



MANUAL DEL PROCESO LEGISLATIVO

Patricia Robinson Urtecho



SEGUNDA EDICIÓN



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MANUAL DEL PROCESO LEGISLATIVO

SEGUNDA EDICIÓN

Patricia Robinson Urtecho

OFICIALÍA MAYOR

2012



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

Biblioteca del Congreso del Perú

343.333

R71M

2012

Robinson Urtecho, Patricia

Manual del proceso legislativo. – 2ª. ed. / Patricia Robinson Urtecho ; presentación Víctor Isla Rojas. – Lima : Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012.

228 p. ; 24 cm.

ISBN: 0000-000-00-0

PODER LEGISLATIVO / PROCESO LEGISLATIVO / DEBATES
PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS / LEGISLACIÓN / DERECHO
PARLAMENTARIO / PERÚ

I. Isla Rojas, Víctor

I. Perú. Congreso. Oficialía Mayor

© Patricia Robinson Urtecho

MANUAL DEL PROCESO LEGISLATIVO

Lima, septiembre del 2012

OFICIALÍA MAYOR

Congreso de la República

Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo

Telf.: 311-7777 anexo 2134

<http://www.congreso.gob.pe>

Foto de carátula: Ivette Fashe

Diseño de carátula: Felipe Cortázar

Diseño, diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156 - Breña, Lima

ISBN

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-12317

El Congreso de la República no se responsabiliza por el contenido, opiniones y comentarios vertidos por la autora del presente Manual.

Índice

Presentación	19
Prólogo	21
Introducción	23
Abreviaciones	27

PRIMERA PARTE ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO

CAPÍTULO I

De la presentación de la iniciativa legislativa a su inclusión en la Agenda del Pleno

	31
1. El derecho de iniciativa legislativa	31
2. Presentación de las iniciativas legislativas/ Requisitos	32
2.1 Congresistas	32
2.2 Presidente de la República	34
2.2.A Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo “con carácter de urgente”	34
2.3 Otros Poderes del Estado	35
2.4 Instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales	36
2.5 Los ciudadanos	37
3. Publicación de las iniciativas legislativas	39
4. Retiro de las iniciativas legislativas	39
5. Remisión de proyectos de ley o de resoluciones legislativas a las Comisiones	39
5.1 Solicitud de remisión de un proyecto de ley a Comisiones	41
6. Estudio de las iniciativas legislativas en comisiones	41
6.1 Plazo para emitir dictamen	43
6.2 Acuerdos de la Comisión	44
6.3 Publicación de los dictámenes	46
6.4 Retiro de firmas del dictamen	46
7. Órganos e instrumentos de programación de la Agenda del Pleno	46
7.1 Consejo Directivo	47

7.2	Junta de Portavoces	47
7.3	La Agenda Legislativa	48

CAPÍTULO II

Del debate en el Pleno a la aprobación final		53
1.	Inicio de la Sesión	53
2.	Orden del día	54
3.	Sustentación y Debate	54
3.1	Sustentación del dictamen	54
3.1.A	Sustentación de dictámenes presentados por más de una comisión dictaminadora	54
3.1.B	Tiempo de sustentación del dictamen	56
3.2	Debate / Cuestiones incidentales durante el debate	57
	Debate	57
	Debate del dictamen en mayoría	57
	Debate de dictámenes divergentes	57
	Cuestiones incidentales y recursos parlamentarios durante el debate	57
3.2.1	Interrupciones	58
3.2.2	Alusiones	58
3.2.3	Cuestión previa	58
3.2.4	Cuestión de orden	60
3.2.5	Cuarto intermedio	61
3.2.6	Suspensión del debate	62
3.2.7	Suspensión de la sesión	62
3.3	Participación de los Ministros en el debate	63
3.4	Participación del Presidente del Congreso en el debate	63
4.	Aportes y modificaciones al dictamen	64
5.	Oportunidad de las votaciones y quórum	64
6.	Publicidad de las sesiones	66
7.	Votación	66
7.1	Votación de dictámenes por unanimidad	68
7.2	Votación de dictámenes en mayoría y minoría	68
8.	Anuncio de los resultados de la votación	69
9.	Votación inferior al quórum	69
10.	Rectificación	69
11.	Reconsideración	69
11.1	Reconsideración de reconsideración	70
12.	Rechazo de una proposición de ley por el Pleno del Congreso	71
13.	Aprobación en primera votación	71
14.	Asuntos que no requieren doble votación	72
15.	Trámite de aprobación en doble votación	72
15.1	Plazo para iniciar el trámite de doble votación	72
16.	Dispensa del trámite de aprobación del acta	73

16.1 Efectos de la dispensa del trámite de aprobación del acta	73
17. Comisión de Redacción	73
18. Redacción de la Autógrafa	75
18.1 Plazo para redactar la autógrafa	77
18.2 Firma de la autógrafa por el Presidente del Congreso	77

CAPÍTULO III

De la remisión de la autógrafa al Presidente de la República a la promulgación y vigencia de la Ley

1. Remisión de la autógrafa al Presidente de la República/ Plazo	80
2. Observaciones del Presidente de la República	81
2.1 Plazo de presentación de las observaciones	81
2.2 Retiro de las observaciones	81
2.3 Trámite de las observaciones	83
3. Pronunciamiento de las Comisiones respecto de las observaciones del Presidente de la República	83
3.1 Allanamiento	83
3.2 Insistencia	84
3.3 Nuevo proyecto	84
4. Promulgación	85
4.1 Promulgación por el Presidente de la República/ Plazos	86
4.2 Promulgación por el Presidente del Congreso/ Plazos	87
4.2.1 Promulgación de una insistencia	88
4.2.2 Promulgación de un allanamiento	89
5. Publicación de la ley	90
6. Vigencia y obligatoriedad de la ley	91

CAPÍTULO IV

Fe de erratas

1. Titular de la solicitud de rectificación/ Plazo de presentación de la solicitud	93
2. Plazo para la publicación de la fe de erratas	93

CAPÍTULO V

Cese de la vigencia de la Ley

95

CAPÍTULO VI

Dación de cuenta de los vacíos o defectos de la legislación

97

SEGUNDA PARTE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ABREVIADO

A.	Abreviación de las etapas de “estudio en comisión” y “dictamen”	107
A.1	Efectos de la abreviación de las etapas de “estudio en comisión” y “dictamen”	107
B.	Abreviación de la etapa de “publicación del dictamen”	107
C.	Abreviación de la etapa de “debate en el Pleno”	107
D.	Abreviación de la etapa de “aprobación por doble votación”	108
E.	Ventajas y desventajas del procedimiento legislativo abreviado	108

TERCERA PARTE

VARIANTES DEL PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO

Nota introductoria	113
--------------------	-----

CAPÍTULO I

Leyes orgánicas	116
------------------------	-----

1.	Titular de la iniciativa	116
2.	Materias que regulan	116
3.	Trámite y votación	117
4.	Pleno, órgano exclusivo para aprobarlas o modificarlas	117
5.	Numeración de la ley orgánica promulgada	118

CAPÍTULO II

Leyes autoritativas	120
----------------------------	-----

A.	Autorización al Poder Ejecutivo para legislar	120
A.1	Titular de la iniciativa	120
A.2	Requisitos	120
A.3	Materias indelegables	121
A.4	Trámite y aprobación de la ley autoritativa	121
A.5	Decretos legislativos	121
A.5.1	Límites de los Decretos Legislativos	122
A.6	Procedimientos excepcionales	124
B.	Autorización a la Comisión Permanente para legislar	124
B.1	Materias indelegables	124
B.2	Producto de la delegación de facultades legislativas	125

CAPÍTULO III

Leyes de Amnistía	126
--------------------------	-----

1.	Titular de la iniciativa	126
2.	Procedimiento legislativo	126

CAPÍTULO IV

Leyes de demarcación territorial	128
---	-----

1.	Titular de la iniciativa	128
2.	Requisitos	128

3. Pleno, órgano exclusivo para aprobarlas o modificarlas	129
4. Aprobación	129
5. Promulgación, publicación y vigencia	129
6. A propósito de la publicación de la ley	129

