECCIÓN SEGUNDA: FUNCIONAMIENTO	37
SECCIÓN TERCERA: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	62
SECCIÓN CUARTA: FISCALIZACIÓN	84
SECCIÓN QUINTA: INFORMES DE LA COMISIÓN	88
SECCIÓN SEXTA: REPRESENTACIÓN	90
SECCIÓN SÉPTIMA: INSTRUMENTOS	92
SECCIÓN OCTAVA: SERVICIO PARLAMENTARIO	97
SECCIÓN NOVENA: NOTAS EN EL MARGEN	99
I. Prioridades funcionales de comisiones ordinarias	
II. Análisis de competencias y procedimiento legislativo	
III. Elaboración del dictamen	
IV. La tarea del evaluador legislativo <i>ex ante</i>	
V. Igualdad de votos a favor y en abstención	
VI. Bicameralidad y comisiones ordinarias	



FERNANDO HUMBERTO PAREDES NÚÑEZ

Especialista Parlamentario 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.

La mayor parte de sus años de labor en el Servicio Parlamentario ha desempeñado funciones de especialista y de secretario técnico en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Ejerció la docencia universitaria en pregrado y postgrado en las universidades Nacional del Altiplano en Puno, Nacional de San Agustín, Católica de Santa María y Católica San Pablo en Arequipa, y Antonio Ruiz de Montoya en Lima.

Como economista desarrolló actividad profesional y consultoría tanto en el sector público como en el sector privado, al igual que con asociaciones no gubernamentales.

Tiene diversas publicaciones sobre descentralización y desarrollo territorial, así como respecto de los procedimientos parlamentarios en materias vinculadas al ámbito de responsabilidad de la Comisión de Descentralización.

Es coautor de los documentos de base de la mayor parte de los informes de evaluación del proceso de descentralización, emitidos por la Comisión de Descentralización entre los años 2007 y 2019.

Actualmente se desempeña como jefe del Departamento de Investigación Parlamentaria.

PREÁMBULO

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP), que me honro en conducir, se complace publicar un nuevo aporte del doctor Fernando Paredes Núñez, reconocido profesional e investigador de nuestra institución y colaborador en más de una oportunidad del Centro, sea a través de la docencia o en el ámbito editorial.

Él, apelando a los conocimientos adquiridos durante su amplia experiencia en el campo legislativo, en esta oportunidad nos entrega una versión actualizada de la “Guía de procedimientos en comisiones ordinarias del Congreso de la República del Perú”, que publicara el CECP.

Si bien es cierto que se mantiene la organización del texto, en esta oportunidad hay nuevos aspectos que constituyen una puesta al día de la Guía como, por ejemplo, los puntos que desarrolla en la sección Notas al margen, atendiendo a la “naturaleza instrumental de su contenido, en constante evolución...”; asimismo, conserva el mismo lenguaje didáctico de la anterior edición, para satisfacción de los lectores.

No dudo de la utilidad e importancia de la contribución del doctor Paredes Núñez, pues se trata de un trabajo que da para la reflexión respecto de las comisiones ordinarias, tan necesaria ahora que el 2026 empezará a regir el sistema bicameral del Parlamento.

Mario Fernández Garibay

*Jefe del Centro de Estudios Constitucionales
y Parlamentarios del Congreso de la República*

PRESENTACIÓN

Este documento es una guía de orientación para el trabajo en comisiones ordinarias¹. 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.

El Reglamento del Congreso no tiene un capítulo específico dedicado a las comisiones y, por ello, una buena parte de las prácticas parlamentarias nacen del “criterio supletorio”, es decir, de aplicar al funcionamiento de las comisiones, en lo posible y pertinente, las normas de procedimiento del Congreso².

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

¿Por qué una guía?

La preocupación por los procedimientos parlamentarios en comisiones ordinarias nace de una larga experiencia personal, tratando de pensarla en su contexto y reflexionándola interactivamente con otros colegas, pues la sistematización requiere dar cuenta del “estado del arte”, con el objetivo de transmitir este conocimiento a quienes toman contacto reciente con la tarea en comisiones y en ser un punto de referencia para quienes ya están familiarizados con ella.

En ese sentido, la elaboración de este documento se aproxima a la labor de un “editor de contenidos”, tratando de procesar información específica, fruto de experiencias en el seno del Servicio Parlamentario, para su apropiada divulgación; mientras intenta mostrar simultáneamente el “estado del arte” o el “estado de la cuestión”³ del asunto que tenemos entre manos, es decir, los procedimientos parlamentarios en comisiones ordinarias.

1. 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.

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

3. Se trata de una revisión cuidadosa, actualizada y sistemática de la cuestión. Supone un conocimiento previo suficiente como para orientar la pesquisa y organizar el contenido del análisis. Cfr. Maletta, H., *Epistemología aplicada, metodología y técnica de la investigación científica*, CIES, CEPES, UP, 2009, Lima, p. 184.

Por lo tanto, el formato de guía es el pertinente, ya que cumple una función instrumental y pretende 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.⁴

Sin embargo, es posible agregar razones acerca de por qué profundizar sobre el tema. En tal sentido, una línea argumental que nos parece sustantiva recoge algunas de las ideas planteadas por Kelsen⁵ en un texto desarrollado a propósito del debate sobre el parlamentarismo, en el periodo de la llamada República de Weimar.

Desde ese punto de partida, la línea argumental se puede reseñar esquemáticamente de la siguiente manera:

- Importa considerar que cuanto más grande es la población del Estado, tanto menos posible es para el pueblo el ejercicio directo de su voluntad y, por ello, tanto más obligado es, por motivos puramente de técnica social, crear y controlar un verdadero aparato de formación de la voluntad estatal.
- Entonces, la existencia de un parlamento se puede justificar por la exigencia democrática de libertad política y por el principio de división del trabajo en el proceso de formación de la voluntad del Estado, en términos de separación / colaboración de poderes.
- En esa lógica encuentra sentido dar cuenta de los procedimientos parlamentarios de este órgano colegiado y elegido, que permita un desempeño de mayor transparencia, eficacia y eficiencia en el contexto de la división del trabajo para la formación de la voluntad y el ordenamiento del Estado⁶.

4. Como es evidente, la Guía es complementaria a los documentos vinculados con la gestión parlamentaria en comisiones, esto es, las directivas sobre organización, al igual que las de asignación de personal y las normas sobre funciones y responsabilidades.

5. Cfr. Kelsen H. El Problema del Parlamentarismo (título original *Das Problem des Parlamentarismus*, 1925, traducción de Manuel Atienza), en *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, selección y presentación de Juan Ruiz Manero, 1988, Debate, Madrid, pp. 85-104.

6. Este punto de vista guarda gran similitud con la célebre y conocida reflexión de Adam Smith acerca de la división del trabajo, el cambio técnico y las ganancias de productividad, poniendo como ejemplo a la producción de alfileres.

Como es claro, en la presente Guía pretendemos seguir esa orientación y por eso nos acometemos al esfuerzo de examinar y dar cuenta de los procedimientos parlamentarios en las comisiones ordinarias del Congreso; y, en esa medida, contribuir al fortalecimiento del órgano parlamentario.

Organización del texto

Una primera versión completa de esta Guía fue publicada en diciembre de 2022 por el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República en la serie *Documentos de Capacitación Parlamentaria* con el # 5⁷.

La presente es una versión revisada, actualizada y aumentada de ese texto precisando formulaciones y mejorando notas explicativas. Está organizada siguiendo un ordenamiento lógico-operativo; luego de explicar el criterio general, el contenido se distribuye en las siguientes secciones: organización, funcionamiento, procedimiento legislativo, fiscalización, representación, instrumentos y Servicio Parlamentario.

En el texto principal se procura anotar las concordancias entre los contenidos expresados con el articulado del Reglamento del Congreso de la República (RCR); también se recogen acuerdos del Pleno, del Consejo Directivo (CD) y de la Mesa Directiva (MD) con incidencia en los procedimientos en comisiones; así como se transmite prácticas y recomendaciones nacidas de la experiencia acumulada en el tiempo.

Se ha incidido en las notas de pie de página como un medio para comentar asuntos específicos, pues, como se podrá advertir, el texto principal sigue la lógica de la norma explícita.

No obstante, hay casos en los cuales se requiere más que un pie de página para referirse al contenido y por ello se ha añadido un nuevo tópico denominado notas en el margen, a manera de acotaciones que comentan, interpretan o completan un texto, ya que en algunas cuestiones era necesario ir más allá de lo anotado y expresar una opinión. No hay duda de que en estos añadidos se pueden encontrar puntos de vista que podrían ser polémicos.

7. https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cuadernos_de_capacitaci%C3%B3n_5_-_15_de_dici.2022.pdf

La adición de notas⁸ en el margen sigue la antigua y buena costumbre de leer un texto, trabajándolo y anotando comentarios, reacciones, advertencias, referencias, en fin, lo que llame la atención al lector y lo escriba colocándolo en los márgenes, fuera del texto; de allí su nombre.

En esa adición se reflexiona acerca de las funciones de las comisiones ordinarias, el análisis de competencias en el proceso legislativo, el proceso de formulación de un dictamen, la tarea del evaluador legislativo *ex ante*, el caso de la igualdad de votos a favor y en abstención, como también el nuevo contexto de bicameralidad asimétrica.

Desafíos de la bicameralidad

En medio de las revisiones finales de este texto, ha sido aprobada la modificación constitucional que decide la organización de un parlamento con bicameralidad asimétrica a partir del 2026⁹.

Este cambio implica una oportunidad inesperada para la presente Guía, en tanto que a partir de la información sistematizada y pertinente que reúne será posible aportar un insumo para definir el rol de las comisiones ordinarias en los contextos funcionales diferenciados que implica el funcionamiento de la Cámara de Diputados y del Senado.

Por un lado, el dictamen de las proposiciones legislativas y la fiscalización de la administración pública se realizará en las comisiones de la Cámara de Diputados. Del otro lado, en las comisiones del Senado se revisarán las propuestas de ley remitidas por Diputados, así como se procederá con la revisión o control de normas sobre las cuales debe dar cuenta el Poder Ejecutivo. Igualmente, se tiene las tareas que realizarán las comisiones bicamerales en materia de presupuesto y de revisión de la cuenta general de la República.

En relación con este punto se incluye una nota en el margen, con reflexiones preliminares respecto de la materia.

8. Cfr. Diccionario de la RAE “2. f. Observación manuscrita que se hace a un libro o escrito, y que por lo regular se suele poner en los márgenes”.

9. Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

Agradecimiento

Hago manifiesto mi agradecimiento a todas las personas que se dieron el trabajo de leer los textos previos y alcanzaron sugerencias y comentarios tanto para la primera versión como para la presente actualización.

Aunque debo hacer mención especial a José Carlos Chirinos, que convocó inicialmente a organizar el texto, a Giovanni Forno Flórez, por su apoyo en la reflexión sobre los procedimientos parlamentarios en medio de gratificantes conversaciones; y a la atenta revisión completa de esta versión realizada por Karen Bertola Valdivia, manifestación de su experiencia y amistad.

Como ya me sucedió antes, me queda la impresión de que el texto está mejor, aunque inacabado, pero esta vez con nuevos retos. En cualquier caso, la responsabilidad por lo que se dice aquí es toda mía.

*Mester traigo feroso...*¹⁰,
en Lima, durante la segunda legislatura
del periodo anual de sesiones 2023-2024.

10. “Les traigo un hermoso trabajo ...”. Primer verso, segunda estrofa del Libro de Alexandre (s. XIII).

CRITERIO GENERAL

El Reglamento del Congreso de la República (RCR), que tiene fuerza de ley y goza de naturaleza equivalente a la de ley orgánica¹¹, define la organización del Congreso y regula los procedimientos parlamentarios (RCR 1). En ese sentido, norma la organización, funcionamiento y procedimientos de las comisiones ordinarias “en lo que les sea aplicable” (RCR 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 usos y costumbres, de antecedentes y del examen de precedentes e incidencias, y de maneras de actuar ante ausencias o detalles no previstos en el Reglamento¹²; prácticas que, por lo demás y en general, 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. En esa lógica, tampoco puede contradecir acuerdos del Pleno, acuerdos del Consejo Directivo, acuerdos de la Mesa Directiva o informes de la Comisión de Constitución y Reglamento que hayan sido aprobados por el Pleno.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que señalar que los procedimientos parlamentarios en comisión ordinaria tienen por 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 explícita¹³.

11. Ver Sentencia del Tribunal Constitucional STC 0016-2013-AI, F.J. 7 a 23.

12. Cfr. Forno, G. (2023) “Antecedentes, costumbres, precedentes, prácticas parlamentarias y usos parlamentarios” en https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/boletin_4_2023.pdf.

13. Es aplicable el principio de solución democrática, el cual 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, FJ 56.

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. Vicepresidente. 12. Secretario. 13. Grupos de Trabajo. 14. Revisión de la Cuenta General. 15. Subcomisión sobre Control Político.

1. DEFINICIÓN

- 1.1. Las comisiones son grupos de trabajo especializado 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 34, párr. 1°).

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 34, párr. 1°).

- 1.2. Existen 4 tipos de comisiones: ordinarias, especiales, de investigación y de ética parlamentaria (RCR 35)¹⁴.

Las **comisiones ordinarias** son órganos de la Organización Parlamentaria (RCR 27), encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso con prioridad en la función legislativa¹⁵ y de fiscalización¹⁶ (RCR 35 a) (*énfasis añadido*).

2. NÚMERO Y DENOMINACIÓN

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

El Pleno del Congreso modifica el número y las denominaciones de las comisiones ordinarias mediante resolución legislativa del Congreso¹⁷.

- 2.2. El número y denominación de las comisiones ordinarias tiene en cuenta la estructura del Estado (RCR 35 a) párr. 1°), procurando

14. El artículo 27 e) sólo menciona a las tres primeras.

15. 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°).

16. Nótese que en la definición de comisiones ordinarias, contenida en el artículo 35 literal a), la norma no utiliza el término control político sino fiscalización. Sobre el asunto, ver la sección específica respecto de esta función y la nota en el margen correspondiente.

17. El cambio supone modificar el propio Reglamento (Constitución 94).

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 35 a) párr. último).

3. CUADRO DE COMISIONES

- 3.1. El cuadro de conformación de comisiones anota 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 31-A párr. 1°; 32 f), 34 párr. 2° y 35 a).
- 3.3. Para la conformación de los miembros titulares y accesorios de las comisiones se respeta, en lo posible, las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios (RCR 34 párr. 2° y párr. 3°).

Para tal efecto se procura aplicar los principios de proporcionalidad¹⁸, pluralidad¹⁹ y especialidad en la materia²⁰ (RCR 34 párr. 4°).

Normalmente se define tres tamaños de comisión y para cada uno de ellos se debe determinar el número total que permite con exactitud²¹ que los criterios enunciados se cumplan²².

18. Proporcionalidad implica 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. Normalmente se expresa como el porcentaje que resulta de comparar el número de curules del grupo parlamentario respecto del número de miembros del Congreso.

Debe tenerse en cuenta que el número total de referencia para el cálculo implica un ajuste en el número legal (130) descontando a los congresistas no agrupados.

19. Pluralidad y proporcionalidad suelen ir de la mano y expresan la fuerza política que otorgaron los votos ciudadanos a cada grupo parlamentario. Sin embargo, cuando alguno de ellos es largamente mayoritario (y las minorías, pequeñas en número), puede ocurrir que en cierto momento ese grupo pudiera lograr quorum a una sesión y mayoría (o unanimidad de los presentes) en el voto, sin necesitar de la presencia de las minorías; en tal extremo, el criterio de pluralidad se vería vulnerado en la toma de decisiones.

20. La especialidad en la materia es un criterio que cada grupo parlamentario debe evaluar para la acreditación de sus representantes titulares en comisiones.

21. Quiere decir que permita reflejar exactamente la proporcionalidad, tal como ha sido definida. Normalmente eso exige iterar posibilidades. El Área de Estadística Parlamentaria (DIP) es la encargada del cálculo, de actualizarlo con arreglo al número de grupos parlamentarios y número de sus miembros, así como elaborar el reporte correspondiente.

22. Cuando existe un número mayor de grupos parlamentarios, el número total de miembros que satisface los criterios debe aumentar; pero, al mismo tiempo, a los grupos parlamentarios con un número pequeño de integrantes les es difícil acreditar adecuadamente miembros titulares en las 24 comisiones.

- 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 comisiones²³. 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 estos.
- 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 sesiones²⁴ (RCR 34 párr. 2°).
- 3.6. La distribución de las directivas para cada una de las comisiones respeta la proporcionalidad de los grupos parlamentarios que componen el Pleno del Congreso (RCR 34 párr. 4°)²⁵.
- 3.7. La distribución de congresistas en comisiones se racionaliza y 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 34 párr. 4°).
- 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 se genera por iniciativa de los grupos parlamentarios respecto de la acreditación de miembros titulares y accesitarios en las comisiones. El procedimiento supone la formalidad de una comunicación del vocero del grupo parlamentario al presidente del Congreso, la inclusión en la agenda del Pleno y su aprobación. El acuerdo, luego de

23. 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 (o no acreditaran miembros titulares), tal situación debe ser considerada para determinar el número de congresistas hábiles a efectos de establecer el quorum.

24. Es habitual que, al inicio del periodo anual de sesiones y dentro de los 5 días hábiles referidos, en sesión del Pleno se dé cuenta del número y la denominación de las comisiones ordinarias. De ser necesario, se pone al voto alguna modificación sobre tales asuntos. Luego de un cuarto intermedio, o en la siguiente sesión del Pleno, 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, sometido al voto y aprobado, queda conformado el cuadro nominativo de comisiones ordinarias.

25. La aplicación de esta disposición suele ser fruto de un acuerdo político entre los grupos parlamentarios, que incluye la composición política de cada una de las directivas.

tomado, es notificado a la comisión respectiva por el Oficial Mayor.

No proceden cambios que no hayan sido autorizados por el Pleno²⁶, pues constituyen modificaciones en el cuadro de comisiones aprobado en tal instancia.

- 3.9. Usualmente se da cuenta de los cambios en la composición de miembros titulares o accesitarios de la comisión en la sesión 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.

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 de proporcionalidad. El Reglamento no fija un criterio para el número de accesitarios por comisión y grupo parlamentario²⁷.

Cada grupo parlamentario propone los miembros titulares que le corresponden, así como miembros accesitarios, en cada comisión²⁸.

La forma en que son acreditados los accesitarios es importante, pues indica el orden sucesivo en que ellos remplazarán a los titulares (RCR 34 párr. 3º)²⁹.

26. La comisión no puede dar trámite a una renuncia a ella, formulada por un congresista. Tampoco puede incorporar a un congresista por la sola comunicación del vocero del grupo parlamentario.

27. El número de accesitarios de cada grupo parlamentario no debiera exceder al número de titulares, que le corresponden, siguiendo el criterio que se aplica para el Consejo Directivo (RCR 30 párr. 1º). El caso en que el número de accesitarios excede al de titulares, suele ocurrir cuando se tiene un grupo parlamentario numeroso.

28. 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. Puede ocurrir con un congresista no agrupado o de otro grupo parlamentario. En este caso se suele hablar de un "espacio cedido por...". Esta práctica, más allá de ciertos límites, podría contradecir el principio de proporcionalidad.

29. Esto aplica, por ejemplo, ante la ausencia de un miembro titular y la presencia en la sesión de más de un accesitario del mismo grupo parlamentario; en tal caso se debe considerar el orden en que figuran en el cuadro nominativo de comisiones aprobado. En ese extremo, el orden alfabético no es útil. Es también posible consultar acerca del accesitario que ejercerá el derecho a voto del titular.

- 4.2. El cuadro nominativo de comisiones ordinarias 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 34 párr. 2° y 3°; y 35 a). Los miembros de la Comisión de Inteligencia son titulares y permanecen durante todo el periodo parlamentario. Esta comisión NO tiene miembros accesorios (RCR 34 párr. 1°).

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. Los congresistas que se encuentren comprendidos en procesos penales durante el ejercicio del mandato parlamentario están prohibidos de integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, así como otras comisiones ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora³⁰ (RCR 20 d).
- 4.4. No puede ser miembro titular o accesorio de la Comisión de Defensa, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, así como miembro titular de la Comisión de Inteligencia, el congresista que esté siendo investigado o procesado o que tenga sentencia condenatoria por alguno de los delitos previsto 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 20 e); y 34 párr. 5°).
- 4.5. Los miembros titulares tienen derecho a voz y voto en las sesiones, y también 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.

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

- 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 correspondiente³¹ no se encuentre en la sesión (RCR 22, 34 párr. 1° y 36 párr. 1°). 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 ser elegidos para la directiva de la comisión, tampoco 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”³².

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 corresponden³³, pero sí acreditó miembros accesitarios³⁴, estos no pueden ejercer el voto o ser considerados para comprobar el quorum requerido, pues “no está reemplazando por la ausencia” de un miembro titular acreditado³⁵.

- 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 22 a) párr. 1°)³⁶.

31. Se entiende que el grupo parlamentario acredita congresistas accesitarios y el orden sucesivo en que estos reemplazan a los titulares. Aunque se podría entender también que cada miembro titular tiene un accesitario correspondiente.

32. Cfr. Acuerdo de Consejo Directivo del 13 de setiembre de 2005 que aprueba un informe sobre la materia.

33. Suele suceder con grupos parlamentarios con un número pequeño de congresistas miembros.

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

35. Sobre este tema se ha mencionado como precedente “...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). Sin embargo, una lectura del conjunto del acuerdo de la Junta de Portavoces mencionado permite apreciar que se trata de un procedimiento acotado a una circunstancia específica referida al cuadro nominativo de comisiones que se aprueba y como respuesta a la solicitud de un vocero respecto de los miembros titulares y accesitarios que acredita su grupo parlamentario.

36. 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.

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 22 a) párr. 2°)³⁷.

- 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 23 a párr. 3° y 4°).
- 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.³⁸

5. ÁMBITO DE COMPETENCIA³⁹

- 5.1. El Reglamento tan solo enumera a las comisiones ordinarias (RCR 35 a). Aunque no describe explícitamente su ámbito de competencia, la denominación utilizada se corresponde, en términos generales, con las materias que le son propias.
- 5.2. Se debe tener en cuenta que las comisiones son grupos especializados, y que las comisiones ordinarias homologan⁴⁰ su especialidad con la organización de las materias en la administración pública (RCR 34 párr. 1° y 35 a) último párr.).
- 5.3. Las proposiciones legislativas recibidas y registradas son enviadas, con criterio técnico, a una o dos comisiones como máximo para su estudio y dictamen. Para la remisión de las proposiciones a comisiones se aplica el criterio de especialización (RCR 77 párr. 3°).

³⁷. De ser considerado necesario debieran juramentar si lo hubieran hecho los miembros permanentes.

³⁸. Acuerdo del Pleno del Congreso del 10 de junio de 2004.

³⁹. 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 de términos.

⁴⁰. Cambios en la organización y estructura del Estado suelen inducir a modificaciones en el número o la denominación de las comisiones ordinarias.

- 5.4. Sin embargo, 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 comisión⁴¹.
- 5.5. 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 para su envío a las comisiones correspondientes (RCR 77 párr. 1º)⁴².

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 77 párr. 3º).

- 5.6. Cada comisión ordinaria tiene un ámbito de competencia, es decir un conjunto de materias de su especialidad⁴³, con relación a las cuales actúa y ejerce las funciones que le son propias, tanto en 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 gobierno⁴⁴, 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 ámbito⁴⁵.

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

42. 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 debiera ser susceptible de fundamentación cuando esta fuera requerida.

43. 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.

44. 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.

45. 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 tener en cuenta los decretos supremos sobre organización del Estado (entre ellos DS 054-2018-PCM), así como las directivas del ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (cfr. Ley 27658. LMMGE).

Eventualmente se requiere considerar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de conflictos y asignación de competencias.

- 5.7. 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 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 77, párr. 4°).

6. FUNCIONES⁴⁶

Son funciones de las comisiones ordinarias:

- 6.1. El estudio y dictamen de las proposiciones legislativas⁴⁷, es decir, propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa que le sean decretadas con arreglo a su especialidad (RCR 77, párr. 3°).

También se incluye el dictamen de proposiciones legislativas que le son reenviadas por acuerdo del Pleno o que son remitidas conteniendo observación del Presidente de la República (RCR 77, párr. 6°).

El estudio y dictamen de proyectos de ley pertenecientes a un periodo parlamentario anterior requiere de su actualización mediante acuerdo de Consejo Directivo y conforme al procedimiento establecido⁴⁸.

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

46. Se entiende por función el conjunto de acciones afines y coordinadas que le corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, para alcanzar sus objetivos. Cfr. DS 054-2018-PCM, Lineamientos de organización del Estado. Glosario de términos.

47. 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).

48. 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. El acuerdo anota en qué situación del proceso legislativo se actualiza el proyecto.

de urgencia, tratados internacionales ejecutivos, estados de excepción e 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 135), pudiendo otorgar conformidad, modificarlos o derogarlos⁴⁹.

- 6.2. En el caso de interpretaciones de texto legales, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, éstas se tramitan para eliminar una ambigüedad en una norma legal, es decir, cuando la literalidad de un texto pueda ser susceptible de más de una interpretación. En tal caso, la aclaración correspondiente se realiza a través del trámite de una proposición legislativa⁵⁰.

En ningún caso, la interpretación legislativa puede proceder como respuesta a una consulta técnica formulada a la comisión por ciudadanos u organismos públicos o privados.

- 6.3. Ejercer control y seguimiento de las políticas de alcance nacional: políticas de Estado, política general de gobierno⁵¹, políticas nacionales y sectoriales⁵² vinculadas a su ámbito de competencia.
- 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 ley⁵³.

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

50. Sobre interpretaciones legislativas, consultar las STC 0002-2006-AI y 00018-2007-PI/TC.

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

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

53. Por ejemplo, el 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).

- 6.6. Examinar los informes que, sobre asuntos específicos, sean remitidos por el Poder Ejecutivo y otras autoridades, conforme a ley especial en la materia⁵⁴.
- 6.7. El seguimiento y fiscalización de los órganos estales y sectores de la administración pública correspondientes a su ámbito de competencia.
- 6.8. Fiscalizar el uso y disposición de los bienes y recursos públicos, conforme a las materias de su ámbito de competencia.
- 6.9. Aprobar informes acerca de las consultas que sean puestas en su conocimiento (RCR 34 párr. 1° y 71 párr. 2°) 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”⁵⁵. Tanto el pedido de consulta como la respuesta requieren de la aprobación de los órganos correspondientes. Tales informes emitidos son bien fundamentados, precisos y breves (RCR 71 párr. 2°).

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

- 6.10. Ejercer facultades de comisión investigadora por encargo expreso del Pleno del Congreso (RCR 88 a) párr. 4°).
- 6.11. Otras que le confiera el Pleno del Congreso.

54. La enumeración de informes, entidades obligadas y mandato legal, por comisión, está sistematizada por el Departamento de Investigación Parlamentaria, en el siguiente enlace, que se actualiza regularmente: <https://www.congreso.gob.pe/DIDP/entidades-obligadas-informar/comisiones/>

55. Conforme se colige del Acuerdo 27-2017-2018/CONSEJO-CR y otros, la absolución de consultas por parte de comisiones ordinarias tiene que ver con un procedimiento entre órganos parlamentarios y pasa por el 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, “pone en conocimiento y solicita opinión” especializada.

56. 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.

7. ATRIBUCIONES⁵⁶

Son atribuciones de las comisiones ordinarias:

- 7.1. Solicitar a las entidades del Estado y del sector privado los informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones⁵⁷.
- 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 77 párr. 4°).

El Consejo Directivo considera como requisitos para el trámite de este pedido la adecuada fundamentación, el que no esté asignada a una segunda comisión y el previo acuerdo de la comisión⁵⁸.

Solamente en casos considerados excepcionales y debidamente fundamentados el Consejo Directivo acuerda acceder a la solicitud, decretando el pase a una tercera comisión⁵⁹.

- 7.4. Solicitar al Consejo Directivo el regreso a comisión de un dictamen previamente aprobado y tramitado, con el debido fundamento y previo acuerdo de la comisión⁶⁰.

57. 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). La posibilidad de amparar el pedido en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, no debiera utilizarse en tanto no corresponde a la naturaleza de la solicitud congresal.

58. Acuerdo de Consejo Directivo 056-2021-2022/CONSEJO-CR para la derivación de un proyecto a una segunda comisión ordinaria: 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 (restituye el criterio normado en el Acuerdo 304-2001-2002/CONSEJO-CR).

59. Acerca de remisión de proyecto de ley para estudio y dictamen por una tercera comisión, una referencia reciente es el Acuerdo 108-2023-2024/CONSEJO-CR.

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

- 7.5. Solicitar al Pleno del Congreso la remisión de un proyecto de ley que esté en la agenda del Pleno, sobre el cual no se haya pronunciado, previo acuerdo de Comisión⁶¹.
- 7.6. Solicitar al Pleno del Congreso, con acuerdo de la comisión, facultades de comisión investigadora, conforme a los requisitos y regulaciones del Reglamento (RCR 88).
- 7.7. Aprobar la invitación de ministros (RCR 84 párr. 2º) para que informen, sustenten o esclarezcan asuntos de interés y competencia de la comisión.
- 7.8. 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.
- 7.9. Promover actividades complementarias⁶² sobre asuntos de interés propio de la comisión, cuando lo estime necesario.
- 7.10. Establecer coordinaciones y actividades con las comisiones de similar ámbito de competencia de otros parlamentos.
- 7.11. Acordar visitas de trabajo y de fiscalización, concertadas o inopinadas, a las entidades públicas o privadas, relacionadas con su ámbito de competencia.
- 7.12. Acordar la formación de grupos de trabajo o encargar una ponencia a un congresista miembro de la comisión, en relación con temas específicos dentro de su ámbito de competencia.
- 7.13. Acordar la conformación de un comité consultivo de expertos sobre temas específicos o sobre materias de su especialidad.
- 7.14. Adoptar acuerdos y criterios para el mejor ejercicio de sus funciones.
- 7.15. Aprobar su plan de trabajo.

61. Por ejemplo, si un proyecto fue actualizado y exonerado de trámite de dictamen en comisión.

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

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 directiva⁶³ en cada una de ellas, dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del cuadro de comisiones por el Pleno del Congreso (RCR 34 párr. 3º y 36 párr. 1º).

Formalmente es posible distinguir la elección y la instalación, que normalmente se producen en una misma ocasión de manera sucesiva; y se da cuenta de ello en una sola acta. La elección es conducida por un congresista coordinador, la instalación la dirige el presidente electo.

- 8.2. Al inicio del periodo anual de sesiones, conforme a un cronograma previamente concertado y bajo la coordinación del congresista titular de mayor edad,⁶⁴ denominado “coordinador”, cada comisión elige entre los miembros titulares a su directiva constituida por presidente, vicepresidente y secretario⁶⁵ (RCR 36 párr. 1º).

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

Los miembros accesorios solo pueden participar en la votación en ausencia del titular.

- 8.4. El congresista coordinador consulta a los miembros de la comisión sobre la forma de votación que se aplicará en el acto electoral⁶⁶.

- 8.5. Para ser elegido se requiere más de la mitad de los votos de los congresistas concurrentes, es decir mayoría simple (RCR 52

63. El Reglamento del Congreso la denomina “directiva” de la comisión (RCR 34 párr. 4º).

64. La Oficialía Mayor establece las precedencias y comunica a los designados según corresponda. En caso 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.

65. Normalmente el cuadro de directivas de comisiones ordinarias y su composición es fruto de un acuerdo político entre los grupos parlamentarios.

66. La votación se puede desarrollar a mano alzada o por cédulas (cfr. RCR 57). La votación a mano alzada es pública, y se puede proceder 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.

Por práctica parlamentaria, en el caso de sesiones presenciales, la votación se realiza a mano alzada y lista completa; en el caso de semipresenciales, la votación es nominal y lista completa.

párr. último), que de no ser alcanzada da lugar a una segunda vuelta entre las dos propuestas más votadas, siendo elegida aquella que obtenga la mayor votación.

- 8.6. 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 sesión⁶⁷; a continuación, declara que la comisión ha sido instalada y que inicia sus funciones para el periodo anual de sesiones correspondiente.

- 8.7. 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 11 párr. 2º) está incluido el compromiso de cumplimiento de todas sus funciones (RCR 12 e), que incluyen el deber de guardar reserva de los asuntos tratados en sesión secreta (RCR 51 párr. 6º)⁶⁸.
- 8.8. 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 6 párr. 1º)⁶⁹.

9. DIRECTIVA DE COMISIÓN

- 9.1. Para el ejercicio de los cargos de presidente, vicepresidente y secretario de comisión no son admisibles suplencias (RCR 34 párr. 3º).

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

67. 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 uno de ellos o ambos hayan sido electos en sesión posterior.

68. 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). También por esta razón solo hay un juramento adicional en el caso de los congresistas electos para la Mesa Directiva del Congreso, considerando la naturaleza de las funciones adicionales que asumen, entre ellas la dirección y supervisión administrativa del Congreso (RCR 33).

69. Se alcanza también una copia al Departamento de Comisiones.

- 9.2. En caso de vacancia de alguno de los cargos, por alguna razón (renuncia, censura u otro), se procede a la elección de quien lo sustituye⁷⁰.

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 presidente⁷¹.

- 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 a 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.

Asimismo, se tiene en cuenta la naturaleza del asunto que se aborda, la dinámica del informe que se presenta y las prácticas anteriormente adoptadas, así como 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 (y en general todos los congresistas) se realiza físicamente o por medio de firma digital, debidamente acreditada conforme a normativa vigente y según sea acordado. Las firmas necesarias son todas físicas o todas digitales; un mismo documento no puede contener firmas de ambos tipos.
- 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 68 d). En caso de que la moción esté dirigida

70. En tal situación, se suele considerar el acuerdo político que está a la base.

71. 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 del presidente.

a toda la directiva o que esté dirigida sólo al presidente y no se encuentren ni el vicepresidente ni el secretario, asume la conducción de la sesión el congresista de mayor edad⁷².

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 68 párr. 3°); y la aprobación de la moción requiere de la mayoría simple de los congresistas presentes (RCR 52 párr. 3°).