CAPÍTULO V

Modificaciones al Reglamento del Congreso 130

1. Titular de la iniciativa	130
2. Procedimiento legislativo y aprobación	131
3. Promulgación	131
4. Numeración	132
5. Publicación y vigencia	132

CAPÍTULO VI

Prórroga del estado de sitio 133

1. Titular de la iniciativa legislativa	133
2. Requisitos	133
3. Prioridad en el debate	133
4. Órgano que aprueba la prórroga	134
5. Votación	134
6. Promulgación	134

CAPÍTULO VII

Autorización para el ingreso de personal militar extranjero 135

1. Titular de la iniciativa	135
2. Procedimiento legislativo para autorizar el ingreso de tropas extranjeras con armas de guerra	135
a. Requisitos	135
b. Envío a Comisión y estudio	136
c. Órgano que aprueba la autorización	136
d. Votación	136
e. Promulgación	136
3. Procedimiento para el ingreso de personal militar extranjero sin armas de guerra	136
a. Dación de cuenta al Congreso	137
b. Requisitos de la resolución ministerial	137

CAPÍTULO VIII

Declaratoria de guerra y firma de la paz 138

1. Titular de la iniciativa	138
2. Requisitos	138
3. Prioridad en el debate	138
4. Aprobación	138
5. Promulgación	138

CAPÍTULO IX

Autorización de viaje al exterior al Presidente de la República	139
1. Titular de la iniciativa	139
2. Requisitos	139
3. Prioridad en el debate	139
4. Aprobación/Votación	139
5. Promulgación	170
6. Prórroga del plazo de permanencia en el exterior	140
7. Informe del Presidente del Consejo de Ministros sobre el viaje realizado por el Presidente de la República	140
8. Trámite del informe	140

CAPÍTULO X

Resoluciones legislativas y Resoluciones Legislativas del Congreso	142
---	-----

CUARTA PARTE PROCESOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

CAPÍTULO I

Leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero	149
a. Titular de la iniciativa	149
b. Fecha de presentación	150
c. Convocatoria a sesión extraordinaria y sustentación	150
d. Primer debate, en sesión extraordinaria, y publicación en el Diario Oficial	150
e. Remisión a la Comisión de Presupuesto	150
1. LEY DE PRESUPUESTO	151
1.1 Criterios, prioridades y estructura de la Ley de Presupuesto	152
1.2 Restricciones en el contenido de la Ley de Presupuesto	153
1.3 Estudio y evaluación en el seno de la Comisión	153
1.4 Segundo debate de la Ley de Presupuesto en el Pleno	153
1.5 Organización del debate en el Pleno/Sustentación	154
1.6 El Presidente del Consejo de Ministros manifiesta su aceptación o disconformidad	157
1.7 Votación requerida para la aprobación de la Ley de Presupuesto por el Pleno del Congreso	158
1.8 Plazo para la remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Presidente de la República	158
1.9 Procedimiento de promulgación excepcional	159
1.10 Control del Congreso respecto de la ejecución del Presupuesto	160

CAPÍTULO II

Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas	162
a. Créditos Suplementarios	162
b. Transferencias de Partidas	162
c. Habilitaciones de Partidas	163
1. Trámite que siguen los Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas	163
2. Aprobación de los Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas, en Comisión Permanente	164

CAPÍTULO III

Ley de la Cuenta General de la República	166
1. Titular de la iniciativa	166
2. Requisitos	166
3. Fecha de presentación	166
4. Envío a Comisión	167
5. Plazo para emitir dictamen	167
6. Plazo para el pronunciamiento del Pleno del Congreso/Promulgación	167

CAPÍTULO IV

Leyes de reforma de la Constitución Política	170
1. Titular de la iniciativa	170
2. Pleno, órgano exclusivo para aprobarlas o modificarlas	171
3. Aprobación/ Votación requerida	171
3.a Aprobación del Congreso más referéndum	171
3.b Aprobación del Congreso sin referéndum	171
4. Imposibilidad del Presidente de la República de observar una ley de reforma constitucional	172
5. Promulgación, publicación y vigencia	172

CAPÍTULO V

Tratados Internacionales	174
1. Tratados ordinarios	174
1.a Remisión al Congreso de la República/ Requisitos	175
1.b Envío a Comisión y aprobación final	175
1.c Promulgación y vigencia	175
2. Tratados con habilitación legislativa/ Trámite y aprobación	176
3. Tratados internacionales ejecutivos	177
3.a Dación de cuenta al Congreso, envío a Comisión y dictamen favorable	177

CAPÍTULO VI

Iniciativas ciudadanas	180
1. Inicio del proceso	180

2. Verificación de firmas	180
3. Admisión de la iniciativa ciudadana por la autoridad electoral	180
4. Presentación al Congreso de la República	181
5. Publicación de la iniciativa en el Diario Oficial y envío a Comisión	181
6. Prioridad en la tramitación legislativa	181
7. Participación de representantes de los autores en la etapa de estudio en Comisión	181
8. Plazo para la evaluación, discusión y pronunciamiento del Congreso	181
9. Debate y pronunciamiento del Pleno	182
9.1 Aprobación de la iniciativa por el Pleno	182
9.2 Rechazo de la iniciativa por el Pleno	182
10. Referéndum nacional	182
10.1 Resultados del referéndum nacional	182
11. Promulgación de una ley aprobada mediante Referéndum	183

ANEXOS

Anexo I	Glosario básico de términos parlamentarios peruanos	189
Anexo II	Votación que requiere la aprobación de...	192
Anexo III	Sentencia del Tricunal Constitucional N°047-2004-AI/TC, Fundamentos 47 al 61, concernientes a las antinomias y a la jerarquía de las normas	193

ÍNDICE TEMÁTICO	210
------------------------	-----

ÍNDICE DE ESQUEMAS Y CUADROS

Esquema 1:	De la presentación de las iniciativas legislativas a su envío a comisión	50
Esquema 2:	Del estudio de las iniciativas legislativas en comisión(es) a la presentación del dictamen	51
Esquema 3:	De la presentación del dictamen a su inclusión en la agenda del Pleno	52
Esquema 4:	Del debate en el Pleno a la aprobación final de la Ley	79
Esquema 5:	De la aprobación final a su promulgación	98
Esquema 6:	Trámite de las observaciones del Presidente de la República a las autógrafas de ley	99
Cuadro 7-A:	Del debate en el Pleno y las incidencias que pueden requerir pronunciamiento del Pleno	100
Cuadro 7-B:	Del debate en el Pleno y las incidencias que no requieren acuerdo del Pleno	101
Esquema 8:	Cronograma de presentación, aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto	161
Esquema 9:	Proceso de formación de las leyes que aprueban Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas	165

Esquema 10:	Cronograma de remisión, aprobación promulgación y publicación de la Cuenta General de la República	169
Esquema 11:	Proceso de formación de las leyes de reforma constitucional	173
Esquema 12:	Formación de las Resoluciones Legislativas que aprueban o autorizan la aprobación o ratificación de Tratados Internacionales	179
Esquema 13:	Proceso de formación de las leyes de iniciativa ciudadana	185

ÍNDICE DE FICHAS

Ficha 1:	Número de firmas para la presentación de proyectos de ley por un Grupo Parlamentario Especial	32
Ficha 2:	Los proyectos de ley de los Congresistas, la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional	33
Ficha 3:	Actualización de proyectos del período parlamentario anterior	33
Ficha 4:	Ausencia de plazo para tratar los proyectos de ley con carácter de urgente	35
Ficha 5:	El principio de separación de poderes	35
Ficha 6:	Los Colegios Profesionales	36
Ficha 7:	Otras autoridades electorales que presentan proyectos de ley	37
Ficha 7-A:	Firmas requeridas para la presentación de iniciativas ciudadanas	37
Ficha 8:	Requisitos generales para la presentación de proyectos o proposiciones de ley ordinarios	38
Fichas 9:	Guías de orientación	38
Ficha 10:	Publicidad de las iniciativas legislativas y los ciudadanos	39
Ficha 11:	Retiro de las iniciativas legislativas en el régimen bicameral	39
Ficha 12:	El criterio de la especialidad	40
Ficha 13:	Comisión principal y Comisión secundaria	40
Ficha 14:	La remisión de los proyectos de ley en el régimen bicameral	40
Ficha 15:	Acuerdo sustentado para pedir la remisión de un proyecto de ley a una comisión adicional	41
Ficha 16:	Plazo para la emisión de dictamen por las comisiones adicionales	41
Ficha 17:	Finalidad de las acumulaciones	42
Ficha 18:	Efectos de la acumulación de proyectos durante el debate en el Pleno	42
Ficha 19:	La comisión principal en caso de proyectos acumulados	42
Ficha 20:	Consecuencias de las acumulaciones y del envío de proyectos de ley a varias comisiones	43
Ficha 21:	Los dictámenes	43
Ficha 22:	Proyectos de ley en comisiones secundarias sin dictamen expeditos para su consideración en la agenda del Pleno	43

Ficha 23:	Plazo en el que el Ministerio de Economía y Finanzas debe informar	44
Ficha 24:	La agenda informativa	47
Ficha 25:	La Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional	49
Ficha 26:	La lista de asistencia	53
Ficha 27:	Observaciones al acta	54
Ficha 27-A:	Previo al orden del día, un espacio para discutir temas de coyuntura	54
Ficha 28:	Antes de la sustentación del dictamen	55
Ficha 28-A:	Sustentación de dictámenes en mayoría y minoría	56
Ficha 29:	Sustentación de texto consensuado	56
Ficha 30:	Flexibilidad en el plazo de sustentación	56
Ficha 31:	Recomendación para no abrir debate en caso de materias sencillas	57
Ficha 32:	Característica de la alusión	58
Ficha 33:	Postergación de votación de una cuestión previa	59
Ficha 34:	Cuando no se consulta al Pleno el plazo de la cuestión previa de vuelta a comisión	59
Ficha 35:	Pase o vuelta a Comisión	59
Ficha 36:	Cuestión previa con moción de clausura del debate	59
Ficha 37:	Cuestión previa con moción de clausura del debate, durante el régimen bicameral	60
Ficha 37-A:	Cuestión previa para ampliar el tiempo del debate	60
Ficha 38:	Desnaturalización de las cuestiones de orden	61
Ficha 39:	Aceptación del pedido de cuarto intermedio	62
Ficha 40:	Concepto y características de una sesión	62
Ficha 41:	El principio de colaboración entre poderes	63
Ficha 42:	Participación del Presidente en el debate, en el seno de la Comisión Permanente y de las distintas comisiones del Congreso; y en el Pleno del Congreso	63
Ficha 43:	El Presidente de la Comisión acepta las modificaciones al dictamen que proponen los Congresistas durante el debate	64
Ficha 43-A:	El Presidente de la comisión dictaminadora puede presentar un texto sustitutorio luego de producido el debate en el Pleno, no antes	64
Ficha 44:	Procedimiento para informar al Pleno sobre las modificaciones realizadas al texto primigenio	65
Ficha 45:	El registro electrónico de la asistencia	65
Ficha 46:	La “oportunidad” de la votación	66
Ficha 47:	El principio de publicidad de las sesiones	66
Ficha 48:	¿Cuándo hay acuerdo?	67
Ficha 49:	Repetición del control de la votación electrónica	67
Ficha 49-A:	El registro de votación en las sesiones descentralizadas	67

Ficha 50:	El voto del Presidente	68
Ficha 51:	Votación sin debate de los dictámenes por unanimidad	68
Ficha 52:	La ejecución de los acuerdos como causal de improcedencia de las reconsideraciones	70
Ficha 53:	La rectificación como remedio respecto de errores procesales	70
Ficha 54:	Intangibilidad de los acuerdos del Pleno	71
Ficha 55:	Aprobación “con cargo a redacción”	72
Ficha 56:	Días hábiles o calendario	73
Ficha 57:	Comisión de redacción no elabora textos sustitutorios	74
Ficha 58:	La Comisión de Redacción en el régimen bicameral	75
Ficha 59:	¿Qué se entiende por autógrafa?	75
Ficha 60:	Correcciones sólo gramaticales formales	76
Ficha 61:	Ley de Sistematización Legislativa	76
Ficha 62:	Autenticación de los textos alcanzados para la elaboración de la autógrafa	76
Ficha 63:	Aclaraciones al texto aprobado	76
Ficha 64:	Doctrina: El Congreso aprueba la ley	77
Ficha 65:	Vistos en la autógrafa	77
Ficha 66:	Formato de la autógrafa	78
Ficha 67:	Entrega de la autógrafa a la Presidencia de la República	80
Ficha 68:	Recepción de la autógrafa por la Presidencia de la República y trámite al interior del Poder Ejecutivo	80
Ficha 69:	Entrega de la autógrafa a la Presidencia de la República durante el régimen bicameral	81
Ficha 70:	El Presidente de la República puede retirar las observaciones de su predecesor, dentro del plazo constitucional	81
Ficha 71:	El Presidente de la República indica en su oficio las propuestas que sugiere para las leyes que observa	82
Ficha 71-A:	¿Puede el Presidente de la República retirar sus observaciones vencido el plazo para pronunciarse sobre las autógrafas de ley?	82
Ficha 72:	Las observaciones son reenviadas para estudio a las comisiones que conocieron la ley aprobada	83
Ficha 73:	Los términos Insistencia vs. Reconsideración	85
Ficha 74:	Fórmulas de promulgación de la ley por el Presidente de la República	86
Ficha 75:	¿Plazo ilimitado para la promulgación por el Presidente del Congreso?	87
Ficha 76:	Fórmulas de promulgación de la ley en caso de omisión del Presidente de la República	88
Ficha 77:	Fórmulas de promulgación de la ley en caso de Insistencia	89
Ficha 78:	Fórmulas de promulgación de la ley en caso de Allanamiento	90
Ficha 79:	Remisión de la autógrafa al Diario Oficial	90

Ficha 80:	Numeración y publicación de la ley	91
Ficha 81:	Autonomía de la ley	91
Ficha 82:	Trámite y costo de la fe de erratas	94
Ficha 83:	Diferencia entre derogación y declaración de inconstitucionalidad	95
Ficha 84:	Derogatoria de la ley por otra norma del mismo rango	95
Ficha 85:	La ley no se deroga por desuetudo	96
Ficha 86:	Procedimiento de abreviación de la doble votación por el Pleno del Congreso	109
Ficha 87:	Requisitos esenciales, de materia y forma, para que una ley sea orgánica	117
Ficha 88:	El Pleno decidió si la materia de una ley era orgánica. Cuestión para discutir	117
Ficha 89:	Indelegabilidad de aprobación o modificación de leyes orgánicas	118
Ficha 90:	Numeración ordinaria de las leyes orgánicas	118
Ficha 91:	¿Modificaciones a leyes orgánicas mediante leyes ordinarias?	118
Ficha 92:	Noción de decreto legislativo	121
Ficha 93:	Constitucionalidad de la ley autoritativa y del decreto legislativo	122
Ficha 94:	Fase de integración de los decretos legislativos	122
Ficha 94-A:	Decretos legislativos emitidos en el Perú de 1980 a julio de 2012	123
Ficha 95:	Control parlamentario y jurisdiccional sobre los decretos legislativos	124
Ficha 96:	Concepto de Amnistía	126
Ficha 97:	Fuentes de Derecho Parlamentario	130
Ficha 98:	Naturaleza jurídica del Reglamento del Congreso y votación requerida para su modificación	131
Ficha 99:	Reforma del Reglamento en el Régimen Bicameral	131
Ficha 99-A:	Fórmulas de promulgación de las Resoluciones Legislativas del Congreso	132
Ficha 100:	Competencia extraordinaria de la Comisión Permanente	136
Ficha 101:	Autorización a cargo de la Comisión Permanente	140
Ficha 102:	Antecedentes de aprobación y modificación del Cuadro de Comisiones mediante Resoluciones Legislativas del Congreso	143
Ficha 103:	Procedimiento paralelo de puesta en conocimiento de la Comisión de Presupuesto	151
Ficha 104:	Criterios y prioridades de la Ley de Presupuesto	152
Ficha 105:	Normas y prácticas en la elaboración y aprobación interna de los presupuestos	152
Ficha 106:	Primer y segundo debates de la Ley de Presupuesto en el Pleno	154