10. PRESIDENTE

Son atribuciones 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 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 59 y 60).
- 10.5. Ejercer voto dirimente en caso de empate⁷³(RCR 52 párr. 6°).
- 10.6. Atender y dar trámite respecto de la documentación recibida, dando cuenta a la comisión.

72. Asume el de mayor edad, porque lo habitual es que en la sesión de elección se tenga una sola lista. Pero en caso hubiera lista alternativa, asume la conducción quien la encabezaba.

73. 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.

- 10.7. 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 promulgación⁷⁴.
- 10.9. Solicitar opinión técnica o información a las entidades pertinentes y especialistas en la materia, acerca de las proposiciones legislativas decretadas a la comisión.
- 10.10. Solicitar a los organismos pertinentes los informes que se requieran para el ejercicio de sus funciones legislativas y de fiscalización.
- 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 55 b) párr. 1°).

La comisión puede acordar delegar supletoriamente para la sustentación correspondiente a un congresista miembro de la comisión (RCR 55 b) párr. 2°), lo cual requiere acuerdo previo.
- 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 31-A 2)⁷⁵, exponer ante el Pleno el 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.

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

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

- 10.14. Proponer la realización de eventos especializados en relación con 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 funciones y acciones 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 culminada la segunda legislatura ordinaria del periodo anual de sesiones (RCR 36 párr. 4°).
- 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 55 b) párr. 1°).

- 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. Suscribir⁷⁶ las actas de las sesiones junto con el presidente.
- 12.2. Rubricar dictámenes e informes, en mayoría y minoría (RCR 70 párr. 2° y 71 párr. 3°).

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 de no aprobación o inhibición sobre un proyecto (RCR 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 55 b párr. 1°).
- 12.5. Refrendar la invitación a los ministros para que informen en comisiones (RCR 84 párr. 2°).
- 12.6. Asumir la conducción de la sesión en caso de ausencia, impedimento temporal o licencia, simultánea del presidente y del vicepresidente.

76. 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. Si la firma es digital, se entiende que sustituye a la rúbrica.

13. GRUPOS DE TRABAJO

- 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. Los grupos de trabajo no son subcomisiones; 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 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 accesorios no pueden integrar grupos de trabajo, aunque pueden participar de sus debates⁷⁷. Sus sesiones son públicas.

Uno de los congresistas miembros del grupo de trabajo ejerce como coordinador⁷⁸ y es responsable de organizar los trabajos del grupo.

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

78. 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 lo instale el de mayor edad y el grupo elija a su coordinador.

El congresista coordinador, con el apoyo del personal de su despacho, es responsable de la gestión y administración del grupo⁷⁹.

- 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.

Incluye al menos el acta de la 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 y no necesariamente se somete a votación.
- 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 84 párr. 2°).

14. REVISIÓN DE LA CUENTA GENERAL

- 14.1. La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es la comisión revisora de la Cuenta General de la República a la que se refiere la Constitución (Constitución 81). En ella se suele designar un grupo de trabajo encargado de efectuar la tarea correspondiente.

79. 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).

- 14.2. 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 del informe de auditoría de la Contraloría General de la República.
- 14.3. El procedimiento y todos los plazos vinculados a la revisión en el Congreso de la Cuenta General de la República están regulados por la Constitución.

La remisión al Congreso tiene como fecha límite el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto. El grupo de trabajo debe alcanzar un informe que le permita a la comisión dictaminar y pronunciarse sobre la materia antes del 15 de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el 30 de octubre⁸⁰.

15. SUBCOMISIÓN SOBRE CONTROL POLÍTICO

- 15.1. En la Comisión de Constitución y Reglamento, la Subcomisión de Control Político⁸¹ es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción.
- 15.2. El tratamiento de tales asuntos está regulado en la Constitución, así como la derivación a la comisión que corresponda, plazos y procedimientos, están reglados en el Reglamento del Congreso.
- Legislación delegada (Constitución 104, RCR 90) también puede ser remitida a otra comisión según señale la ley autoritativa.

80. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.

81. El Reglamento otorga la calidad de subcomisión, 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. La denominación de subcomisión sobre control político está regulada por una disposición de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, la cual no fue incorporada directamente en el texto reglamentario.

- Decretos de urgencia (Constitución 119 inc.19; RCR 91).
- Tratados internacionales ejecutivos (Constitución 56 y 57; RCR 92), que también son remitidos a la Comisión de Relaciones Exteriores.
- Normas sobre regímenes de excepción (Constitución 137, RCR 92-A) que también son derivadas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

15.3. La subcomisión elabora informe y recomendaciones sobre cada uno de los actos normativos sometidos a su consideración, que luego alcanza a la Comisión de Constitución y Reglamento, la cual valora el contenido y acuerda sobre el curso de acción a seguir.

SECCIÓN SEGUNDA

FUNCIONAMIENTO

SUMARIO:

16. Sesiones. 17. Citación y Agenda. 18. Asistencia. 19. Quorum. 20. Estructura de la Sesión. 21. Debate. 22. Votaciones y Acuerdos. 23. Acta. 24. Reconsideración.

16. SESIONES

- 16.1. Las comisiones sesionan durante las legislaturas del periodo anual.

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 51 párr. 1°).

- 16.2. Las sesiones pueden ser ordinarias, especiales⁸² y extraordinarias.

- 16.3. 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.

- 16.4. Se consideran 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.

Debe anotarse que la ampliación de legislatura tiene por finalidad que el Pleno del Congreso se reúna para tratar asuntos materia de agenda fija⁸³.

- 16.5. La nota distintiva de las sesiones extraordinarias es la agenda fija⁸⁴; por ello no procede la incorporación durante la sesión de temas nuevos en el orden del día.⁸⁵ La agenda de una sesión extraordinaria se limita a la estación orden del día a fin de tratar la agenda fija.

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

83. El decreto de ampliación de legislatura, 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 señala: "Ampliase 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 ...". (Cfr. Decreto de Presidencia 004-2022-2023-P/CR).

84. 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°).

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

- 16.6. Las sesiones pueden ser solo de carácter informativo, destinadas a recibir exposiciones y no requieren quorum para su realización⁸⁶.
- 16.7. 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 comisión⁸⁷.
- 16.8. Las sesiones de comisión pueden realizarse por medios virtuales cuando ocurran circunstancias de gravedad que impidan el normal funcionamiento del Congreso, con acuerdo calificado de la Junta de Portavoces (RCR 27-A párr. 1° y 51-A párr. 1°). En este caso la sesión se desarrolla mediante una plataforma electrónica señalada por el Congreso⁸⁸.

En el caso de sesiones virtuales se suele considerar la modalidad semipresencial⁸⁹, cuando la conducción se ejecuta desde el lugar en que se convoca, en sede parlamentaria o fuera de ella, y asisten algunos miembros y otros están conectados a la plataforma virtual.

Se suele denominar descentralizada cuando la conducción de la sesión, ordinaria o extraordinaria, virtual o semipresencial explícitamente se localiza fuera de la ciudad/distrito de Lima⁹⁰.

- 16.9. 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.

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

87. El término “descentralizada” no es técnicamente el adecuado pues no implica transferencia de competencia o funciones. Probablemente, el término “desconcentrada” pudiera ser de mayor pertinencia, pero no es el usual. En todo caso, “sesión descentralizada” no constituye un tipo o clase de sesión.

88. 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.

89. 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.

90. Ver nota anterior sobre el término descentralizada.

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

16.10. Las sesiones de las comisiones ordinarias son públicas.

Pueden ser sesiones secretas, con arreglo a lo dispuesto por el Reglamento (RCR 51 párr. 6°; 88 a párr. 3° al 6°). Se guarda secreto o reserva sobre el contenido de la sesión⁹¹. 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.

16.11. Las sesiones de la Comisión de Inteligencia son secretas (RCR 51 párr. 6°). También son reservadas las sesiones de las comisiones ordinarias cuando ejerzan facultades de comisión investigadora por encargo expreso del Pleno del Congreso (RCR 88 a). En este caso la reserva se puede levantar con arreglo a lo dispuesto por el Reglamento.

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

16.13. En caso de sesión conjunta de comisiones, cada una de ellas debe cumplir por separado con los requisitos necesarios para el debido cumplimiento de cada procedimiento parlamentario que lleven adelante, en especial para constatar el quorum y tomar acuerdos, así como los instrumentos formales como la citación y las actas. Una sesión conjunta puede acordar un dictamen conjunto.

91. 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).

- 16.14. 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 Constitución⁹², el carácter público, abierto y transparente de los debates⁹³; 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 51-A párr. 2°).

- 16.15. Las comisiones pueden sesionar y ejercer sus funciones luego de su instalación y hasta el día en que culmina el periodo anual de sesiones y finaliza su mandato (26 de julio). Sin embargo, es necesario tener en cuenta la factibilidad de ejecutar adecuadamente sus acuerdos.

Se debe considerar también las restricciones técnicas que implican las actividades vinculadas al cierre administrativo de la comisión: la gestión y conservación del acervo documentario, físico o como registros electrónicos, con el debido ordenamiento, y la gestión del inventario de bienes y equipos. Todo lo cual debe ejecutarse anualmente antes de la fecha de término, lo que supone normalmente que el cierre administrativo ocurra al menos dos semanas antes o según el cronograma que se disponga.

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

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

17. CITACIÓN Y AGENDA

17.1. La citación a una sesión contiene el número ordinal que corresponde (primera, segunda...), naturaleza (ordinaria/extraordinaria), el día y la hora, y 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 o conectarse, deberá comunicarlo al congresista accesitario correspondiente (RCR 34).

La citación incluye o adjunta una agenda que 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.

17.2. Para la realización de sesiones ordinarias, la comisión acuerda fecha, hora y sala o medio electrónico, coordinando con el Departamento de Comisiones, los servicios de información del Congreso, de soporte tecnológico y de grabación en audio y video.

17.3. 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 50 párr. 2°).

17.4. No se pueden programar sesiones en semana de representación (RCR 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 51 párr. 4°).

- 17.5. 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.

En una sesión ordinaria es posible solicitar y acordar una ampliación de agenda. Tramitar una ampliación de agenda no se condice con la naturaleza de sesión extraordinaria con agenda fija.

- 17.6. La citación, acta, agendas y toda la documentación pertinente a las sesiones son remitidas por vía electrónica⁹⁴ 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. Es posible una rectificación de agenda antes de que se inicie el plazo previo de 24 horas.
- 17.7. La documentación señalada también es remitida por vía electrónica al personal de la Organización Parlamentaria acreditado por los congresistas⁹⁵, a los despachos de los grupos parlamentarios representados en la comisión, así como a la lista de interés de la comisión (servicios de información del Congreso, funcionarios y entidades públicas, coordinadores

94. Este criterio obedece a normas de ecoeficiencia del Congreso.

95. 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.

parlamentarios, académicos, gremios, organizaciones de sociedad civil, entre otros).

- 17.8. Son instrumentos para remitir la documentación: el correo electrónico institucional, la plataforma mediante la cual se realizan las sesiones, y el programa de mensajería electrónica habitual, así como los medios electrónicos que señale el Departamento de Comisiones como sistema de gestión de sesiones de comisiones. Para información pública está el propio sitio web de la comisión en el Portal del Congreso.
- 17.9. Se debe asegurar la inclusión de la sesión en 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 los registros de la asistencia, votaciones y acuerdos, como respaldo del acta a formular, en especial el registro grabado en video y audio.
- 17.10. Habitualmente en las sesiones presenciales se instalan tarecos de identificación de los congresistas; y en las virtuales se identifica a cada uno de los participantes en la plataforma virtual.

18. ASISTENCIA

- 18.1. La asistencia de los miembros titulares es obligatoria (RCR 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.

Si un congresista registra su asistencia por medio de la mensajería electrónica de la plataforma en uso, ésta es notificada por la secretaría técnica y debe ser validada explícitamente por la presidencia o por quien conduce la sesión.

- 18.2. La asistencia con la que se inicia la sesión consta en el acta respectiva, dando cuenta del quorum. Posteriormente se puede señalar los congresistas que se incorporan luego de iniciada la sesión.

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 23 a) párr. 4º y 34 párr. 1º).

- 18.3. La información sobre la asistencia a sesiones es reportada con arreglo al Reglamento del Congreso (RCR 23 a) y a 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 23 a) párr. 4º).

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

La inasistencia injustificada da lugar a descuentos (RCR 23 a) párr. 3º).

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 asistió⁹⁶.

- 18.5. Las licencias se tramitan ante el Consejo Directivo (RCR 30 i); 52 b)⁹⁷. La comisión no otorga licencias, pero sí toma conocimiento de la solicitud presentada.

96. Acuerdo 43-2007-2008/MESA-CR.

97. Conforme al Reglamento, el Consejo Directivo es 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.

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

- 18.6. 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 34 párr. 3°).

19. QUORUM

- 19.1. El quorum requerido para las sesiones de comisión y la toma de decisiones es la mitad más uno del número de congresistas hábiles (RCR 52 párr. último).

Requiere también de la comprobación del quorum la reanudación de una sesión que haya sido suspendida previamente. El quorum puede ser verificado también antes de cualquier votación.

- 19.2. Para determinar el número hábil⁹⁸, se parte del número legal de congresistas titulares asignado por el Pleno, descontando el número de no incorporados⁹⁹, así como el número de los suspendidos; también se descuenta el número de congresistas que estén con licencia acordada por el Consejo Directivo (RCR 52 b).

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

Como los porcentajes señalados 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 República¹⁰⁰, internado en una clínica u

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

99. Se entiende por el número de no incorporados cuando en el cuadro nominativo 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.

100. Esta posibilidad no tendría que ser considerada si la sesión es virtual o semipresencial. En este caso pudiera aludir a dificultades de conexión o disponibilidad de señal de internet.

hospital, o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aun si no la hubiere solicitado (RCR 52 b).

- 19.4. En cualquier caso, para determinar e informar si existe el “quorum de reglamento” se debe respetar el límite de licencias establecido en el Reglamento (RCR 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 principios¹⁰¹.

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

- 19.5. A manera de ejemplo, asumiendo que el número legal es de 24 congresistas y que no fueron acreditados 3 titulares. Por licencias notificadas no se puede considerar más de 2 (no más del 10 % del número legal, es decir, no más de 2.4) o excepcionalmente no más de 4 (no más del 20 % del número legal, es decir, no más de 4.8). Si hubiera más licencias, se da cuenta, pero no se pueden deducir para el cálculo del número hábil.

En tales circunstancias el número hábil se determina así: 24 (número legal) menos 3 (no acreditados) y menos 2 (no más del 10 % del número legal), con lo que el número hábil es de 19 congresistas. El quorum mínimo entonces es de 11 (la mitad de 19 es 9.5 redondeado a 10 y se le suma 1). Con una menor asistencia no pueden tomarse acuerdos válidos.

101. “...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.

- 19.6. En caso de ausencia de un miembro titular, el accesitario correspondiente lo reemplaza para efecto del quorum y votaciones (RCR 34 párr. 1°).
- 19.7. 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 votación¹⁰². En ese contexto, para la comprobación del quorum, 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 quorum y emitir su voto.

En caso de dificultad de comunicación, la respuesta puede ser expresada a través de la mensajería de la plataforma, de la cual se da cuenta, se deja constancia y es validada por la presidencia

Para efectos de quorum 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 Pleno¹⁰³.

20. ESTRUCTURA DE LA SESIÓN

- 20.1. Las sesiones ordinarias de la comisión se desarrollan conforme al siguiente orden: verificación de quorum, 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, incluido el momento en que tratan los puntos de ampliación de agenda acordados.

102. En ese sentido no basta la Hoja de Asistencia.

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

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

- 20.2. Para proceder al inicio de la sesión se verifica el quorum, pasando lista.

En las sesiones virtuales no basta la conexión a la plataforma electrónica en uso, se requiere de la contestación afirmativa del congresista. Cuando lo hace mediante la mensajería de la plataforma en uso, se da cuenta y debe ser validada por la presidencia,

En este estado también 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 quorum, es posible esperar el tiempo de tolerancia que hubiera acordado la comisión¹⁰⁴, 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 quorum, 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 virtual¹⁰⁵.

- 20.3. 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.

¹⁰⁴. La comisión debe acordar el tiempo de espera con razonabilidad, que, por lo general, es de 15 minutos.

¹⁰⁵. 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”. Esto debe quedar registrado adecuadamente.

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.

- 20.4. En la estación “Despacho”, se informa de los proyectos de ley y de resolución legislativa y otros documentos legislativos recibidos por la comisión y de los 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 importante no se hubieran podido preparar los reportes respectivos.

- 20.5. En la estación “Informes”, el presidente y los congresistas dan cuenta sobre asuntos que conciernen a la comisión o disposiciones del Congreso.

- 20.6. 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). Sin embargo, considerando

la importancia del tema o la necesidad de abrir debate sobre el asunto, es posible incorporarlo como punto del orden del día como ampliación de agenda, previa consulta a la comisión.

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

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

- 20.8. 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.

21. DEBATE

- 21.1. 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.

- 21.2. 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 congresistas¹⁰⁶. En ausencia de ambos, formula su intervención guardando las formalidades necesarias¹⁰⁷.

106. Este criterio recoge la idea de que la conducción del debate está a cargo de la Directiva, y también se aplica cuando por alguna razón debe abandonar momentáneamente la conducción.

107. En estas circunstancias, algunas veces se ha encargado momentáneamente la conducción a uno de los congresistas titulares, a criterio del presidente (el de mayor edad, el presidente anterior...).