Ficha 107:	Sustentación del presupuesto del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura	155
Ficha 108:	Coordinación para facilitar la dirección de la política general del Gobierno	157
Ficha 109:	Debate y sustentación simultánea de los proyectos de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero	157
Ficha 110:	El texto que se promulga mediante decreto legislativo	158
Ficha 111:	Procedimiento excepcional de promulgación del Presupuesto mediante decreto legislativo	158
Ficha 112:	Creación del Comité de coordinación del presupuesto del Poder Judicial	159
Ficha 113:	¿Qué es un Pliego Presupuestario?	162
Ficha 114:	La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República dictamina la Cuenta General	167
Ficha 115:	Trámite de dictámenes contrarios a la Cuenta General presentada	168
Ficha 116:	El ejercicio del control presupuestal	168
Ficha 117:	Las Comisiones Revisoras de las Cuentas de las Cámaras en el Régimen Bicameral	168
Ficha 118:	Incongruencia en el Reglamento del Congreso	171
Ficha 118-A:	Debate de reforma constitucional en el curso de una legislatura ordinaria ampliada	171
Ficha 119:	Supresión de la firma presidencial en la Constitución Política de 1993	172
Ficha 119-A:	Publicación de los Tratados en el Diario Oficial	176
Ficha 120:	Los Tratados con materia relativa a derechos humanos se aprueban mediante un procedimiento especial similar al de la reforma constitucional	176
Ficha 120-A:	Denuncia de los Tratados	178
Ficha 121:	Formato y fórmulas de promulgación en una Ley de iniciativa ciudadana aprobada mediante referéndum nacional	184

Presentación

Prólogo

Introducción

*El bien o mal que una Asamblea puede hacer
depende de dos causas generales.
La más palpable y eficaz es su composición,
y la otra su modo de obrar.*

Jeremy Bentham (1791)

El modo de obrar de una Asamblea se enmarca en los procedimientos establecidos en su Reglamento interno, este dispositivo legal establece su funcionamiento, precisa los procedimientos y requisitos para el cumplimiento de sus funciones —legislativa, de control y de representación— y determina las medidas disciplinarias que se aplican a sus miembros. Es la guía principal del trabajo parlamentario, mas no es la única.

De acuerdo con la naturaleza del derecho parlamentario y debido a la dinámica de la labor congresal, el Reglamento es complementado con diversas directivas y acuerdos adoptados por la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces, el Consejo Directivo, el Pleno del Congreso; así como también con las opiniones de la Comisión de Constitución y Reglamento, a través de las cuales intenta llenar las lagunas normativas que presenta el texto reglamentario; y, con los precedentes, la costumbre y la práctica parlamentaria —todo lo cual ha de guardar coherencia y concordancia con los principios y normas contenidos en la Constitución Política del Perú. Esta complementariedad del reglamento busca que la actividad parlamentaria no disminuya su agilidad y dinámica encerrándose en estructuras procedimentales rígidas.

Las etapas o fases del proceso legislativo ordinario más difundidas y ejecutadas en la mayoría de Parlamentos son tres: la **etapa introductoria** (párrafos del 1 al 24), que consiste en la presentación de la proposición de ley, la revisión de los requisitos y el envío a comisiones; la **etapa constitutiva** (párrafos del 25 al 117), que comprende el estudio, dictamen, debate y decisión del Congreso; y la **etapa de integración** (párrafos del 118 al 138), que se desarrolla cuando la norma aprobada inicia su integración al ordenamiento jurídico a través de la promulgación, publicación y vigencia. Estas tres etapas consideradas en el Reglamento del Congreso, y que no son ejecutadas todas en sede parlamentaria, serán desarrolladas en el presente Manual. Existe una cuarta etapa, que aún no ha

sido desarrollada en el Perú, denominada *etapa de seguimiento y evaluación de la legislación*, que consiste en conocer los efectos y el impacto producidos por las leyes aprobadas.

Al ser el Congreso una institución eminentemente política y representativa, que alberga bloques heterogéneos con posiciones y opiniones diversas sobre el interés común, sus procedimientos están orientados a promover acuerdos que sean el resultado de una participación efectiva y equitativa de todos sus miembros, tanto de los grupos mayoritarios como minoritarios; pues no basta con que la ley sea producto de la voluntad mayoritaria sino que en todo su proceso de formación hayan también participado las minorías. Así funcionan los Congresos democráticos que maximizan la búsqueda del consenso.

El presente Manual aborda los procesos que el Parlamento peruano desarrolla para la formación de la ley. Si bien la estructura del Manual no ha sido dividida en las etapas antes mencionadas —introdutoria, constitutiva y de integración— se ha considerado una división *por procesos*.

La Primera Parte del Manual presenta las fases ordinarias que se desarrollan desde que un proyecto o proposición de ley es presentado hasta que se convierte en ley, dividida en tres procesos: el primero va desde la presentación de la iniciativa legislativa hasta su inclusión en la agenda del Pleno; el segundo explica las etapas del procedimiento que van desde el debate en el Pleno hasta la aprobación final por el Congreso; y, el tercero comprende desde la remisión de la autógrafa al Presidente de la República hasta la promulgación y vigencia de la ley. Hemos considerado pertinente incluir en esta parte del Manual la información concerniente a la fe de erratas, al cese de la vigencia de la ley y a la dación de cuenta de los vacíos o defectos de la legislación.

La Tercera Parte presenta las variantes del proceso legislativo ordinario, tales como las leyes orgánicas, autoritativas, de amnistía y de demarcación territorial. Asimismo, se desarrollan los procedimientos para la modificación del Reglamento del Congreso, la aprobación de la prórroga del estado de sitio, el consentimiento de ingreso de personal militar extranjero, declaratoria de guerra, firma de la paz y, la autorización al Presidente de la República para viajar al exterior. En el ordenamiento peruano, existen iniciativas legislativas que por su naturaleza no se materializan en una ley sino en *resoluciones legislativas*, igualmente existen decisiones cuya aprobación se materializa en *resoluciones legislativas del Congreso*; el desarrollo de ambas es abordado en esta parte del Manual.

La Cuarta Parte muestra los Procesos Legislativos Especiales—leyes presupuestales, créditos suplementarios, la Cuenta General de la República, la reforma de la Constitución, los Tratados internacionales y las iniciativas ciudadanas.

Si bien el Reglamento del Congreso no contempla en un apartado específico las excepciones en la ejecución de ciertas etapas del proceso legislativo en general, éstas han sido consideradas en la Segunda Parte a la que, siguiendo a la doctrina, hemos denominado *Procedimiento Legislativo Abreviado*.

La información contenida en el presente Manual corresponde a los procedimientos legislativos en vigencia. Se ha previsto su actualización periódica de acuerdo con las modificaciones —reglamentarias o producto de la dinámica parlamentaria— que se realicen a los procesos que se operan. Y, en ese sentido, esta segunda edición recoge nuevos procedimientos parlamentarios y actos que impactan en el proceso legislativo, tales como el proceso de votación en las sesiones descentralizadas, el retiro de las observaciones del Presidente de la República o la promulgación de la ley de iniciativa ciudadana aprobada mediante referéndum, entre otros.

Con la finalidad de ayudar al lector en la búsqueda de procedimientos o información específicos, se ha considerado pertinente elaborar un índice temático para lo cual se han enumerado los párrafos del Manual que corresponden a un proceso, asunto o instituto determinado. Asimismo, para llamar la atención del lector sobre lo que se está describiendo, se ha incluido fichas que llevan su propia numeración. Estas fichas hacen referencia, según el caso, a precedentes, antecedentes, prácticas parlamentarias y doctrina pertinente.

Aquellos párrafos que se encuentren acompañados de notas referenciales no necesariamente son citas textuales de las mismas, ayudan, por un lado, a ubicar la norma correspondiente y, por otro lado, constituyen datos a los que el lector se puede remitir para obtener información complementaria.

Como anexos se ha incluido un glosario básico de términos parlamentarios, que hemos considerado los más pertinentes por cuanto su manejo apropiado evita confusiones en los procesos. Asimismo, se encontrará, como Anexo II, un cuadro en el que se resume la votación requerida para la aprobación de ciertos asuntos. La parte pertinente de la Sentencia del Tribunal Constitucional, referida a los principios que resuelven las antinomias y al principio de jerarquía ha sido considerado como Anexo III.

El *Manual del Proceso Legislativo* está dirigido a todo el personal que participa en el desarrollo del trabajo legislativo y, en general, a todos aquellos interesados en los procedimientos de las instituciones políticas de nuestro país. Pretende difundir de manera precisa, sencilla y esquemática las herramientas, los procesos y procedimientos que el Congreso de la República del Perú pone en práctica para la ejecución y cumplimiento de su función legislativa.

Reunir en un manual los diversos procesos legislativos, con la respectiva jurisprudencia y antecedentes, cuando corresponda, permite, de un lado, detectar los vacíos normativos y reflexionar sobre las necesarias modificaciones y precisiones que se requieren, pues el proceso legislativo debe estar diseñado de manera tal que permita producir textos que enuncien normas claras y sin ambigüedades; y, de otro lado, proporcionar una herramienta necesaria para que el Parlamentario cuente con información precisa para el desempeño eficaz y oportuno de sus funciones legislativas.

La difusión del presente Manual, a un público más amplio, coadyuvará a que la ciudadanía —la cual en las más de las veces percibe la vida parlamentaria sólo a través de las sesiones plenarias televisadas o de imágenes parciales transmitidas por los medios de comunicación— conozca más sobre el intenso trabajo que se realiza en las comisiones y en los diversos órganos constituidos en el seno del Congreso.

Patricia Robinson Urtecho

Lima, setiembre de 2012

Abreviaciones

CP	Constitución Política del Perú
RC	Reglamento del Congreso de la República
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
inc.	Inciso (s)
lit.	Literal(es)
párr.	Párrafo (s)
v.	Véase
STC.	Sentencia (s) del Tribunal Constitucional
Nº	Número (s)
Ley 26300	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
Ley 26497	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Ley 27706	Ley que precisa la competencia de verificación de firmas para el ejercicio de los Derechos Políticos
TUO	Texto Único Ordenado

PRIMERA PARTE

**ETAPAS DEL PROCESO
LEGISLATIVO ORDINARIO**

De la presentación de la iniciativa legislativa a su inclusión en la Agenda del Pleno

La presentación de iniciativas legislativas ante el Congreso puede ser realizada sólo por las personas jurídicamente legitimadas para ello, es decir, por aquellas a las que la Constitución Política del Perú les reconoce el derecho de iniciativa legislativa.

1. EL DERECHO DE INICIATIVA LEGISLATIVA

- 1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú establece quiénes tienen la potestad de presentar proyectos de ley o de resolución legislativa:
 - El Presidente de la República.
 - Los Congresistas.
 - Otros Poderes del Estado.
 - Las instituciones públicas autónomas.
 - Los gobiernos regionales.
 - Los gobiernos locales.
 - Los colegios profesionales.
 - Los ciudadanos, conforme a ley.

Esta norma, al establecer de manera general *otros Poderes del Estado e instituciones públicas autónomas*, no determina claramente quiénes son los titulares en exclusiva de la formulación de la iniciativa legislativa, lo que ha originado que existan órganos que, no estando contemplados dentro de este listado, presenten proyectos de ley al Congreso de la República (*Véase Ficha 7*).

- 2 En el Perú, las iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso reciben, indistintamente, la denominación de *proyectos de ley* o *proposiciones de ley*. No existe, como en otros países, diferenciación en la denominación de la iniciativa legislativa según el titular.

2. PRESENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS/ REQUISITOS

- 3 La presentación de iniciativas legislativas es el acto que pone en marcha el procedimiento legislativo, provoca la obligación de proceder a los actos procedimentales subsiguientes, como es el caso de la publicación de las mismas. Pero este acto no obliga al Congreso a aprobarlas; en realidad, tampoco existe obligación de que las considere, evalúe ni las discuta; salvo el caso de las iniciativas ciudadanas para las cuales existe un proceso especial que contempla un plazo preteritorio para el pronunciamiento del Congreso (*Véase párrafos 290 al 299*).

La presentación de las proposiciones o proyectos de ley, según el autor, exige ciertos requisitos y está sujeta a restricciones en determinadas materias, tal como se describe a continuación.

2.1 *Congresistas*

- 4 Si bien la Constitución Política del Perú establece que los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes, a partir de la modificatoria reglamentaria del año 2006 (Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR) la presentación de tales iniciativas legislativas requiere que se haga a través del grupo parlamentario. Si el grupo parlamentario está compuesto por seis miembros –que es el número mínimo para conformar un grupo parlamentario– el proyecto de ley debe estar firmado por la mayoría de sus miembros (cuatro Congresistas). Si el grupo parlamentario está compuesto por más de seis miembros, el proyecto de ley debe ser firmado por no menos de seis miembros; en estos casos el Directivo-Portavoz del grupo parlamentario constituido o quien lo reemplace debe firmar el proyecto de ley certificando el respaldo (Art. 76, inc. 2 del RC).

Si hubiera Congresistas que no lograran llegar al número mínimo de representantes para formar un grupo parlamentario, son considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley (Art. 37, inc. 2 del RC).

FICHA 1

NÚMERO DE FIRMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY POR UN GRUPO PARLAMENTARIO ESPECIAL

Se entiende que un Grupo Parlamentario Especial (GPE) está conformado por uno o más Congresistas. Así, dado que la presentación de proyectos de ley requiere las firmas de la mayoría de sus miembros, cuando el GPE está conformado por dos Congresistas, la presentación de los proyectos de ley requerirá la firma de los dos Congresistas; si el GPE está conformado por tres Congresistas, se requerirá la firma de dos Congresistas. Si el GPE está conformado por un Congresista deberá presentar los proyectos o resoluciones legislativas, evidentemente, con la firma de aquél.

FICHA 2

LOS PROYECTOS DE LEY DE LOS CONGRESISTAS, LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Los proyectos de ley que presentan los Congresistas deben indicar si tienen relación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

(Art. 76, inc. 2, lit. e) del RC.)

- 5 Los proyectos de ley que presentan los Congresistas no pueden proponer la creación o el aumento de gasto público salvo el relativo al del presupuesto del Congreso. Tampoco pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República, la prórroga del estado de sitio, la aprobación de tratados internacionales, la autorización del ingreso de tropas extranjeras, la declaración de guerra, ni la firma de la paz (Art. 76, inc. 2, lit. a) y b) del RC).
- 6 Los Congresistas no pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la exposición de motivos. (Art. 76, inc. 2, lit. d) del RC).
- 7 Los Congresistas pueden, por práctica parlamentaria, solicitar la actualización de los proyectos de ley o de resolución legislativa que quedaron pendientes del período parlamentario anterior.

FICHA 3

ACTUALIZACIÓN DE PROYECTOS DEL PERÍODO PARLAMENTARIO ANTERIOR

Es práctica parlamentaria que las proposiciones de ley o de resolución legislativa que quedaron pendientes del período parlamentario anterior se remitan al archivo. No obstante ello, el Consejo Directivo del Congreso puede tomar acuerdos sobre el estado de las mismas y el proceso de actualización.

En el período parlamentario 2006-2011, los pedidos de actualización de las proposiciones de ley o de resolución legislativa que quedaron pendientes sólo podían realizarse en el caso de iniciativas legislativas que hubieran sido presentadas por Congresistas de la República, y debían tener el respaldo del Grupo Parlamentario. No se permitían las actualizaciones de los proyectos de ley o de resolución legislativa que hubiesen sido presentados al Congreso de la República por el Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensor del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Contraloría General, Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Regiones, Municipalidades, Colegios Profesionales y los ciudadanos.