- 21.3. 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.

- 21.4. 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.

Al plantearla, 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.

- 21.5. La cuestión previa, sobre requisitos de procedibilidad del debate o de la votación, antes de que esta ocurra, se plantea con base en hechos o en la necesidad de mayor estudio. Se tramita conforme a lo establecido en 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.

- 21.6. 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.

- 21.7. 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 a quien conduce la sesión, por medio escrito o electrónico disponible, dándosele el trámite a que hubiera lugar.

22. VOTACIONES Y ACUERDOS

- 22.1. 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.

El anuncio hace referencia precisa al texto que se pone al voto; y, si fuera el caso, señala las modificaciones aceptadas e incluidas. Si fuera necesario, se puede leer el texto completo o tan solo las partes pertinentes.

- 22.2. La votación se planea siempre en los términos de aceptar (sí/a favor), rechazar (no/en contra) o abstención respecto de una propuesta.

Solo se suele someter como alternativas distintas en caso de elección de cargos, pudiendo decidir por una u otra.

- 22.3. Si como fruto del debate se incorporan 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, ser distribuido a los congresistas presentes.

- c. Si se trata de un texto sustitutorio de 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.
- d. Es posible que se presente un texto completamente alternativo, que debiera ser puesto al voto, luego de su debate, si la primera propuesta fuera rechazada.
- e. También es posible que un determinado componente del texto sea votado por separado. Suele ocurrir que el presidente consulte a la comisión la eventualidad de votar por separado una parte del texto.

Como criterio general, es conveniente que los congresistas dispongan del texto sobre el cual van a emitir su voto.

- 22.4. Para proceder a cualquier votación se verifica la existencia de quorum¹⁰⁸. Hecho el anuncio, ningún congresista puede abandonar la sala o el medio virtual hasta que concluya el acto de votación (RCR 56 párr. 2°).

Sin embargo, si al término de la votación se constata la ausencia de quorum, el procedimiento seguido queda sin efecto. El presidente está autorizado a someter el tema a votación el mismo día (RCR 58 párr. 5°).

- 22.5. Las votaciones son públicas; el voto es nominal e indelegable¹⁰⁹.

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 transcripción¹¹⁰ y, posteriormente, en el acta.

108. 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).

109. Cfr. STC 359/2020-TC.

110. 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.

22.6. 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 de 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 57 a).

22.7. 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 accesorio cuando lo ejerce en sustitución de un titular ausente.

En las sesiones virtuales debe ser posible la identificación del votante mediante 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.

22.8. Procede la votación a mano alzada en los casos en que no se sometan para aprobación de la comisión dictámenes, informes o mociones. (RCR 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 aprobado.

Esta modalidad de consulta suele utilizarse 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. También puede ser utilizada 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.

- 22.9. En comisiones ordinarias, 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 52 párr. 3º)¹¹¹.

En caso de producirse empate entre los votos a favor y en contra, el presidente tiene voto dirimente (RCR 52 párr. 4º).

- 22.10. 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.

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

- 22.12. Anunciado el cierre de votación por el presidente, procede a enunciar el resultado, luego de lo cual no procede modificación o adición de votos (RCR 56 párr. 2º). Las expresiones posteriores o rectificaciones que se comuniquen pueden constar en el acta respectiva, pero no alteran el resultado de la votación.

111. 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.

22.13. 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 58 párr. 4°). El presidente puede plantear oportunamente una nueva votación a fin de resolver sobre el asunto.

- a. Si el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver y, por tanto, se deberá repetir la votación oportunamente.
- b. 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.
- c. 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 comprende que se ha rechazado, siguiendo la práctica parlamentaria.

22.14. En relación con la magnitud de los votos en abstención respecto de los votos favorables y votos en contra, se debe tener en cuenta el acuerdo del Pleno sobre la materia¹¹².

Por lo dicho, se debe analizar con detenimiento el caso en que hay una igualdad del número de abstenciones con los votos a favor (o en contra)¹¹³.

22.15. Cualquier congresista puede solicitar la rectificación de la votación si hubiera duda razonable sobre su resultado (RCR 58 párr. 1°).

112. Conforme al acuerdo del Pleno del 11 de diciembre de 2003.

113. Sobre este punto específico se incluye una nota en el margen que reflexiona sobre la materia.

22.16. Si por alguna razón se tramita en la comisión un acuerdo “con cargo a redacción”, es imprescindible que en la siguiente sesión se efectúe la dación de cuenta del texto que se adopte. En dicha sesión se vota o se consulta la conformidad expresa de la comisión con el texto propuesto. Solo habiendo cumplido tal formalidad se puede continuar con ejecutar o tramitar lo acordado.

22.17. Los acuerdos pueden ser susceptibles de reconsideración.

23. ACTA

23.1. Al inicio de la sesión, el presidente pone en consideración de la comisión el acta de la sesión precedente 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, etc.) 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 enuncian 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.

23.2. 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 constancia de los congresistas que expresan el sentido de su parecer luego de cerrada la votación o de los accesitarios presentes que así lo deseen.

- 23.3. 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, es reportada y publicada, según corresponda.
- 23.4. Los registros en audio y video de la sesión son la fuente primaria para la elaboración del acta¹¹⁴. La comisión conserva en archivo tales registros.

La transcripción es responsabilidad del Departamento de Redacción del Diario de Debates, Área de Transcripciones.

- 23.5. 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. Como ya se ha expresado, estos asuntos suelen ser consultados preguntando si existe oposición u observaciones; si no los hubiera, se da por aprobado. 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.

- 23.6. En sesiones extraordinarias, la eventual aprobación de un acta debe figurar en la agenda fija señalada¹¹⁵.

¹¹⁴. No suele ser habitual contar con la transcripción para la elaboración del acta.

¹¹⁵. Una sesión extraordinaria, una vez instalada, va directamente a la estación orden del día.

23.7. 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 votación (unanimidad, mayoría). Incluye también la mención a la aprobación de actas anteriores y si se autorizó la ejecución de acuerdos sin esperar la aprobación del acta o si se aprobó el acta con dispensa de su lectura. Asimismo, contempla el acuerdo sobre cuestiones de orden o cuestiones previas.

24. RECONSIDERACIÓN

24.1. La solicitud de reconsideración se presenta por escrito luego de las votaciones (RCR 58 párr. 2°).

24.2. No se pueden presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de su aprobación con dispensa de su lectura (RCR 58 párr. 2° *in fine*).

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.

24.3. En ese sentido está el siguiente acuerdo del Pleno¹¹⁶:

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.

¹¹⁶. Conforme al acuerdo del Pleno del 10 de junio del 2004, sobre la base de un informe de la Comisión de Constitución y Reglamento.

- 24.4. Corresponde al presidente determinar la oportunidad de la votación de la reconsideración a un acuerdo adoptado.
- 24.5. La reconsideración se aprueba con la votación a favor de la mitad más uno del número legal de congresistas miembros de la comisión.
- 24.6. El Reglamento prevé el caso de reconsideración de una reconsideración previamente votada (RCR 58 párr. 2°), que se produce por una sola vez y con requisitos especiales. En comisión, supondría que su presentación debiera acreditar los tres quintos (3/5) del número legal de congresistas miembros de la comisión y la aprobación del voto favorable de los dos tercios (2/3) del número legal de miembros.

SECCIÓN TERCERA

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

SUMARIO:

25. Iniciativas Legislativas. 26. Decretos de Archivo. 27. Opiniones. 28. Dictámenes.
29. La Incorporación al Orden del Día. 30. El dictamen en el Pleno. 31. Observación
del Poder Ejecutivo.

25. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

- 25.1. La comisión adquiere competencia sobre una determinada proposición legislativa a partir del decreto de envío, del acuerdo de Consejo Directivo (RCR 77) o del acuerdo del Pleno en caso de reenvío (RCR 78 párr. 4°)¹¹⁷.

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 31-A 2) precluye la responsabilidad de estudio y dictamen.

- 25.2. 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 77, párr. 1°).

Se incluye también 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 79 párr. 3°).

Asimismo, se incluyen aquellas iniciativas legislativas de anteriores periodos parlamentarios¹¹⁸ cuya actualización haya sido acordada por el Consejo Directivo¹¹⁹.

¹¹⁷ Es posible examinar el conjunto de proposiciones decretadas a una comisión, en el sistema de proyectos de ley (<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>) o en el reporte de gestión de proyectos de ley (<https://www.congreso.gob.pe/didp>).

¹¹⁸ 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, se debe tomar acuerdos de actualización, normalmente por iniciativa de su autor.

¹¹⁹ Habitualmente el 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). Entre ellas son remitidas las autógrafas observadas que el Poder Ejecutivo remite dentro del plazo, pero a inicios del nuevo periodo parlamentario.

25.3. 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 75, 76, 77)¹²⁰.

25.4. Conviene señalar que el Poder Ejecutivo dispone de un reglamento específico¹²¹ para la elaboración de sus proposiciones de ley, que se plantea en el marco de la Ley 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa.

Dicha normativa incorpora la perspectiva de mejora en calidad regulatoria y aspectos tales como el análisis de impacto regulatorio *ex ante* y el análisis de impactos cuantitativos o cualitativos de la norma¹²² y es compatible con las disposiciones del Reglamento del Congreso anotadas.

25.5. En los casos de iniciativas planteadas por el Poder Ejecutivo, la comisión puede solicitar que complete los requisitos que deben acompañar a la iniciativa presentada¹²³, brinde información complementaria que sustente la proposición¹²⁴, o convocar al ministro responsable a fin de ampliar la sustentación.

25.6. En el caso de las entidades que tienen derecho a iniciativa legislativa en materias que les son propias (Constitución 107 y RCR 76 párr. 4°), se requiere constancia del órgano facultado

120. El examen de admisibilidad permite orientar el curso de acción a seguir con relación al proyecto (dictamen favorable, negativo, inhibición 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.

121. Ver el DS 007-2022-JUS, que reglamenta la Ley 26889; pero también se debe revisar el D. Leg. 1448, en sus disposiciones acerca de la mejora de la calidad regulatoria; y el DS 063-2021-PCM, que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece lineamientos para la aplicación del análisis de impacto regulatorio *ex ante*.

122. Por ejemplo, el PL 5632/2023-PE.

123. Tal es el caso de los informes y antecedentes técnicos en materia demarcatoria (RCR 76 e) y 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 necesario disponer de la opinión técnica previa al dictamen.

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

para aprobar la presentación de la proposición, según la norma orgánica pertinente¹²⁵.

- 25.7. Conforme al Reglamento, las comisiones estudian las proposiciones (RCR 73 b) y tienen sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo (RCR 77 párr. 4°).

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

Cuando se trata de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa en el Pleno o reconsideración, o por observación formulada por el Presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles (RCR 77 párr. 6°).

- 25.8. 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.

26. DECRETOS DE ARCHIVO

- 26.1. 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 alguna norma constitucional (RCR 77 párr. 5°).

¹²⁵. 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.

Asimismo, 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 materia¹²⁶.

Igualmente, procede el decreto de archivo cuando se pretende interferir u orientar el sentido del ejercicio de competencias exclusivas y excluyentes¹²⁷ de otros organismos constitucionalmente autónomos¹²⁸.

- 26.2. 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 70 c) párr. 1°).

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

27. OPINIONES

- 27.1. El presidente dispone el pedido de opiniones técnicas o informaciones adicionales sobre las iniciativas legislativas a las entidades públicas¹²⁹ o privadas vinculadas con la materia.

En caso de no obtener respuestas de las entidades públicas, el presidente puede reiterar el pedido, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87 del Reglamento.

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

126. “[...] 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.

127. Sobre la definición de competencias exclusivas y excluyentes, ver la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, art. 13.1, así como diversas sentencias, tal como la STC 00001-2019-CC/TC; FJ 26.i).

128. Con relación a este tema, un criterio de archivo fue acordado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la 17ma. sesión ordinaria del periodo anual de sesiones 2013-2014, respecto a declaración de interés en temas demarcatorios. Cfr. Paredes F. (2015) El procedimiento legislativo sobre demarcación territorial en el Congreso del Perú, en Cuadernos Parlamentarios 15, CCEP.

129. 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).

27.3. 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 necesario¹³⁰, dentro del procedimiento legislativo, para que no se contradiga la prohibición constitucional sobre iniciativa de gasto del Congreso, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional¹³¹.

También deben 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 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 respectivo¹³².

Igualmente, se debe tener en cuenta que todo dispositivo con rango de ley o reglamento, que de manera general o particular se vincule a materia presupuestal, debe gestionarse necesariamente a través del Ministerio de Economía y Finanzas¹³³.

27.4. Sobre normas de organización del Estado y asignación de competencias, se requiere opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros¹³⁴, que debe ser atendida

130. 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 al 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.

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

132. Sobre este asunto debe ser considerado el artículo 2 de las leyes de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público: Ley 31366 (año fiscal 2022), 31839 (2023) o 31954 (2024).

133. Cfr. D. Leg. 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, segunda disposición complementaria final.

134. 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.

dentro de los 30 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud¹³⁵.

- 27.5. La comisión publica en el sitio web correspondiente 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.

28. DICTÁMENES

- 28.1. 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 70 párr. 1°)

Un dictamen puede ser visto como una evaluación de proposiciones y que su argumento central y fundamento permite tomar una decisión mediante el voto, por lo que vale la pena tener en cuenta el punto de vista que se adopta en esa evaluación¹³⁶.

Para la elaboración de un dictamen también importa recordar la distinción metodológica entre los estudios realizados (investigación), la forma de presentar sus resultados (el dictamen como documento) y las conclusiones obtenidas (la fórmula legal propuesta)¹³⁷.

- 28.2. 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.
- 28.3. Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente dictaminado por la respectiva comisión

135. 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).

136. Sobre este aspecto ver nota en el margen.

137. Sobre este aspecto ver nota en el margen.

dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso (Constitución 105), que implica la exoneración de dictamen por la Junta de Portavoces¹³⁸.

La exoneración del trámite de comisiones requiere de un escrito sustentado de un grupo parlamentario y la aprobación de los tres quintos (3/5) de los miembros del Congreso allí representados. No se puede exonerar a las iniciativas de reforma constitucional, leyes orgánicas, normas en materia tributaria o presupuestal (RCR 31-A-2; 73 párr. 2º)¹³⁹.

La exoneración del trámite de comisiones para dictaminar implica que precluye esta etapa del procedimiento.

- 28.4. Los autores de los proyectos a que hace referencia un dictamen son invitados a las sesiones de comisión cuando se traten sus proyectos (RCR 70 párr. 1º).
- 28.5. 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 ciudadanos¹⁴⁰, las opiniones formuladas verbalmente en sesiones de órganos parlamentarios, audiencias públicas y otros eventos especializados, así como la revisión de la bibliografía relevante.
- 28.6. Los dictámenes se ajustan a criterios de técnica legislativa y su contenido debe de considerar, al menos, los siguientes aspectos (RCR 70 párr. 2):
 1. La exposición del problema que se pretende resolver.
 2. Una sumilla de las opiniones de las organizaciones ciudadanas.

¹³⁸. La Junta de Portavoces puede exonerar del trámite de comisiones (RCR 31-A 2), salvo casos determinados.

¹³⁹. En tanto que en estos casos la Junta de Portavoces no puede exonerar del trámite de comisiones, excepcionalmente ha procedido a consultar directamente al Pleno. Sometida a voto y con opinión favorable, se incorpora a la Agenda y se procede al debate.

¹⁴⁰. Los ciudadanos pueden hacer llegar sus opiniones por iniciativa propia o a través de los medios de participación ciudadana del Congreso.

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.
6. La ponderación de costo beneficio de la proposición, efectos monetarios y no monetarios, impacto económico; cuando corresponda, el impacto presupuestal, impacto ambiental; y la identificación de beneficiados o perjudicados con la propuesta.

Suele ser muy útil, para fines expositivos, que el dictamen incluya un resumen ejecutivo del argumento de sustento y el enunciado de las principales propuestas, antes del párrafo conclusivo habitual que precede a la fórmula legal, que generalmente es un texto sustitutorio.

- 28.7. Para efectos de redacción y formato del texto legal propuesto, es muy importante la consulta al Área de Técnica Legislativa, que permita que haya claridad en el texto, facilidad en el procedimiento de aprobación y, en definitiva, seguridad jurídica.
- 28.8. Cuando la iniciativa legislativa corresponde al ejercicio de una competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo, tales como los tratados internacionales o las acciones demarcatorias, no son posibles modificaciones de la fórmula legal sustantiva alcanzada en la proposición¹⁴¹.
- 28.9. Los dictámenes pueden concluir (RCR 70 párr. 4°) en la aprobación de la proposición en sus términos (literal a); la aprobación con modificaciones, por lo que se acuerda un texto sustitutorio (literal b), luego de lo cual se remite al Pleno la documentación completa de aprobación del dictamen.

141. En normas demarcatorias, cuando se advierten vacíos, errores o insuficiencias en el texto legal, procede solicitar oficialmente la subsanación, la cual debe ser remitida por la Presidencia del Consejo de Ministros y se incorpora como tal al dictamen; de lo contrario, se archiva.

También pueden concluir 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. Asimismo, es posible recomendar la conformación de una comisión especial que profundice su examen o solicitar un plazo adicional para su estudio (literal d).