(Acuerdo del Consejo Directivo N° 123-2006-2007/CONSEJO-CR, aprobado el 13 de setiembre de 2006).

En el período parlamentario 2011-2016, se informó que las proposiciones de ley del período parlamentario 2006-2011 se encuentran en el archivo y, para el caso de los proyectos de ley presentados por Congresistas, estos podrán ser actualizados por el Consejo Directivo a pedido de los grupos parlamentarios, sujetándose al requisito contemplado en el inciso 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso. En el caso de actualizaciones de autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo, estas continuarán su trámite en el estado en que se encuentren.

(Sesión del Consejo Directivo de fecha 17 de agosto de 2011).

Además, respecto a las iniciativas ciudadanas presentadas en el período parlamentario 2006-2011, se informó que estas continúan con el trámite correspondiente; y, respecto a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo estas sólo podrán ser actualizadas a solicitud de dicho Poder del Estado.

(Sesión del Consejo Directivo de fecha 4 de octubre de 2011).

2.2 *Presidente de la República*

- 8 Los proyectos de ley que presenta el Presidente de la República al Congreso deben ser previamente aprobados por el Consejo de Ministros y deben estar refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros; también pueden ser presentados con la firma del ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen directamente con la materia que regula el proyecto de ley (Arts. 125, inc. 1 y 2; y, 126 de la CP; Art. 76, inc. 1 del RC; Art. 12 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).
- 9 Los proyectos de ley pueden versar sobre cualquier asunto y, de manera exclusiva, le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país (Art. 76, inc. 1 del RC).

2.2.A *Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo “con carácter de urgente”*

- 10 El Presidente de la República tiene la facultad de solicitar que sus proyectos de ley sean tratados con carácter de urgente, para lo cual envía el proyecto con dicha solicitud (Art. 76, inc. 1, lit. a) del RC; y, Art. 105 de la CP; Art. 12 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

FICHA 4
AUSENCIA DE PLAZO PARA TRATAR LOS PROYECTOS DE LEY
CON CARÁCTER DE URGENTE

Si bien el Reglamento del Congreso no prevé un plazo determinado para el pronunciamiento final del Congreso respecto de las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo que tienen la solicitud de trámite “con carácter de urgente”, la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecen que tienen preferencia en su tramitación.

2.3 Otros Poderes del Estado

- 11 La Constitución Política del Perú vigente hace referencia a tres Poderes del Estado: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Por lo tanto el *Poder Judicial* sería ese “otro Poder del Estado” que tiene derecho de iniciativa legislativa, pero sólo en las materias de su competencia, debiendo precisar, en el documento de remisión de su proyecto de ley, la concordancia de su competencia (Art. 107 de la CP; y, Art. 76, inc. 4 del RC).

El Poder Judicial ejerce su derecho de iniciativa legislativa a través de la Sala Plena de la Corte Suprema, que es el órgano supremo de deliberación del Poder Judicial (Arts. 79 y 80 del Decreto Legislativo núm. 767, modificado por el Art. 1 del Decreto Ley N° 25869; Art. 21 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

FICHA 5
EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

“1. El sistema de separación de funciones está reconocido en la Constitución Histórica. En efecto, las Bases de la Constitución Peruana, de 17 de diciembre de 1822, dispusieron: “El principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamadas comúnmente tres poderes, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras en cuanto sea dable.

2. Ese mismo principio de separación de funciones fue respetado, con variantes, en la Constitución de 1823, que creó cinco poderes (electoral, legislativo, ejecutivo, judicial y municipal). Dos de ellos, empero, se referían al ejercicio del derecho al sufragio (poder electoral) y a la estructura y atribuciones de las municipalidades (poder municipal).

3. Las Constituciones de 1826 y 1933 consideraron cuatro poderes (electoral, legislativo, ejecutivo y judicial). Las otras nueve cartas políticas, incluso la actual, estructuraron al Estado en tres poderes. Es menester, sin embargo, destacar que las constituciones de 1979 y 1993, además de tales poderes, dan categoría de órganos constitucionales autónomos al Ministerio Público, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Sistema Electoral y al Tribunal Constitucional (antes Tribunal de Garantías Constitucionales).”

(Fundamentos de voto 1, 2, 3 del Magistrado Javier Alva Orlandini, en la STC. N° 004-2004-CC/TC).

2.4 *Instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales*

- 12 Los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales tienen derecho de iniciativa legislativa sólo en las materias que son de su competencia. En el documento de remisión de sus respectivos proyectos de ley, como en el caso del Poder Judicial, deben precisar la concordancia de su competencia (Art. 107 de la CP; y, Art. 76, inc. 4 del RC).

FICHA 6

LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Los colegios profesionales son instituciones con personalidad de Derecho Público. Sus normas de organización interna y funcionamiento son de carácter privado, pero su reconocimiento jurídico sólo se logra a través de una ley expedida por el Congreso. La especialización en determinadas materias que los colegios profesionales tienen constituye la razón principal por la que la Constitución les otorga el derecho de iniciativa.

(Fuente: *La Constitución Comentada*. Comentario de Fernando Velezmore Pinto, respecto del artículo 107 de la Constitución Política del Perú. Lima: Tomo II, Gaceta Jurídica, 1^{era}. ed., 2005, p. 200.)

La función constitucional de los colegios profesionales en el procedimiento legislativo se produce desde que la Constitución (artículo 107) les reconoce el derecho a iniciativa en la formación de leyes. El hecho de que la Constitución les reconozca a los colegios profesionales iniciativa legislativa se sustenta en que, por su especialidad y por los temas con los que normalmente aparecen vinculados, pueden advertir vacíos o deficiencias normativas para prever una legislación adecuada. Esta función constitucional adquiere mayor relevancia en aquellos ámbitos en los cuales el nivel de complejidad y especialización de la materia a regular es tal, que la necesidad de una regulación frente a un vacío o la impronta de una modificación de la ley que la regula, sólo pueden ser advertidos si es que se cuenta con el mismo grado de conocimiento de dichas materias.

(Fuente: STC. N° 0027-2005-PI/TC. Fundamento N° 10).

Se entiende que los colegios profesionales ejercen su derecho de iniciativa con acuerdo de sus máximos órganos de gobierno.

- 13 Del mismo modo, en el ámbito de su competencia lo hacen las instituciones públicas autónomas, es decir, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Art. 76, inc. 4 del RC).

FICHA 7

OTRAS AUTORIDADES ELECTORALES QUE PRESENTAN PROYECTOS DE LEY

EN LA PRÁCTICA... Si bien la Constitución no reconoce expresamente el derecho de iniciativa legislativa a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ni al Registro Nacional de Identificación del Estado Civil (RENIEC), estos órganos del sistema electoral presentan actualmente proyectos de ley al Congreso de la República.

Existe un informe de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, aprobado por el Consejo Directivo, en el que se señala que los órganos electorales ONPE y RENIEC tienen iniciativa legislativa indirecta, es decir, a través del Jurado Nacional de Elecciones (Acuerdo 1911-2008-2009/CONSEJO-CR).

2.5 Los ciudadanos

- 14 Los proyectos de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañados por las firmas de por lo menos el 0.3% de la población electoral y de una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en la que se declara expedito el procedimiento, al haberse realizado la verificación de la autenticidad de las firmas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. El oficio de remisión al Congreso debe estar firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa, indicando, además del número del documento de identidad, la dirección donde deba notificársele en caso de ser necesario (Arts. 2, inc. 17; 31, 107 de la CP; Art. 76, inc. 3, del RC; e, inc. o) del Art. 7 de la Ley N° 26497, modificado por Ley N° 27706; Art. 8 de la Ley N° 26300).

FICHA 7-A

FIRMAS REQUERIDAS PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS CIUDADANAS

Los proyectos de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañados por las firmas de por lo menos el 0.3% de la población electoral. Según el padrón electoral utilizado en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2006, el número de firmas requerido fue de 49,785.

Los proyectos que presentan los ciudadanos no pueden versar sobre las siguientes materias: presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país (Art. 76, inc. 3, 2^{do}. párr. del RC; Art. 12 de la Ley N° 26300).

Los ciudadanos tienen iniciativa de reforma parcial o total de la Constitución Política (Art. 206 de la CP; Art. 2, inc. a) y Art. 17 de la Ley N° 26300).

Los proyectos de ley de iniciativa ciudadana siguen un procedimiento legislativo especial para su tramitación y aprobación (*Véase párrafos 290 al 310*).

FICHA 8

REQUISITOS GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS O PROPOSICIONES DE LEY ORDINARIOS

Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido; cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos, tomando en consideración, además, las pautas del Manual de Técnica Legislativa.

La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

(Art. 75, 1^{er.} y 2^{do.} párr. del RC; Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).

La exposición de motivos sólo es exigida para la presentación y justificación de la iniciativa legislativa, después de aprobada la ley deja de formar parte de la norma sancionada.

FICHA 9

GUÍAS DE ORIENTACIÓN

En el transcurso del período parlamentario 2001-2006, la Mesa Directiva acordó uniformizar el manejo de la estructura de los instrumentos y documentos legislativos elaborados por las comisiones ordinarias.

Se elaboraron *Guías de orientación* para la preparación de dictámenes sobre proyectos de ley, autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo, control sobre decretos legislativos y decretos de urgencia; para la elaboración del comentario sobre incidencia ambiental de las proposiciones de ley; sobre la metodología de elaboración del efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; el análisis costo beneficio legislativo; la evaluación de la iniciativa de gasto público en los proyectos de ley.

(Acuerdo N° 535-2004-2005/MESA-CR).

3. PUBLICACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

- 15 Luego de verificar que la proposición de ley o de resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales mencionados en los párrafos del 1 al 14, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra, le asigna un número y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos, la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta a sus autores para que se subsanen las omisiones (Art. 107 de la CP; Arts. 76, inc. 1, 2, 3 y 4; 77 del RC).

FICHA 10

PUBLICIDAD DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y LOS CIUDADANOS

Las diversas disposiciones que establecen como requisito la publicación de las iniciativas legislativas y de los dictámenes emitidos por las comisiones antes de su debate y aprobación por el Pleno responden a un principio de transparencia y participación ciudadana: Por un lado, evita que las leyes se aprueben de manera intempestiva y, por otro lado, permite que los ciudadanos en general conozcan anticipadamente el tenor de la legislación que se propone y puedan participar con sus aportes a través de los diversos mecanismos de participación que el Congreso de la República pone al alcance de los ciudadanos, como los foros legislativos virtuales que promueven las comisiones dictaminadoras, las audiencias públicas, entre otros.

4. RETIRO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

- 16 Los autores de las iniciativas legislativas tienen la potestad de retirarlas. Se entiende que tal facultad la pueden ejercer hasta antes de su aprobación por el Pleno del Congreso, o de la presentación del dictamen correspondiente.

FICHA 11

RETIRO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL RÉGIMEN BICAMERAL

El Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 141, establecía que si el autor de una proposición la retiraba, cualquier otro Diputado podía sustituirse en la autoría de la misma.

5. REMISIÓN DE PROYECTOS DE LEY O DE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS A LAS COMISIONES

- 17 Cumplidos los requisitos y no habiendo observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a comisiones se aplica el criterio de especialización (Art. 77, 2^{do}. párr. del RC).

FICHA 12
EL CRITERIO DE LA ESPECIALIDAD

El Reglamento del Congreso no prevé disposición alguna en caso de presentarse algún conflicto sobre la decisión adoptada para la remisión de la iniciativa legislativa a comisión no competente en la materia; no existe un procedimiento de impugnación de la decisión.

- 18 En el decreto de envío se indica la fecha, el número de la proposición y el nombre de la comisión a la que se deriva (Art. 77, 2^{do}. párr. del RC).
- 19 Si un proyecto de ley es remitido a más de una comisión, el orden en que aparezcan dichas comisiones en el decreto de envío determina la importancia asignada a cada comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición (Art. 55, inc. b), último párr.; y, 77, 2^{do}. párr. del RC).

FICHA 13
COMISIÓN PRINCIPAL Y COMISIÓN SECUNDARIA

EN LA PRÁCTICA... Cuando es más de una la comisión encargada de emitir dictamen sobre un mismo proyecto de ley, la que aparece en primer término en el decreto de envío es denominada *Comisión Principal* y la que aparece posteriormente *Comisión Secundaria*.

FICHA 14
LA REMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY EN EL RÉGIMEN BICAMERAL

Durante el régimen bicameral, los proyectos de ley y de resolución legislativa presentados eran puestos en conocimiento del Pleno de la Cámara y, por acuerdo de éste, el Presidente de la Cámara decretaba las iniciativas a las comisiones ordinarias para su respectivo estudio y dictamen.

(Art. 136 del Reglamento de la Cámara de Diputados.)

- 20 Una comisión ordinaria también recibe un proyecto de ley o de resolución legislativa, para su estudio y dictamen, por acuerdo del Pleno del Congreso. En ese caso, el proyecto de ley puede ser “enviado” o “reenviado”. El primer caso se da cuando el Pleno, mediante la aprobación de una cuestión previa, acuerda enviar un proyecto de ley a una comisión para que se pronuncie sobre el asunto materia del debate, respecto del cual la comisión no ha asumido competencia con anterioridad; el segundo caso (reenvío) se presenta cuando, mediante el mismo procedimiento de cuestión previa, se acuerda que el proyecto de ley regrese a la comisión, que con anterioridad asumió competencia, para que realice un mayor estudio (Art. 77, 5^{to}. párr.; Art. 78, 4^{to}. párr. del RC). En la práctica, el segundo caso también se da a través de un cuarto intermedio.

- 21 Una comisión retoma competencia respecto de un proyecto de ley cuando éste, habiendo sido aprobado por el Congreso y enviado al Presidente de la República para su promulgación, es observado por el Presidente y, en consecuencia, lo devuelve al Congreso para su reconsideración (Art. 108 de la CP; y, Art. 77, 5^{to}. párr. del RC) (*Véase párrafo 108 y Fichas 72 y 73*).

5.1 *Solicitud de remisión de un proyecto de ley a Comisiones*

- 22 En caso de que alguna comisión solicite un proyecto de ley para su estudio y dictamen, la solicitud debe hacerse por escrito y debe ser “por acuerdo de la Comisión”. El Consejo Directivo es el órgano encargado de resolver tal petición y puede acceder a la solicitud en forma excepcional; en ese caso, el plazo para dictaminar puede ser ampliado a partir de la fecha en que la segunda comisión conoce el proyecto y por no más de treinta días útiles (Art. 77, 3^{er}. párr. del RC).

FICHA 15

ACUERDO SUSTENTADO PARA PEDIR LA REMISIÓN DE UN PROYECTO DE LEY A UNA COMISIÓN ADICIONAL

ANTECEDENTE: Considerando la gran cantidad de pedidos para que un determinado proyecto de ley pase a una comisión distinta a la que se derivó originalmente, el Consejo Directivo, en el año 2001, acordó que ese tipo de pedidos debía hacerse por escrito y por acuerdo de la comisión, la cual debía exponer los criterios y fundamentos de su petición, siendo el Consejo Directivo el que resolvería.

(Acuerdo N° 304-2001-2002/CONSEJO-CR).

FICHA 16

PLAZO PARA LA EMISIÓN DE DICTAMEN POR LAS COMISIONES ADICIONALES

ANTECEDENTE: Las comisiones que, a su solicitud, reciben un proyecto de ley para su estudio y dictamen, tienen un plazo de 15 días para emitir el dictamen respectivo.

(Acuerdo s/n del Consejo Directivo, de fecha 11 de noviembre de 2003).