28.10. La comisión puede adoptar como propia la conclusión a la que haya arribado en su dictamen otra comisión¹⁴²; para tal efecto acoge como propia la fórmula legal planteada por esa otra comisión.

28.11. Son dictámenes acumulativos cuando abarcan dos o más iniciativas legislativas analizadas, las cuales son dictaminadas conjuntamente considerando la materia que tratan. La condición de acumulación en un dictamen implica que las proposiciones hayan sido decretadas a la misma comisión¹⁴³.

La posibilidad de acumulación de proposiciones se realiza siempre que ellas se encuentren en etapa de estudio en comisión y que el dictamen no haya sido aprobado (RCR 77-A párr. 1°). Con posterioridad a la aprobación del dictamen en comisión, no es posible la acumulación de otras proposiciones (RCR 77-A párr. 2°).

28.12. Los dictámenes son aprobados por unanimidad o por mayoría (RCR 70 párr. 3° y 4°).

El dictamen por unanimidad debe estar firmado por todos los miembros hábiles de la comisión (RCR 70 párr. 3°) presentes en la sesión en que se aprobó (“unanimidad de los presentes”).

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.

¹⁴². A esta situación se le suele denominar un dictamen de adhesión.

¹⁴³. No tiene mucho sentido acumular proyectos al dictamen recaído sobre una proposición que corresponda al ejercicio de una competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.

Los dictámenes en minoría están firmados por cualquier número de congresistas miembros de la comisión¹⁴⁴.

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

La suscripción y rúbrica de dictámenes se realiza físicamente o por medio de firma digital, debidamente acreditada conforme a ley y según sea acordado. Un mismo documento de dictamen no puede contener simultáneamente firmas digitales y firmas físicas.

28.13. 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 (RCR 78 párr. 2°).

28.14. 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.

144. Basta ser miembro de la comisión para presentar un dictamen en minoría.

- 28.15. Una sesión conjunta de comisiones ordinarias puede arribar a un dictamen conjunto sobre las proposiciones que les han sido decretadas (RCR 77 párr. 4). El documento del dictamen deberá reunir todas las formalidades exigidas para cada una de las comisiones intervinientes, entre ellas el señalamiento del quorum, la votación y la firmas que lo respaldan.
- 28.16. 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 el dictamen, que se anota en la sumilla, y el título de la norma que propone como conclusión el dictamen, que suele ser un texto sustitutorio de la fórmula propuesta en las iniciativas.

29. LA INCORPORACIÓN AL ORDEN DEL DÍA

- 29.1. 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 lectura¹⁴⁵.

- 29.2. Si el dictamen fue aprobado por unanimidad, debe contener necesariamente la firma de todos los congresistas que votaron a favor.

¹⁴⁵. La rúbrica del congresista secretario de la Comisión da fe del documento.

Si fue en mayoría, puede presentarse sin alguna firma, pero debe quedar claro el número de adhesiones al dictamen como posición de mayoría; posteriormente a la presentación, pueden alcanzar su firma de adhesión los congresistas que no alcanzaron la firma o aquellos que no votaron y quieran expresar su conformidad.

- 29.3. Si los dictámenes en minoría igualan o superan en número de firmas al dictamen en mayoría, debido a las adhesiones posteriores o retiros de firma, ambos deben de ser considerados por la comisión, hasta lograr establecer con claridad las posiciones de mayoría y minoría (RCR 70 párr. 4°).

La consideración del tema por parte de la comisión puede implicar un nuevo dictamen o modificaciones en el texto legal, permitiendo así una posición de mayoría.

- 29.4. Para presentar el documento del dictamen suele ser muy útil controlar y validar las firmas electrónicas incorporadas con el programa ReFirma del RENIEC, pues puede suceder que algún congresista tenga dificultades para colocar la firma electrónica (caducidad, retraso en la gestión, no aplicar el procedimiento adecuadamente, entre otras causas).

- 29.5. La comisión pierde competencia en el momento en que entrega el dictamen al Área de Trámite Documentario y es aceptado conforme, procediendo a su publicación en el Portal del Congreso.

En el momento que se publica el dictamen empieza a correr el plazo de 7 días calendario requerido para su debate (RCR 73 c); RCR 78 párr. 1).

- 29.6. El Área de Relatoría y Agenda considera el tiempo de publicación y que se hayan completado los dictámenes de las comisiones a las que hayan sido derivados los proyectos dictaminados.

Teniendo en cuenta la ausencia de dictamen de la segunda comisión, es posible gestionar la exoneración de dictamen (RCR 31-A núm. 2). No suele ser usual la exoneración de dictamen de

la primera comisión, que se supone tiene competencia sobre el contenido principal de la proposición.

- 29.7. Suele ocurrir que un dictamen agrupe varias iniciativas y no necesariamente la comisión sea primera comisión en todas ellas. En tal caso es necesario esperar el dictamen de las otras comisiones o gestionar las exoneraciones que fueran posibles o su dictamen de inhibición.
- 29.8. Es conveniente recordar que no se pueden exonerar de dictamen, materias constitucionales, orgánicas y presupuestales. Habiendo emitido dictamen sobre una de estas materias y ante la ausencia de dictámenes de las otras comisiones a las que fue decretada, se puede optar por dos caminos: i) gestionar que esas comisiones se pronuncien; ii) tomar un acuerdo de comisión para solicitar que el Consejo Directivo ponga en consideración del Pleno del Congreso la procedencia del trámite sin esperar otros dictámenes.
- 29.9. Las comisiones no deben pronunciarse más de una vez sobre una misma materia. La comisión debe cuidar de emitir un solo dictamen modificadorio sobre una misma ley; y en los casos de leyes orgánicas o leyes extensas, debiera acotar adecuadamente la materia que se modifica.

Las proposiciones que se presenten luego de aprobado el dictamen correspondiente pueden ser objeto de decreto de archivo, pues se configura una situación de sustracción de la materia.

- 29.10. Cumplidos los requisitos, el Consejo Directivo toma conocimiento y lo incorpora al Orden del Día o a la Agenda del Pleno (RCR 30 e). Eventualmente, puede ser incorporado por la Junta de Portavoces mediante un acuerdo de ampliación de agenda (RCR 31-A 4).

30. EL DICTAMEN EN EL PLENO

- 30.1. 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 indica 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 (3/5) de los miembros del Congreso (RCR 78 párr. 1°).

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 (3/5) de los miembros del Congreso allí representados (RCR 31-A, 2)¹⁴⁶.

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 31-A, 2 y 73).

- 30.2. 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 comisión¹⁴⁷.

El tiempo asignado no es mayor a 10 minutos.

En caso de ausencia o impedimento del presidente, sustenta el vicepresidente o el secretario, respetando esta prelación (RCR 55 b) párr. 1°). La comisión puede acordar designar supletoriamente para la sustentación correspondiente a un congresista miembro de la comisión (RCR 55 b) párr. 2°).

146. 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].

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

- 30.3. Antes del inicio del debate interviene, en primer lugar, el presidente de la comisión principal, con el dictamen en mayoría; luego un congresista que suscribe el dictamen en minoría, en caso de haberlo; posteriormente el presidente de la segunda comisión y, finalmente, si hay dictamen en minoría de la segunda comisión, algunos de los congresistas que lo suscriben.
- 30.4. 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 (RCR 55 b) párr. 3°).
- 30.5. 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 55, b), párr. 5° y 6°).
- Debe tenerse en cuenta que lo que está en debate en primer lugar es el dictamen en mayoría; si éste fuera aprobado, se archiva todo lo demás. Si es rechazado el de mayoría, se debatirá el de minoría.
- 30.6. 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.
- 30.7. Agotado el debate, el presidente puede solicitar que se proceda a votar la fórmula legal del dictamen o un nuevo texto sustitutorio que se entrega a la mesa, vía Relatoría, 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 55 b) párr. 7°).

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

El presidente de la comisión expone el sustento de todas las modificaciones de contenido de la fórmula sustitutoria, de lo cual queda constancia en la grabación y en el acta respectiva de la sesión. 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.

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

Asimismo, 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 a Relatoría el documento que contiene 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.

- 30.9. Puede ocurrir que, luego de una cuestión previa (RCR 60), el Pleno acuerde que la materia vuelva a la comisión de origen o sea remitido a otra u otras comisiones para un mejor estudio (RCR 78 párr. 4°). Se debe fijar el plazo para que se emita dictamen, que no puede exceder los treinta días (RCR 77 párr. 6°).

Eventualmente, la comisión puede decidir revisar el dictamen emitido y que se encuentra en orden del día; para ello debiera solicitar de manera fundamentada que el Consejo Directivo

acuerde el retorno del dictamen para mayor y mejor estudio y, eventualmente, acumular nuevas proposiciones.

- 30.10. Por excepción, abierto el debate en el Pleno acerca de un dictamen, es posible acumular proposiciones que no hubieran sido consideradas, solo si hubieran ingresado a la comisión respectiva con fecha anterior a la aprobación del dictamen en comisión (RCR 77-A párr. 3°). Tal acumulación tiene fines de estadística legislativa, pero no implica por ella misma modificación en el texto legal propuesto.
- 30.11. En caso de que la Junta de Portavoces hubiera exonerado una proposición legislativa del trámite de comisiones (RCR 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.
- 30.12. 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 78 párr. 8° y 9°), se efectúa transcurridos siete días calendarios, como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate (RCR 73 e, y 78 párr. 6°).

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 73 b) o de publicación previa (RCR 73 c).

Excepcionalmente, el presidente de la comisión puede solicitar que el Pleno exonere del trámite de segunda votación; para tal efecto debe obtener el voto favorable de no menos de los tres quintos (3/5) del número legal de congresistas (RCR 78 párr. último). La Comisión Permanente no está facultada para acordar este tipo de exoneración.

30.13. 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.

30.14. Aunque a lo largo del procedimiento de elaboración y aprobación del dictamen se debe cuidar de una buena técnica legislativa¹⁴⁸, 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 redacción conformada por tres congresistas para revisar la redacción de la proposición aprobada, considerando criterios de técnica legislativa (RCR 78 párr. 3°).

30.15. Antes de la emisión de la autógrafa es posible corregir errores formales¹⁴⁹, 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.

30.16. 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 al Pleno, en la que establece de forma clara el contenido de la aclaración en el texto (dice... debe

148. 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.

149. Tales correcciones se advierten con arreglo a las formalidades de técnica legislativa del Congreso, y corresponde a las instancias de revisión señalar y acotar los errores.

decir...) con la fundamentación respectiva. El texto materia de aclaración es sometido a consideración y voto en el Pleno.

31. OBSERVACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

31.1. 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 79 párr. 2° y 3°). El plazo para dictaminar no podrá exceder los treinta días útiles (RCR 77 párr. 7°).

31.2. La comisión puede solicitar al Poder Ejecutivo la sustentación o ampliación de informes acerca de la observación formulada e, igualmente, 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 permitan el real entendimiento del contenido de las observaciones formuladas¹⁵⁰.

Cuando por efecto de la observación fuera menester la modificación de referencias en el tiempo (fechas), se considera que tal situación fluye de la observación.

31.3. Luego del análisis exhaustivo de las observaciones del Poder Ejecutivo, la comisión puede optar por una de las siguientes alternativas de dictamen (RCR 79-A)¹⁵¹:

- a. Dictamen de allanamiento: Se da 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

150. 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.

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

alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- b. Dictamen de insistencia: Se da 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 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: Se da 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, sean 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.

31.4. La aprobación de un dictamen de insistencia del texto de la autógrafa, que rechaza todas las observaciones formuladas, ante las observaciones de Poder Ejecutivo, se considera en el marco de la aprobación de una proposición “en sus términos” (RCR 70 párr. 4° literal a). En ese sentido, el documento que contiene el dictamen no tendría que incorporar la fórmula legal en el documento respectivo.

31.5. 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 79 párr. 4°).

- 31.6. No proceden nuevas acumulaciones de proyectos en la consideración de las observaciones del Poder Ejecutivo, pues la materia es la autógrafa misma y el dictamen recaído en ella, aunque administrativamente esta corra en el expediente que dio origen a la ley observada.

SECCIÓN CUARTA

FISCALIZACIÓN

SUMARIO:

32. Precisión. 33. Responsabilidad sobre Políticas. 34. Informes con Mandato Legal.
35. Invitaciones para Informar. 36. Obligación de Responder.

32. PRECISIÓN

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

Como ya se ha manifestado, 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 64 b) y los desarrolla con detalle en una sección especial (RCR 82 al 92)¹⁵².

A continuación, se detallan los procedimientos más frecuentes de ejercicio de la función de fiscalización.

33. RESPONSABILIDAD SOBRE POLÍTICAS

33.1. Dentro del periodo anual de sesiones, cada comisión prioriza la invitación a los ministros correspondientes responsables del diseño e implementación de políticas nacionales y sectoriales¹⁵³ vinculadas a su ámbito de competencia, para informar con relación a su diseño, implementación o la evaluación de su desempeño¹⁵⁴.

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

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

¹⁵² Es importante recordar que consejos regionales y concejos municipales tienen asignada la función fiscalizadora (Constitución 191.2 y 194.4) y en específico de sus respectivos órganos ejecutivos (LBD 21.1).

¹⁵³ 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/>.

¹⁵⁴ 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°.

- 33.3. Igual procedimiento se sigue cuando se trata de altos funcionarios con responsabilidades específicas dentro del ámbito de competencia de la comisión.

34. INFORMES CON MANDATO LEGAL

- 34.1. Cuando el Poder Ejecutivo, por mandato legal, remita informes sobre materia específica, el presidente de la comisión envía a todos los congresistas miembros copia electrónica de los documentos y, en la siguiente sesión, da cuenta y consulta a la comisión el curso de acción a tomar.
- 34.2. 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.
- 34.3. Cuando la comisión, por mandato legal, evalúa una política de Estado o política nacional¹⁵⁵ 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.

35. INVITACIONES PARA INFORMAR

- 35.1. La invitación a ministros (RCR 84), gobernadores regionales (Constitución 191 párr. 7°) 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 o emitir opinión. Terminada la exposición del informe, se abre debate.
- 35.2. 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” (Constitución 191 párr. 7°).

Vale la pena señalar que en la ley orgánica correspondiente no está regulada la obligación de asistir y, por su parte,

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

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 191 párr. 2°).

Un razonamiento análogo puede hacerse respecto de alcaldes y concejos municipales.

- 35.3. 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.

36. OBLIGACIÓN DE RESPONDER

- 36.1. 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 87 párr. 2°).

SECCIÓN QUINTA

INFORMES DE
LA COMISIÓN

SUMARIO:

37. Emisión de informes. 38. Informes Consultivos. 39. Informe a Consejo Directivo.

37. EMISIÓN DE INFORMES

- 37.1. Los informes (RCR 71) son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de las acciones realizadas y las conclusiones y recomendaciones a las que se arriban.
- 37.2. Para la votación y presentación de los informes en mayoría y minoría se aplican las mismas reglas que para los dictámenes (RCR 71 párr. 3°).

38. INFORMES CONSULTIVOS

- 38.1 Las comisiones ordinarias presentan informes para absolver consultas especializadas de otros órganos parlamentarios, los cuales serán bien fundamentados, precisos y breves (RCR 71, párr. 1° y 2°).
- 38.2 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 71 párr. 4°).

39. INFORMES A CONSEJO DIRECTIVO

- 39.1 Las comisiones de Constitución y Reglamento¹⁵⁶, 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 al 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 al 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 92-A).

156. Como se ha explicado, en este caso, el tema es estudiado e informado por la Subcomisión de Control Político.

SECCIÓN SEXTA

REPRESENTACIÓN

SUMARIO:

40. Pedidos de Información.

40. PEDIDOS DE INFORMACIÓN

- 40.1. Aunque no se encuentra dentro de las prioridades señaladas para 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.

- 40.2. 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 87 párr. 1°).

- 40.3. 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 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 96 y RCR 22 b)¹⁵⁷.

¹⁵⁷. 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 SÉPTIMA

INSTRUMENTOS

SUMARIO:

41. Reglas Generales. 42. Plan de Trabajo. 43. Sitio *Web*. 44. Sistema de trámite.
45. Acervo Documentario. 46. Informe de Gestión.

41. REGLAS GENERALES

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

42. PLAN DE TRABAJO

- 42.1. 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.
- 42.2. 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 36 párr. 3°).

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

Asimismo, 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.

- 42.3. 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.

- 42.4. 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.

43. SITIO WEB

- 43.1. El Departamento de Comisiones define un formato básico y estándar para el sitio web de cada tipo de comisión, a fin de que se garantice transparencia, utilidad e información actualizada. El Departamento de Comisiones designa al personal del Servicio Parlamentario responsable de su constante actualización.
- 43.2. En el sitio web se publica información permanente de la comisión: integrantes, directiva, plan de trabajo, sesiones, entre otros. También los principales documentos que dan cuenta de su labor legislativa, de representación y de control político, así como notas de prensa en relación con sus actividades. Opcionalmente se publica el material audiovisual (generalmente en formato ppt) utilizado para exposiciones recibidas y el registro audiovisual de las sesiones.
- 43.3. Cuenta con una sección sobre grupos de trabajo, si acaso los hubiera; y una sección especial respecto de la facultad de comisión investigadora, si se la hubiera encargado el Pleno del Congreso.
- 43.4. De ser posible, también publica las respuestas a las solicitudes de opinión sobre los proyectos de ley, así como los informes recibidos.
- 43.5. 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 y la de dictámenes, donde se puede seguir el trámite legislativo.
- 43.6. Respecto de las sesiones, igualmente, importa publicar informaciones tales como: citación, agenda, acta, reporte de correspondencia recibida y emitida, informes recibidos y dictámenes en debate.

44. SISTEMA DE TRÁMITE

- 44.1. Todos los documentos que ingresan o que son remitidos por la comisión deben ser registrados en el Sistema de Trámite Documentario (STD), ingresando el documento completo respectivo (normalmente en formato pdf).
- 44.2. Los documentos vinculados a las proposiciones legislativas deben ser registrados en el Sistema de Proyectos de Ley.
- 44.3. El procedimiento administrativo interno debe estar organizado, preferentemente, mediante medios electrónicos y el uso intensivo del sistema de trámite.

45. ACERVO DOCUMENTARIO

- 45.1. Adicionalmente al registro en el STD, la custodia y preservación en el tiempo se realiza a través de un ordenamiento documentario físico y de una carpeta compartida virtual, conforme a las indicaciones del Archivo del Congreso y facilitado por el Departamento de Comisiones.
- 45.2. Al final de cada periodo anual de sesiones se realiza un cierre administrativo y un inventario del acervo documentario, físico y virtual, que entrega el presidente 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 o a la custodia definitiva por el Área de Archivo.
- 45.3. Al final de cada periodo parlamentario, cada comisión hace entrega del acervo documentario al Archivo del Congreso. Puede haber entregas parciales en ese transcurso, conforme a las directivas emanadas en la materia.

Como es evidente, es aconsejable hacer un seguimiento continuo del ordenamiento pertinente del acervo documentario, conforme a las directivas y procedimientos existentes.

46. INFORME DE GESTIÓN

- 46.1. Culminada la segunda legislatura ordinaria, el presidente de la comisión remite al presidente del Congreso un informe de gestión parlamentaria sobre la labor realizada en la comisión, en un plazo no mayor de 30 días luego del término del periodo anual de sesiones (RCR 36 párr. 4°).
- 46.2. El informe recoge los principales aspectos de la gestión realizada por la comisión. Considera los avances respecto los compromisos del Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa.
- 46.3. Un instrumento importante para el seguimiento de la labor legislativa de las comisiones ordinarias es el Reporte de Gestión de Proyectos de Ley (en formato Power BI), que se actualiza diariamente a partir del Sistema de Proyectos de Ley y al que se puede acceder mediante el Portal del Congreso: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/RGPL.php>

SECCIÓN OCTAVA

SERVICIO

PARLAMENTARIO

SUMARIO:

47. Personal Asignado. 48. Funciones Especiales.

47. PERSONAL ASIGNADO

- 47.1. El personal del Servicio Parlamentario disponible es asignado por el Departamento de Comisiones a cada comisión con arreglo a los módulos señalados por acuerdo de Mesa Directiva¹⁵⁸ y con criterio de formación, especialidad y experiencia en el trabajo de comisiones.
- 47.2. 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.
- 47.3. Ejecuta sus tareas de manera imparcial y políticamente neutral, 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 38).

48. FUNCIONES ESPECIALES

- 48.1. 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.
- 48.2. 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 las directivas vigentes y según corresponda en cada caso.
- 48.3. 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 28-A).

158. 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.

SECCIÓN NOVENA

NOTAS EN EL MARGEN

SUMARIO:

I. Prioridades Funcionales de las Comisiones Ordinarias. II. Análisis de Competencias y Procedimiento Legislativo. III. Elaboración del Dictamen. IV. La Tarea del Evaluador legislativo *ex ante*. V. La Igualdad de Votos a Favor y en Abstención. VI. Bicameralidad y Comisiones Ordinarias.

I. PRIORIDADES FUNCIONALES DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

Como se ha manifestado, el Reglamento define que las comisiones ordinarias son órganos de la Organización Parlamentaria (RCR 27), encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso con prioridad en la función legislativa y de fiscalización (RCR 35 a).

Función legislativa

La primera prioridad se expresa en términos de la función legislativa, que 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 Reglamento del Congreso (RCR 4 párr. 1°).

La funciones y atribuciones en materia legislativa son descritas en el Reglamento del Congreso, en especial en la sección denominada El Procedimiento Legislativo (RCR capítulo VI, sección primera, artículos 72 al 81) y que, en el tramo correspondiente a comisiones, se ha detallado ampliamente en la sección tercera de la presente Guía.

Función de fiscalización

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

Como ya se ha señalado, el Reglamento utiliza el término “fiscalización” cuando se refiere a las prioridades funcionales de las comisiones ordinarias. Vale la pena anotar que el uso del término fiscalización y su distinción de control político no es asunto trivial¹⁵⁹, de manera que no todas las acciones que en ese artículo se describen (RCR 5) pueden ser ejercidas por las comisiones.

159. La Constitución define, por ejemplo, a los consejos regionales (Constitución 191.2) y a los concejos municipales (Constitución 194.4) como “órgano fiscalizador” de sus respectivos órganos ejecutivos (LBD 21.1). Y sus facultades y atribuciones están taxativamente acotadas en sus leyes orgánicas.

Es necesario considerar que el Reglamento sigue este orden: primero define los procedimientos parlamentarios (RCR 64 párr. 1°), luego enuncia los procedimientos de control político de manera taxativa (RCR 64 b) y, finalmente, los desarrolla con detalle en una sección especial (RCR capítulo VI, sección segunda, artículos 82 al 92-A).

En esa línea de razonamiento, se debe volver a leer la definición de la función de control político (RCR 5), para distinguir el contenido de ambos términos:

Función del Control Político

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

En el texto es posible distinguir los procedimientos que el Reglamento desarrolla en la sección especial mencionada sobre control político y que son propios del Pleno del Congreso o en general a los congresistas.

Por ello, podríamos entender que la función de fiscalización en comisiones ordinarias implica lo siguiente:

- El debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado,
- La fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.

También se debe añadir:

- El dictamen o informe elaborado como parte de procedimientos de control con relación a los actos normativos del Poder Ejecutivo.
- El dictamen o informe de una proposición de facultades delegadas y el seguimiento de su cumplimiento.
- El seguimiento específico de las políticas públicas nacionales.
- El debate y pronunciamiento acerca de los informes que les son remitidos por mandato legal.

Es en ese entender que está organizada la sección cuarta de esta Guía.

Representación

Como es fácil apreciar en esta definición de prioridades funcionales anotada en el Reglamento, no se menciona una de representación, que puede entenderse como propia del ejercicio de la responsabilidad de los congresistas y que, organizacionalmente, es una tarea de sus despachos congresales.

Quizá la mejor mención de esta función de representación está planteada y descrita como deber funcional de los congresistas (RCR 23 f):

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

- f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia o en cualquier parte del país, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.

informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

En el caso de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, se constituyen siete días calendarios continuos en su circunscripción electoral. Adicionalmente, y con el fin de mejorar la representación parlamentaria, la Mesa Directiva proporciona las herramientas tecnológicas necesarias que optimicen una constante comunicación virtual entre los congresistas y todos los peruanos (énfasis añadidos).

Sin embargo, es posible que la comisión solicite información acerca de asuntos determinados a solicitud de los despachos, de autoridades regionales o municipales, o de los ciudadanos cuando lo considere pertinente en el marco de la normativa vigente. Se suele pedir informes acerca del tratamiento otorgado o la situación actual de un determinado asunto de interés, salvo lo vinculado a procesos judiciales en trámite.

En ese entender se puede examinar la sección sexta de esta Guía.

II. ANÁLISIS DE COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Las iniciativas legislativas que en general están vinculadas a la asignación de competencias suelen llamarse de organización y funciones, que son de dos tipos: primero, aquellas que plantean modificaciones en la legislación orgánica y que están referidas a los organismos constitucionalmente autónomos; y, segundo, aquellas otras vinculadas generalmente a ministerios y organismos del Poder Ejecutivo y que se dictan como leyes ordinarias¹⁶⁰, que se llaman de organización y funciones de la respectiva entidad¹⁶¹.

En cualquiera de los casos, dentro del procedimiento legislativo normado, debiera ser un asunto de tratamiento explícito el análisis de impacto en la asignación de competencias y funciones, con arreglo a la práctica de lealtad constitucional y en el marco de la lógica de separación de poderes. Este análisis debe estar considerado incorporado desde la definición del problema, la discusión de alternativas y los efectos de la propuesta sobre la legislación nacional.

Si se trata de modificaciones en leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, es crucial sustentar su adecuación a los principios y criterios de asignación detallados en la Ley de Bases de Descentralización¹⁶²; o incluir aquellos otros que, no figurando en la norma, deban ser considerados o incorporados debido a su importancia y adecuación a la materia.

Si se trata de iniciativas de organización y funciones, y especialmente las referidas a ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo en la cuales la ley le otorga la facultad de iniciativa, se necesita del informe de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector del sistema de modernización del Estado¹⁶³, acerca de la pertinencia

160. Cfr. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en especial lo que se refiere a las leyes de organización y funciones de los ministerios, de los organismos públicos y de los sistemas administrativos y funcionales.

161. Es conveniente distinguir entre una ley de organización y funciones y un reglamento de organización y funciones de una entidad. La modificación de este último se tramita mediante decreto supremo en el caso de las entidades del Poder Ejecutivo y no es materia de ley.

162. Cfr. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, art. 5, 13, 14, 15.

163. Cfr. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

y oportunidad de esa asignación y de su compatibilidad con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes orgánicas de desarrollo.

En este sentido debe considerarse:

- Conforme a la Ley 27658, los procesos de modernización de la gestión del Estado serán desarrollados de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, y el Poder Legislativo, mediante la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado¹⁶⁴ (art. 1.2).
- Los procesos de modernización de la gestión pública están sujetos a normas que señalan su finalidad, acciones prioritarias y criterios de diseño y estructura¹⁶⁵ y otros procedimientos y definiciones planteadas en la misma ley.
- Es relevante la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, como ente rector del sistema administrativo, para la normativa emitida sobre la organización del Estado.

Por lo tanto, la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de organización del Estado es un mandato legal expreso y tiene una responsabilidad definida.

Competencias entre niveles de gobierno

En el Perú, la técnica de distribución de competencias entre niveles de gobierno consiste en una “lista única”¹⁶⁶ constituida por las que asigna la Constitución y las leyes orgánicas de desarrollo, es decir la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Este es el punto de partida político, jurídico y también metodológico para examinar un asunto competencial.

¹⁶⁴. Cfr. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, art. 1.2.

¹⁶⁵. Cfr. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, art. 4,5,6. También los dispositivos de lineamientos y normas sobre organización del Estado, por ejemplo, el DS 054-2018-PCM.

¹⁶⁶. El contenido de lo que el Tribunal Constitucional denomina “parámetro natural del control de constitucionalidad” (cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 71) coincide con lo que, desde otro punto de vista, se puede denominar “lista única” o lista de materias pormenorizada, como asignación positiva y material de competencias entre niveles de gobierno. Con esa base el TC desarrolla el “Test de Competencia”, para examinar los conflictos en la materia.

Esta lista de materias pormenorizada da forma concreta a la disposición constitucional de que gobiernos regionales y municipalidades ejerzan su autonomía en los asuntos de su competencia¹⁶⁷.

El Congreso tiene la facultad de variar la asignación competencial, bajo las reglas vigentes, con la modificación de la Constitución o de las leyes orgánicas correspondientes, en ejercicio de su competencia.

Sin embargo, el Congreso está obligado a guardar lealtad constitucional, ponderando los principios de organización del Estado que dispone la ley, pues no puede retrotraer el proceso de descentralización, tampoco entorpecer su marcha y menos aún vaciar de contenido la asignación realizada.

En ese sentido, sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso, dificulten irrazonablemente la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos¹⁶⁸; y que, para regular cualquier materia, se deba sujetar al reparto de competencias, constitucional y legalmente establecido, constituyendo este reparto un límite, material y competencial, para el ejercicio de su función legislativa¹⁶⁹.

Si bien es cierto que la asignación de competencias entre niveles de gobierno puede ser alterada, esta distribución debe ser considerada como un instrumento de un proceso progresivo y ordenado que haga posible una adecuada asignación de competencias con el objetivo del desarrollo integral del país (Constitución 180).

En ese sentido, la asignación de competencias entre niveles de gobierno, en el proceso de descentralización, debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado,

167. Se habla de "lista única" en oposición a las fórmulas constitucionales en la que existe una doble enumeración en la asignación de competencias: por un lado, las de gobierno nacional y, de otro, aquellas que corresponden a las entidades subnacionales y que suele incluir una norma acerca de la manera en que se asigna lo que no está incluido en esos listados. En el caso peruano, todo lo que no ha sido asignado explícitamente (principio de taxatividad) corresponde al gobierno nacional.

168. Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 77; y STC 0031-2005-AI, FJ 14.

169. Cfr. STC 0047-2004-AI. FJ 119.

poblacionalmente mejor distribuido; económica y socialmente más justo y equitativo, y ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado. Este es el sentido de irreversibilidad del proceso señalado en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD 4 c).

Modificar la asignación competencial entre niveles de gobierno es posible, guardando lealtad constitucional con la finalidad del proceso de descentralización y en general que la organización del Estado logre una adecuada asignación que contribuya al desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Constitución 44). Por tanto, la asignación vigente no es algo escrito en piedra o congelado en el tiempo¹⁷⁰.

Análisis competencial

Es necesario advertir de que, en materias referidas a competencias, organización y funciones, y en el proceso de “estudio y dictamen”, las comisiones están obligadas al “análisis competencial”, en resguardo del principio de lealtad constitucional y en la lógica de los criterios de organización del Estado previstos en la ley y la normativa vigente.

En ese entender, es posible exponer un esquema para el análisis competencial¹⁷¹, con los siguientes componentes:

- La asignación competencial existente, señalando cuando son exclusivas y excluyentes, compartidas y delegadas¹⁷².
- La definición de la materia en cuestión (o problema público) y las asignaciones competenciales alternativas para enfrentarlo.
- El examen de la normativa relevante y el diseño de gestión pública adecuado para la gestión de la materia señalada.

170. Cfr. Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos STC 031-2005-AI, FJ 14.

171. Cfr. Paredes F. (2016) “Las Funciones del Congreso en relación con los gobiernos regionales: el caso peruano”, en Cuadernos de Investigación 1, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Congreso de la República, Lima, siguiendo la lógica del Test de Competencias planteado en la STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, así como las otras sentencias mencionadas.

172. Cfr. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 13; así como la precisión del Tribunal Constitucional sobre la materia, distinguiendo en las competencias exclusivas si son o no excluyentes.

- Modificación o precisión de competencias, que evite traslapes o zonas grises y logre claridad en la asignación, en especial de materias compartidas¹⁷³.

Como producto del análisis de competencias, se puede establecer si la propuesta guarda conformidad con la asignación competencial de la Constitución y leyes orgánicas; o si se requiere de cambios en el «parámetro natural de control», lo que implica modificaciones en ley orgánica.

Igualmente, se requiere fundamentación acerca de los cambios en la distribución y razonada justificación, pues se trata de hacer posible una más adecuada asignación de competencias para lograr la finalidad señalada en el criterio finalista de irreversibilidad precisado en la ley, dentro de los principios de separación/colaboración de poderes.

Asimismo, se debe proceder si se necesitan precisiones en la asignación competencial, que implican una mejor comprensión y definición de las funciones específicas entregadas o una formulación más adecuada acerca de las responsabilidades, así como tener en cuenta que la asignación de competencias supone poderes implícitos, sin los cuales el ejercicio de la competencia conferida carecería de eficacia práctica o utilidad¹⁷⁴.

Finalmente, una tarea ineludible, en especial cuando se trata de una competencia compartida, es la consideración de la manera en que los cambios planteados permiten que la gestión pública se ejerza como acción integrada, articulando niveles de gobierno o de los sectores implicados.

173. Cfr. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; así como el DS 054-2018-PCM, Lineamientos de organización del Estado.

174. Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 75 y 76.

III. ELABORACIÓN DEL DICTAMEN

El Reglamento señala que las proposiciones legislativas son enviadas a las comisiones: luego de verificar que cumplen con los requisitos reglamentarios formales, se les decreta, con criterios técnicos, a una o dos comisiones como máximo, para su “estudio y dictamen” (RCR 73 c) y 77 párr. 1°, 3°).

La comisión competente califica la admisibilidad, verificando que cumplan con lo establecido en los artículos 75 y 76, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarlas de plano y archivarlas. (RCR 77 párr. 5°).

El dictamen es definido en el Reglamento como un producto final, es decir, como una exposición documentada de los estudios realizados sobre las iniciativas legislativas que han sido sometidas a la comisión, incluyendo las conclusiones y recomendaciones a las que se arriban (RCR 70 párr.1°).

Seguidamente, se señalan los criterios de técnica legislativa que deben considerarse en el dictamen (RCR 70 párr. 2°):

- La exposición del problema que se pretende resolver.
- Una sumilla de las opiniones de organizaciones ciudadanas.
- Una sumilla de las opiniones técnicas de instituciones públicas y privadas.
- Estudio de antecedentes legislativos.
- El efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, normas a derogar o modificar.
- La ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluyendo los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen y, cuando corresponda, su impacto ambiental.

Sin embargo, poco se ha examinado en qué consiste el “estudio y dictamen”, que implica un procedimiento de evaluación *ex ante* de proposiciones, cuyos resultados son expresados en el dictamen a través de un argumento construido ad-hoc y sistematizado y que propone una propuesta de fórmula legal que se plantea como conclusión de tales estudios.

Quizá vale la pena recordar una distinción metodológica sustantiva entre los estudios realizados (investigación), la forma de presentar sus resultados (el dictamen como documento) y las conclusiones obtenidas (la fórmula legal propuesta). Distinción que se puede advertir con una lectura atenta del artículo reglamentario:

Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio (RCR 70 párr. 1º) (énfasis añadido).

El gráfico que se incluye a continuación muestra los tres elementos y la necesaria interacción entre ellos.



Pero esta interacción de los tres elementos, que se muestra en el gráfico, evoluciona en el tiempo durante el proceso de elaboración

del dictamen, quizá en forma de una helicoidal ascendente, en la medida que se profundiza y se llega a conclusiones.

Los dictámenes pueden ser considerados entonces como resultados de un proceso de evaluación ex ante de proposiciones legislativas, que exponen respecto de un problema público un argumento y proponen una fórmula legal a fin de que los congresistas formen opinión y emitan su voto, tratando de construir una mayoría y, si es posible, una unanimidad. En ese sentido, un dictamen es “un traje hecho a medida” de acuerdo con la materia o problema público que se aborda.

Requisitos: la estructura de la proposición

Derivada la proposición a la comisión, corresponde el examen del cumplimiento de requisitos contenido en el Reglamento. En primer lugar, la estructura de la proposición (RCR 75 párr.1°) debe contener una exposición de motivos que muestre:

- El problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta
- Los antecedentes legislativos
- El efecto de la vigencia de la norma propuesta sobre la legislación nacional.
- El análisis costo beneficio de la norma legal y el impacto económico
- El impacto presupuestal
- El impacto ambiental
- La fórmula legal que se propone

Llegada la proposición a la comisión vía STD, una lectura general debiera confirmar que cumple con la estructura formal establecida.

Sin embargo, vale la pena hacer algunos comentarios fruto de una lectura en profundidad¹⁷⁵.

- Como es evidente, la formulación del problema no debiera contener la propuesta de solución, pues se espera que la iniciativa considere que el problema puede ser afrontado de diversas maneras y que la fundamentación de la propuesta señale porqué razones propone una determinada alternativa, que se encuentra mejor que las demás; y cuáles son las que se descartan y por qué se lo hace.
- El análisis de los antecedentes legislativos y los efectos en la normativa vigente debieran permitir determinar si la propuesta es innovativa o modificatoria y, si fuera el caso, qué normas serían derogadas, pues se debe dejar de lado la posibilidad de las llamadas derogaciones implícitas (“... todo lo que se oponga...”).
- También conviene examinar si es una materia que requiere de norma legal, o corresponde ser atendida por normas de otro rango o más sencillamente es una materia que no requiere regulación.
- El análisis costo/beneficio debe incluir la identificación de los sectores beneficiados y perjudicados por la norma y los efectos monetarios y no monetarios de su propuesta, pues si bien los beneficios y costos se pueden describir y cuantificar, no todos se pueden valorar con un precio en el mercado¹⁷⁶.

Vale la pena anotar que este tipo de análisis tiene que ver más con los efectos y los comportamientos de los agentes y actores involucrados, y se debe distinguir del impacto presupuestal, que busca examinar si acaso existe iniciativa de gasto y consistencia con la disposición constitucional en la materia (Constitución 79).

175. Una ficha de trabajo fue diseñada como instrumento habitual para realizar esta observación, siendo responsabilidad de la secretaría técnica. Tal ficha se insertaba como primera página del expediente físico de la proposición.

176. Se debe considerar que el Poder Ejecutivo remite sus iniciativas con el análisis de impactos cuantitativos y cualitativos, que tiene una perspectiva que no contradice la habitual consideración de costo/beneficio.

- Por último, se anota que en ciertos casos se requiere incluir la evaluación de impacto ambiental, incluyendo alguna información relevante en relación con los efectos directos e indirectos y las externalidades positivas o negativas que se generan.

Requisitos especiales

Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben contar con refrendo ministerial (Constitución 120). Versan sobre cualquier asunto, pero tienen competencia exclusiva en ciertas materias, con requisitos necesarios en cada caso. Puede solicitar trámite urgente (RCR 76 núm. 1).

Las proposiciones de los congresistas son tramitadas con el respaldo de su grupo parlamentario. No pueden versar sobre asuntos en los que no tienen competencia de iniciativa y tampoco pueden contener propuestas de creación o aumento de gasto público (RCR 76 núm. 2) vinculado al presupuesto vigente, con arreglo a lo señalado por el Tribunal Constitucional acerca de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución ¹⁷⁷.

También hay requisitos para las iniciativas que presentan los ciudadanos en materias que no les estén restringidas acreditando las firmas necesarias (RCR 76.3).

En los casos de otras entidades con capacidad de iniciativa, las proposiciones deben estar referidas a los asuntos propios de su ámbito de competencia y contar con la aprobación del órgano facultado para ello (RCR 76 núm. 4).

También se pide que las proposiciones sobre exoneraciones, beneficios o incentivos tributarios deben contener en su exposición de motivos la explicación de los objetivos, los efectos normativos y, en caso de prórroga, una evaluación acerca del cumplimiento de sus fines (RCR 76 núm. 5).

¹⁷⁷. Cfr. STC 00018-2021-PI/TC en especial 178, 179, 192, 198 y 199; y STC 000027/2021-PI/TC.

Primer examen: admisibilidad

Esta primera revisión, que implica forma y contenido, tiene como conclusión la definición de un curso de acción para el “estudio y dictamen” por parte de la comisión:

- Si se rechaza y archiva, cuando la proposición invade competencias o por sustracción de la materia, si el asunto no requiere ley o se trata de una sobreregulación.
- Si se formula una inhibición porque la comisión no tiene competencia en la materia, conforme a su ámbito de responsabilidades.
- Si se establece que el asunto es relevante y se define a quienes se solicitará opinión, como requisito previo y necesario (normalmente del MEF en asuntos económicos o también a la PCM para asuntos de organización y funciones).

Igualmente, se precisa si es necesario ampliar la fundamentación entregada, la consulta a los actores involucrados o los responsables de la materia en la administración pública, el punto de vista de expertos u opiniones de organizaciones y personas concernidas o interesadas.

Una posibilidad que se debiera evaluar es que en la estación despacho de las sesiones ordinarias de la comisión, además de informar del ingreso de las proposiciones legislativas remitidas, pudiera darse cuenta de esta primera evaluación de admisibilidad, sugiriendo el curso de acción a seguir.

Habiendo seguido este procedimiento con el listado de proposiciones, paulatinamente y conforme son decretadas, es posible distinguir un conjunto priorizado de propuestas, que debieran ser tenidas en cuenta para dictaminar y, eventualmente, ser incluidas en la agenda de la comisión; lo cual supone también que se les encuentra viables políticamente, es decir, que potencialmente podrían reunir el voto favorable de la mayoría.

Estudio y dictamen propiamente dicho¹⁷⁸

Los ciudadanos y las organizaciones pueden hacer llegar opiniones o pareceres sobre una proposición motu proprio a través del portal de participación del Congreso o directamente a la comisión, exponiendo razones y fundamentos. Nada indica que se requiera un pedido formal de opinión para poder hacerlo.

Llegado a este punto, con todas las opiniones, o una buena parte de ellas, disponibles a la mano, habiendo considerado la posibilidad de agrupar a las iniciativas que se refieren al problema público en cuestión, se inicia el trabajo de estudio y dictamen¹⁷⁹

Normalmente la prioridad de agenda, es decir, los temas que se abordarán, es preparada por el equipo de asesores al inicio de la legislatura o paulatinamente a lo largo de ella. La decisión final de incorporar a la agenda corresponde al presidente de la comisión.

A esta altura se espera tener una buena definición del problema que se enfrenta y eventualmente las proposiciones que se acumularían en el dictamen. Los antecedentes legislativos y la legislación comparada pueden aproximar a alternativas posibles ante el problema planteado.

Tomada la decisión, se designa un encargado de preparar el dictamen que inicialmente debe examinar todos los materiales disponibles (estudios, opiniones, estadísticas, presupuestos, legislación vigente, competencias asignadas, etc.) y establecer un balance de ellos.

Luego debe gestionar la información que falta o se considera necesaria e imprescindible y los procedimientos para obtenerla, que pueden incluir consultas técnicas, audiencias con actores, coordinaciones con responsables de la gestión pública de la materia, entre otros.

178. En adelante se sigue un procedimiento propio de la actividad de investigación académica, pero con una constante retroalimentación que viene de la búsqueda de viabilidad política.

179. Probablemente este sea el momento en que se solicite informes sobre asuntos específicos, teniendo como auxiliar eficaz al Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP).

Estando en conocimiento del tema en un nivel suficiente, se propone y discute la orientación general que tendría el dictamen y una apreciación de su viabilidad política. El asunto se suele debatir en equipo y la decisión debe contar con la conformidad del presidente.

Definida una orientación general, es posible redactar la fórmula legal que se propondría y que serviría de guía para organizar los materiales en el cuerpo del dictamen según el esquema establecido en el Reglamento (RCR 70) y dando cuenta del argumento de respaldo¹⁸⁰.

En la interacción de informaciones, exposición del argumento y propuesta, es frecuente que la fórmula legal se ajuste, complemente o mejore, en la medida que se hilvanan los contenidos disponibles para fundamentar la propuesta normativa. Este proceso puede tener varias aproximaciones hasta llegar a un nivel aceptable y políticamente viable.

Estando la propuesta lista, y habiendo sido revisada la consistencia general del texto por el equipo de asesores, una ronda final supone varias posibilidades que se manejan según el caso y en el orden que se considere conveniente: consulta a la oficina de técnica legislativa, consulta a otros despachos o a los autores de las propuestas, diálogo del presidente con la directiva de la comisión u otros colegas miembros de la comisión, exposición ante los asesores de los congresistas conformantes de la comisión, consulta a involucrados, audiencia pública acerca del texto, entre otros.

Conviene que el dictamen señale si la propuesta legislativa tiene un costo fiscal que eventualmente sería considerado presupuestalmente en periodos subsiguientes, así como aproximar su magnitud, pues el equilibrio fiscal y macroeconómico tiene una naturaleza intertemporal que no puede ser dejada de lado¹⁸¹.

180. Es propio del proceso que, habiendo culminado la fase de investigación, se tenga como resultado un esquema de conclusiones, luego de lo cual se procede a organizar todos los materiales disponibles en una exposición documentada que respalda y sustenta las conclusiones.

181. Sobre este punto se debiera considerar el Marco Macroeconómico Multianual y las normas de sostenibilidad y responsabilidad fiscal que se expresan en metas y compromisos. Cfr. Comunicado 05-2022-CF del Consejo Fiscal del Perú.

Igualmente sería necesario exponer un criterio fundamentado acerca del plazo que se dispone para que el Poder Ejecutivo emita el reglamento correspondiente.

Todo lo anterior puede incluir cambios y mejoras que suelen estar vinculados a la viabilidad política de la propuesta, pero siempre dentro de la orientación general acordada, que implican modificaciones en la fórmula legal y en la argumentación que expone sobre los fundamentos.

Antes de ser incorporado a la agenda y entregado formalmente adjunto a la citación de la sesión de la comisión, la secretaría técnica revisa y hace los ajustes formales convenientes. Este texto solo se puede modificar como resultado del debate en la comisión o porque se devuelva para mejor estudio, lo cual puede implicar reevaluar la viabilidad política y la pertinencia de la propuesta.

Como ya se ha manifestado, suele ser muy útil, con fines expositivos y de centrar el debate, incluir en la parte final de la fundamentación del dictamen y antes de la fórmula legal un resumen ejecutivo del argumento planteado de manera articulada con la propuesta normativa, texto que no debiera exceder de una carilla y que se utiliza para que el presidente de la comisión presente el dictamen en la sesión.

IV. LA TAREA DEL EVALUADOR LEGISLATIVO *EX ANTE*

Elaborar un dictamen supone un documento que fundamenta un curso de acción de política pública y tiene una utilidad práctica, pues se trata de la referencia para tomar una decisión y que los congresistas ejerzan su derecho de voto informado.

Por ello, la elaboración de un dictamen no es otra cosa que una evaluación *ex ante* de proposiciones legislativas, que tienen un impacto esperado tanto en el cuerpo normativo (impactos regulatorios) como en el comportamiento de las personas y las organizaciones (costo/beneficio o impactos cuantitativos y cualitativos) en el marco de una institucionalidad dada.

Cuando se trata de “estudiar y emitir un dictamen” es necesario considerar (evaluar *ex ante*) si la propuesta, que será obligatoria para todos, responde a la naturaleza de las cosas o a la diferencia entre las personas (Constitución 103) y si, efectivamente, puede lograr contribuir a la convivencia más armoniosa y al mayor bienestar general que se funda en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Constitución 44).

En ese sentido, es posible afirmar que los congresistas se configuran como evaluadores de proposiciones legislativas cuando ejercen sus funciones de deliberación y voto en el seno de la comisión, como también lo son los asesores, especialistas parlamentarios y secretarios técnicos en el ejercicio de la función de elaboración de los dictámenes.

El evaluador legislativo *ex ante* adopta como punto de vista el de la “sociedad como un todo” al interior del proceso de elección social, en la medida que la ley es obligatoria para todos, regula la interacción humana y pretende lograr una situación de mayor bienestar social.

Por tales motivos, podemos hablar de una lógica de evaluación social, que trata de responder a los intereses generales del Estado y de la nación en los que se confrontan las posibilidades y oportunidades que dispone la sociedad como un todo con las preferencias sociales agregadas que se tiene, es decir la suma de los intereses privados de los ciudadanos¹⁸². En esa orientación, la evaluación social no obedece a la lógica de evaluación privada, que tiene una perspectiva particular y no general.

Este punto de vista no deja de tener sus dificultades y limitaciones, y también está expuesto a la subjetividad en el análisis¹⁸³, por ello la exposición pública de los distintos pareceres, la consideración de todos los actores, la mayor transparencia posible, el debate abierto y público, así como la decisión colectiva que logra una mayoría de representantes, son condición *sine qua non* para que, efectivamente, sea posible corregir los sesgos particulares o privados de una propuesta¹⁸⁴.

El interés público o interés general según el Tribunal Constitucional

Una revisión de la jurisprudencia constitucional camina en ese sentido¹⁸⁵. Dice que el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos y, en ese marco, es sinónimo al interés general de la comunidad. Por ello, se trata de un principio ético político que debe inspirar a las decisiones gubernamentales, pero también un concepto jurídico para determinar qué se debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular.

La noción de interés público se distingue de la noción de interés privado, pero no se opone a ella; sin embargo, el interés público no puede ser utilizado como si fuese privado. El interés público se sustenta en la suma de los intereses compartidos y, en ese sentido, asume el interés privado. La preeminencia del interés público no surge de valorar lo distinto, sino de considerar lo general y común.

182. Este tema suele tratarse como un capítulo especial en la teoría microeconómica convencional, también en la economía del comportamiento y en la propia reflexión de la economía institucional.

183. Subjetividad en el sentido del punto de vista, es decir, un modo de pensar o una perspectiva individual o propia de un actor social.

184. Sobre el tema hay una larga discusión en términos de la teoría de la elección pública.

185. Cfr. STC 0090-2004-AA/TC, FJ 10 y 11; STC 05608-2013-PA/TC, FJ 28,29,30 y 31

Por eso, aludir al interés público o generar en una propuesta requiere justificar ampliamente las razones que lo respaldan, que muestre con claridad el nexo que los une. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala que el ejercicio de una potestad discrecional, como atribuirle interés general a una propuesta, “debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta”..., pues el interés público “como concepto indeterminado se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito *sine qua non* de la potestad discrecional de la administración, quedando excluida cualquier posibilidad de arbitrariedad”¹⁸⁶.

Criterios que considerar

En ese sentido, vale la pena considerar cuestiones tales como las que se enuncian a continuación, con la finalidad de tratar de aportar un criterio para establecer si la sociedad estará mejor¹⁸⁷ o, dicho de otra manera, cómo asegurar que se está contribuyendo a crear “valor público”¹⁸⁸ o se está respondiendo al interés público o el interés general.

- a. Atendiendo a la relación entre eficiencia y equidad, se entiende que una proposición debiera ser aceptada si proporciona ganancias en eficiencia y en equidad; en caso contrario, debe ser rechazada

Sin embargo, qué pasa si tenemos un trade off, es decir, si las ganancias en eficiencia están asociadas a pérdidas en equidad o si las ganancias en equidad suponen pérdidas en eficiencia.

186. Cfr. STC 0090-2004-AA/TC, FJ 11 ad fine.

187. Cfr. Stiglitz, J., La Economía del Sector Público” cap. 5; A Bosch, Cooter y Ulen, Derecho y Economía, cap. II, FCE; Ayala J., Instituciones y Economía, FCE.

188. “entendido como el valor que las y los ciudadanos le otorgan a los bienes y servicios recibidos del Estado cuando satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad y es al mismo tiempo una perspectiva potente para avanzar hacia sociedades más sostenibles y resilientes. El concepto no solo permite confluir objetivos sociales, económicos y ambientales en definiciones estratégicas e intervenciones de las instituciones públicas, sino también admite los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para una implementación indivisible, universal, participativa y democrática”. (cfr. https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/valor_publico_y_gestion_por_resultados.pdf).

¿A cuánta eficiencia tendríamos que renunciar para reducir cuánta desigualdad? ¿Cuánta desigualdad adicional es aceptable por la sociedad a cambio de aumentar eficiencia? ¿Qué valor debe asignarse (ponderación) a una disminución de la desigualdad en comparación con una disminución de eficiencia? Como es evidente, las respuestas a tales cuestiones no son fáciles y requieren el análisis profundo del caso.

b. ¿Qué pasa frente a una norma si unos ganan y otros pierden?

La metodología convencional sugiere los siguientes pasos:

- La identificación de los grupos que están en mejor y peor situación (por nivel de renta, territorio, edad, etc.) respecto de la proposición en evaluación.
- El examen de las ganancias netas (beneficios menos costos) en cada uno de ellos, como efecto de la propuesta.
- Determinar los beneficios netos agregados (para la sociedad como un todo, es decir, la sumatoria de los involucrados) y examinar si son positivos.
- Examinar en qué medida cambian la eficiencia y la desigualdad por efecto de la norma propuesta, evaluando las características y naturaleza de la disyuntiva que se plantea.
- Evaluar los beneficios ponderados de cada grupo de acuerdo con la función de bienestar, lo que implica que la ponderación que corresponde a los pobres o a los peor situados sería mayor que los demás.

c. ¿Cuáles son los criterios usuales para evaluar “si se estará mejor” en esta circunstancia en la que existen ganadores y perdedores? La respuesta no es sencilla y es posible identificar diferentes puntos de vista:

- Una mejora en el sentido de Pareto implica que los cambios propuestos mejoran la situación de alguien, pero no disminuyen el bienestar de ninguno.

- El criterio de Rawls plantea que el bienestar de la sociedad aumenta en la medida que mejore el bienestar de los que están en peor situación, no importando el efecto en los demás grupos.
 - El criterio de Kaldor-Hicks señala la necesidad de examinar si los cambios propuestos permiten que los ganadores ganen más de lo que pierden los perdedores y que eventualmente sea posible que los ganadores compensen a los perdedores y que aún quede un excedente para la sociedad.
- d. Aun así, seguimos teniendo algunas cuestiones abiertas: ¿Cómo se evalúa y pondera los efectos? ¿Son de igual importancia para cualquier actor involucrado las ganancias y las pérdidas que afronta? ¿Puede una burocracia (el evaluador legislativo ex ante) resolver racional y eficientemente estos problemas?

Como es evidente, las respuestas caminarán dadas las reglas políticas vigentes para tomar decisiones¹⁸⁹: el programa de gobierno que hayan escogido los electores, la composición del parlamento existente, la agenda pública; los consensos posibles o las divergencias existentes, los que la sociedad considera éticamente aceptable o lo que considera culturalmente necesario. En otras palabras, la decisión tiene un fuerte contenido político que es transversal al ejercicio de la tarea del evaluador.

Finalmente, tenemos desafíos desde otros horizontes teóricos, algunos de los cuales se pueden mencionar:

- La forma en que se puede “agregar preferencias” (votos) y de construir preferencias sociales (mayorías), así como los criterios en consideración para definir la agenda
- La noción de que es posible una relación ganar-ganar teniendo en cuenta la teoría de los juegos y el equilibrio de Nash, distinto del equilibrio competitivo de Adam Smith.

189. Es decir, en la institucionalidad existente para la toma de decisiones.

- La consideración institucionalista¹⁹⁰ acerca de que la legislación debiera contribuir a abatir costos de transacción¹⁹¹ facilitando la interacción y la cooperación entre los ciudadanos y las organizaciones, así como proporcionar un contexto de menores riesgos e incertidumbre¹⁹².

Cada una de estas aproximaciones, entre otras posibles, requeriría un tratamiento especial.

Como es obvio, todas las consideraciones expuestas, más que una metodología, constituyen orientaciones generales que expresan la necesidad de una actitud, de un punto de vista, de unas habilidades blandas y duras requeridas para emprender la tarea de “estudiar y dictaminar” como “evaluador legislativo *ex ante*”.

¹⁹⁰. Las instituciones, en la lógica de Douglas North y Oliver Williamson, son las normas (reglas de juego) formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad (Cfr. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/800471468010841357/pdf/184280PUB0SPANISH0Box3537658B01PUBLIC1.pdf>, p. 11 ss. Las Instituciones importan en el desarrollo).

¹⁹¹. Teniendo en cuenta que cualquier problema que pueda ser formulado en términos contractuales puede ser estudiado en términos de costo de transacción (Cfr. Oliver Williamson) y que estos costos están vinculados a obtener información, negociar, diseñar, seguimiento y vigilancia, cumplimiento de contratos y protección de derechos de propiedad.

¹⁹². Cfr. Ayala J. (1999). Instituciones y Economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, FCE.

V. LA IGUALDAD DE VOTOS A FAVOR Y EN ABSTENCIÓN

Esta incidencia es más frecuente de lo que se piensa:

Ejemplo A¹⁹³: votos a favor: 9 (nueve); votos en contra: 0 (ninguno); votos en abstención: 9 (nueve).

Ejemplo B¹⁹⁴: votos a favor: 10 (diez); votos en contra: 4 (cuatro); votos en abstención: 10 (diez).

Consideremos la aplicación de reglas del acuerdo del Pleno (11/12/2003) a dichas circunstancias (ver numeral 22.14 de esta Guía):

Supuesto 2): 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.

En ambos casos los votos a favor son mayores que los votos en contra, pero:

Ejemplo A: abstenciones + votos en contra: 9 (suma no es mayor que votos a favor). En consecuencia, la regla no es aplicable al caso (la suma no es mayor que votos favorables).

Ejemplo B: abstenciones + votos en contra: 14 (suma es mayor que votos a favor). En consecuencia, la aplicación de la regla indica que se aprueba lo puesto en debate.

193. En la 13ra. sesión ordinaria del periodo 2022-2023 de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, se puso al voto el dictamen de no aprobación recaído en los PL 2497/2021-CR y 3282/2022-CR.

194. En la 11ra. sesión ordinaria del periodo 2023-2024 de la Comisión de Constitución y Reglamento, se puso al voto el dictamen recaído en los PL 2358/2021-CR, 3190/2022-CR, 3461/2022-CR y 6202/2023-DP.

Debiéramos entonces formular algunas reflexiones para intentar una respuesta del incidente descrito en el ejemplo A, pues las otras alternativas tienen regla aplicable¹⁹⁵.

- La fórmula de la mayoría simple para tomar acuerdos (RCR 52), calculada sobre la base de todos los votos emitidos por el cuerpo electoral correspondiente, tiene por finalidad que los debates concluyan con acuerdo firme, cualquiera que fuese la determinación del órgano. Si la mayoría es de votos a favor, el acuerdo tendrá un sentido positivo; si la mayoría es de votos en contra, el acuerdo tendrá un sentido negativo.
- Si la mayoría son abstenciones, el acuerdo quedará trunco, pues los votos a favor y en contra han resultado insuficientes para tomar la decisión del colegiado".
- Es verdad que la abstención es una opción cierta y posible en el momento de votar, es decir, se trata de una forma reconocida y facultada para registrar la opción de los congresistas. Sin embargo, si la mayoría se abstiene, el acuerdo quedará trunco, pues la comisión no alcanzará a tomar una decisión o formar opinión.
- En la parte del análisis del informe de la Comisión de Constitución se enuncia la posibilidad de dirimir cuando los votos en abstención igualan a los votos a favor o a los votos en contra. Sin embargo, ni el acuerdo del Pleno (11 de diciembre del 2003) ni las conclusiones del informe asumen explícitamente esa eventualidad.
- Una posibilidad es que el acuerdo considere implícitamente que el ejercicio de la potestad de dirimir del presidente es aplicable a casos de igualdad de votos a favor (o en contra) con el número de abstenciones; porque la forma en que está redactado se limita a responder lo que se pregunta (¿qué hacer si el número de abstenciones es mayor?).

¹⁹⁵. El fundamento de esta parte recoge los considerandos expresados en el Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre la consulta solicitada por el señor presidente del Congreso de la República respecto de la aplicación del Reglamento del Congreso en los casos en los que como resultado de una votación se contabilizan un número de abstenciones mayor a los votos a favor o en contra. Las conclusiones fueron aprobadas por el Pleno del Congreso en sesión del 11 de diciembre de 2003.

- Pero la razón principal que debe ser considerada se basa en la necesidad de que el voto conduzca a un acuerdo firme y una opinión clara; y la consideración de esa igualdad numérica descrita se da entre una opción firme (a favor o en contra) y la “no-posición” (abstención) sobre la materia en cuestión.
- ¿Acaso tiene sentido que se pueda dirimir entre “estamos a favor”¹⁹⁶ (o alternatively “estamos en contra”) versus “no queremos participar en esta decisión”?¹⁹⁷.
- En ese sentido, la consecuencia de la igualdad en el número de votos (entre abstenciones y voto favorable o en contra) no debe llevar a ejercer el voto dirimente, sino considerar que no se ha formado opinión y, por tanto, debe someterse al voto oportunamente para formar una mayoría.
- En el extremo, convendría precisar explícitamente si la norma reglamentaria y el acuerdo del Pleno son extensibles al caso o, al menos, completar el acuerdo del Pleno sobre la base del extremo señalado en el ejemplo A.

196. Cfr. RAE, la segunda acepción de dirimir es: “ajustar, concluir, componer una controversia”.

197. Cfr. RAE, la segunda acepción de abstenerse es “no participar en algo a que se tiene derecho”.

VI. BICAMERALIDAD Y COMISIONES ORDINARIAS

La reciente reforma de la Constitución¹⁹⁸ precisa las atribuciones del Senado, entre las cuales se pueden destacar dos que requieren trámite de comisiones ordinarias: i) revisar la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados y, ii) revisar y ejercer control sobre actos normativos respecto de los cuales el Poder Ejecutivo debe dar cuenta¹⁹⁹.

El dictamen de revisión

Acerca de la propuesta remitida por la Cámara de Diputados, el Reglamento del Senado deberá establecer el procedimiento a seguir y los plazos a considerar y, en especial, el contenido del dictamen de revisión o informe a formular.

En principio, la propuesta mencionada debiera ser derivada a una comisión ordinaria del Senado para “estudio y dictamen de revisión” que debe concluir recomendando aprobar, modificar o rechazar la fórmula legal alcanzada (Constitución 102-A).

Sobre este asunto es posible señalar tentativamente los contenidos de ese dictamen o informe de revisión, el cual debiera pronunciarse sobre aspectos como los siguientes:

- a. La adecuada identificación del problema público planteado.
- b. La pertinencia económica, política, social y ambiental de la propuesta.
- c. La compatibilidad constitucional y con tratados internacionales.
- d. La adecuada asignación de competencias y consistencia con la organización del Estado.
- e. La compatibilidad con aspectos de política nacional y diseño de gestión pública.

¹⁹⁸. Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

¹⁹⁹. Sobre este último punto ver el numeral 15 de esta Guía.

- f. La verosimilitud de impactos esperados en la propuesta y su relación con el comportamiento de los ciudadanos y las organizaciones.
- g. Los efectos en el presupuesto público.

La reflexión sobre tales asuntos permitiría fundamentar la conformidad de la propuesta o la necesidad de introducir modificaciones, o eventualmente de rechazarla, dando cuenta al Pleno del Senado, que tiene la palabra final.

Comisiones ordinarias: funciones

En ese entender se pueden identificar algunas consecuencias para las comisiones ordinarias del Senado, que deberá considerar su reglamento:

- Partiendo de las funciones que debe asumir el Senado, y en especial de su tarea prioritaria de revisión legislativa, se debe diseñar la organización, funcionamiento y procedimientos de sus comisiones ordinarias.
- De la forma en que se ejerza la función de revisión se desprenden los plazos para que la comisión ordinaria emita el dictamen o informe correspondiente, considerando la naturaleza de la propuesta (por ejemplo, si es orgánica u ordinaria, si es una nueva norma o es una modificatoria, la materia en cuestión, entre otros) y el plazo para que se pronuncie el Pleno del Senado.
- Las comisiones ordinarias del Senado deberán dotarse de capacidades e instrumentos idóneos para la elaboración del dictamen o informe de revisión, en cuyo camino las metodologías de impacto regulatorio pueden ser de gran utilidad.
- Igualmente, dependen también los perfiles que deberá tener el personal del Servicio y de la Organización Parlamentaria, así como las capacidades que deberán desarrollar los organismos de apoyo en el Senado.

La bicameralidad implica, asimismo, consecuencias sobre las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, en la que se podría seguir el mismo hilo de reflexión de esta Guía, con las correcciones necesarias debido a las atribuciones que conserva y a las que pasan al Senado.

Comisiones ordinarias: estructura y competencia

La norma vigente anota que el número y denominación de las comisiones ordinarias tiene en cuenta la estructura del Estado (RCR 35 a) párr. 1°), procurando homologar la especialidad de cada una de ellas con las materias que corresponden a las carteras de los ministros de Estado y a los asuntos más relevantes del país (RCR 35 a) párr. último).

Sin embargo, se podría decir que la relación biunívoca comisión ordinaria/sector de la administración pública está siendo sobrepasada por la mayor complejidad del Estado, cuyo gobierno, además, es unitario y descentralizado; por ejemplo:

- Una misma función puede ser ejercida por diversos sectores/ ministerios (por ejemplo, el tema ambiental) o una misma función puede ser ejercida de manera compartida entre niveles de gobierno (por ejemplo, educación o salud).
- Igual complejidad reviste la organización de los sistemas funcionales, que vinculan políticas nacionales y responsables por sectores y niveles de gobierno (por ejemplo, niños, niñas y adolescentes), así como el ejercicio de la rectoría del Poder Ejecutivo en los sistemas, las políticas nacionales y sus funciones exclusivas.
- Finalmente, también se debe tener en cuenta que, por disposición constitucional, los gobiernos regionales y las municipalidades tienen competencias exclusivas y compartidas, y en su organización disponen de sus propios órganos fiscalizadores en los consejos regionales y en los concejos municipales, lo que obliga a precisar los términos de la fiscalización de las comisiones ordinarias del Congreso respecto de ambos niveles de gobierno.

Entonces, considerando la nueva distribución de competencias en un parlamento con bicameralidad asimétrica, valdría la pena repensar:

- La definición del ámbito de competencia de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, centrándose en mayor medida en ámbitos materiales o territoriales de actuación en la administración pública, más que en sectores o entidades.
- Un instrumento eficaz para esta tarea sería el mapeo de competencias y funciones en el organigrama del Estado.
- Dadas sus funciones revisoras, no pareciera lógico que el Senado deba replicar el mismo esquema de comisiones ordinarias que tenga la Cámara de Diputados.
- Probablemente, las comisiones ordinarias del Senado podrían tener una definición de mayor amplitud en comparación con las más específicas de la otra cámara; por ejemplo, asuntos económico-presupuestales, organización del Estado, materias sobre capital humano, temas de producción y servicios, entre otros.
- Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que, si se mantuviera la proporcionalidad actual (24 comisiones respecto de 130 diputados), las comisiones ordinarias del Senado no debieran ser más de 11, dado que se inicia con 60 senadores.

Comisiones ordinarias en el Reglamento

Por último, vale la pena señalar una consecuencia importante que está referida a los tres reglamentos a elaborar: es necesario incorporar un mayor detalle en la regulación de las comisiones ordinarias en ambas cámaras, para apelar menos a la regla supletoria actual (RCR 44), respetando las buenas prácticas parlamentarias adecuadamente sistematizadas y sin eliminar holguras necesarias para encontrar salidas políticas.

Esta Guía es una contribución en ese camino, pues la información sistematizada y pertinente que reúne es un insumo para definir el rol de las comisiones ordinarias en contextos funcionales diferenciados.

Diseño y diagramación realizada en el
Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios
Junio de 2024
Lima - Perú



La preocupación por los procedimientos parlamentarios en las comisiones ordinarias nace de una larga experiencia en la materia, pensada en su contexto, reflexionada interactivamente y cuya sistematización da cuenta del “estado del arte”, para transmitirlo a quienes asumen responsabilidades en esos órganos parlamentarios del Congreso de la República del Perú.

La Guía brinda ordenadamente el conocimiento acumulado y disponible, fruto de la aplicación del Reglamento del Congreso y la práctica parlamentaria, lo cual tiene un sentido de apoyo eficaz a la tarea cotidiana y muestra una dimensión sustantiva y viva de nuestro derecho parlamentario, abierto a nuevas experiencias y desafíos.

Esta versión actualizada de la Guía revisa todo el texto, precisa formulaciones, mejora notas explicativas y añade otras, así como incorpora nuevos temas con la opinión del autor acerca de las funciones de las comisiones ordinarias, la elaboración de dictámenes, el análisis competencial, la tarea del evaluador legislativo *ex ante* y reflexiones sobre el rol de las comisiones ordinarias en el marco de lo que será la bicameralidad asimétrica a partir del 2026.