6. ESTUDIO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN COMISIONES

- 23 Recibida la proposición, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y calificación de admisibilidad, la comisión organiza su trabajo legislativo dando prioridad a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, a los que tienen relación con la Agenda Legislativa y a los presentados por los ciudadanos (Art. 105 de la CP; Art. 77, 4^{to}. párr.; Art. 76, inc. 2, lit. e) del RC; Art. 11 de la Ley N° 26300).

- 24 El estudio y dictamen de los proyectos de ley se inicia con la determinación de la comisión de estudiar y evaluar un proyecto de ley de manera individual o acumulándolo a otros que abordan la misma materia.

FICHA 17
FINALIDAD DE LAS ACUMULACIONES

La finalidad de las acumulaciones responde a un criterio de *consolidación temática*, que busca integrar materialmente propuestas legislativas, temática y procesalmente conexas, con un criterio uniforme y coherente, en un dictamen que consolida las iniciativas en una sola propuesta de acto legislativo ante el Pleno; y, a un criterio de *economía procesal*, que permite tratar de manera más simple y directa lo semejante con lo semejante, en el mismo acto, evitando la innecesaria duplicación o reproducción de tareas.

FICHA 18
EFECTOS DE LA ACUMULACIÓN DE PROYECTOS DURANTE EL DEBATE EN EL PLENO

EN LA PRÁCTICA... durante el debate de un dictamen o proyecto de ley en el Pleno del Congreso, cualquier Congresista puede solicitar la acumulación de otro proyecto de ley, haya sido o no derivado originalmente a la comisión que se encuentra sustentando. De esta manera, las comisiones a las que fue derivado el proyecto de ley acumulado quedan eximidas de presentar dictamen.

También cabe la posibilidad de desacumular proyectos de ley durante el debate. Por lo general es el Presidente de la Comisión, en representación de la comisión, el que acumula o desacumula un proyecto de ley. No obstante, se han dado casos en que ha sido un Congresista el que, a título personal, ha solicitado la desacumulación. [Proyecto de ley 1619 del período parlamentario 2001-2006, y proyecto de ley 2828, del período parlamentario 2006-2011].

FICHA 19
LA COMISIÓN PRINCIPAL EN CASO DE PROYECTOS ACUMULADOS

El proceso de acumulación de los proyectos de ley, *ex ante* y *ex post* de la presentación del dictamen, puede traer como consecuencia que, en un mismo expediente, a diversos proyectos de ley les correspondan comisiones principales diferentes, que pueden llegar a ser más de dos.

Para determinar cuál es la comisión principal del expediente, uno de los criterios que se han utilizado es el *criterio de antigüedad del proyecto*. Con este criterio, la comisión principal del proyecto más antiguo se convierte en comisión principal de todo el expediente, aunque la materia central del expediente compete, por especialidad, a otra comisión. Otro criterio —el más recomendable— es el *criterio temático*, que permite definir como comisión principal a aquella especializada en el estudio de la materia de fondo que proponen, en su conjunto, las iniciativas legislativas.

FICHA 20
CONSECUENCIAS DE LAS ACUMULACIONES Y
DEL ENVÍO DE PROYECTOS DE LEY A VARIAS COMISIONES

Antes de la modificación realizada al Art. 77 del RC, en lo que se refiere al *envío a comisiones*, un proyecto de ley podía ser derivado a tres o más comisiones. Ello, aunado a la práctica de acumulación tanto en el Pleno como en las comisiones, daba como resultado un expediente con 30 o 40 proyectos de ley acumulados que tenían a 3, 4 o más comisiones dictaminadoras, que podían emitir dictámenes en mayoría y minoría, lo que provocaba no menos de un incidente procesal durante su debate en el Pleno del Congreso.

43

6.1 Plazo para emitir dictamen

- 25 La comisión tiene un plazo de treinta días útiles para dictaminar; dicho plazo se computa a partir de la fecha en que la comisión recibe formalmente el proyecto de ley (Art. 77, 4^{to}. párr. del RC).

FICHA 21
LOS DICTÁMENES

Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones ordinarias sobre las proposiciones de ley y de resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento; y las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Estos instrumentos procesales deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas.

(Arts. 65; 70, 1^{er}. párr. del RC).

FICHA 22
PROYECTOS DE LEY EN COMISIONES SECUNDARIAS SIN DICTAMEN
EXPEDITOS PARA SU CONSIDERACIÓN EN LA AGENDA DEL PLENO

Dado que el plazo, por la diversidad del trabajo de las comisiones dictaminadoras, no siempre puede ser cumplido, se ha establecido que vencido el plazo de 30 días útiles y habiendo la comisión principal emitido el dictamen correspondiente, el proyecto de ley queda expedito para ser debatido por el Pleno, siempre y cuando sea considerado en la agenda por los órganos correspondientes y la materia no exija opinión previa del Poder Ejecutivo.

Si la Comisión secundaria presentara el dictamen correspondiente éste es aceptado.

(Acuerdo N° 033-2003-2004/CONSEJO-CR, aprobado por el Consejo Directivo el 26 de agosto de 2003).

- 26 Para el caso de la presentación de dictámenes sobre proyectos de ley de índole tributaria, referidos a beneficios o exoneraciones, la comisión está sujeta al informe previo que el Ministerio de Economía y Finanzas debe emitir. La opinión contenida en el informe no obliga a las comisiones dictaminadoras (Art. 79 de la CP; y, Art. 1 de la Ley N° 27886, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley N° 26642 que establece plazo en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas debe informar sobre leyes referidas a beneficios y exoneraciones tributarias de acuerdo al artículo 79 de la Constitución).

FICHA 23

PLAZO EN EL QUE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DEBE INFORMAR

Ley N° 27886:

“Artículo 1.- Plazo para el Informe del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones

1.1 El Ministerio de Economía y Finanzas debe proporcionar el informe a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 79 de la Constitución, a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario posteriores a la fecha en que recibió la solicitud de la Comisión dictaminadora respectiva. La opinión contenida en dicho informe no obliga a las comisiones dictaminadoras.

1.2 Vencido el plazo señalado en el párrafo anterior, la Comisión dictaminadora deberá reiterar el pedido, concediendo al Ministerio de Economía y Finanzas, siete (7) días calendarios adicionales para que emita opinión. Transcurrido dicho plazo sin respuesta la Comisión solicitante procederá a dictaminar.”

- 27 Para el caso de la presentación de dictámenes en los procesos de reconsideración sobre proyectos de ley observados por el Presidente de la República, el plazo contemplado por el Reglamento es de no más de treinta días útiles. El mismo plazo rige cuando se trata de proposiciones legislativas recibidas como consecuencia de la aprobación de una cuestión previa (siempre que el Pleno no haya fijado un plazo determinado) o de una reconsideración (Art. 77, 5^{to}. párr.; Art. 78, 4^{to}. párr. del RC).

6.2 Acuerdos de la Comisión

Los acuerdos que adopta una comisión dictaminadora pueden ser en mayoría; en minoría; o, por unanimidad (Art. 70 del RC).

- 28 Los dictámenes en mayoría requieren la firma de la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación en que se debatió el asunto, luego de verificado el quórum. También pueden ser firmados por los miembros de la comisión que decidan suscribirlos posteriormente y hasta antes de ser considerados por el Consejo Directivo (Art. 70, 3^{er}. párr. del RC).

- 29 Los dictámenes en minoría pueden estar firmados por cualquier número de Congresistas miembros de la comisión, y de igualar o superar el número de firmas de los de mayoría por las adhesiones posteriores, ambos dictámenes vuelven a ser considerados por la comisión hasta lograr una diferencia final que permita determinar con claridad las posiciones de mayoría y minoría (Art. 70, 3^{er} párr. del RC). Los dictámenes en minoría pueden ser presentados hasta el mismo día en que se debate el dictamen en mayoría (Art. 70, 3^{er} párr. *in fine* del RC).

Tanto los dictámenes en mayoría como en minoría deben estar rubricados por el secretario de la comisión (Art. 70, 2^{do} párr. del RC).

- 30 Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados, según el Reglamento, por todos los miembros hábiles de la comisión (Art. 70, 2^{do} párr. del RC); en la práctica, son firmados por todos los miembros presentes en el momento en que se consulta y toma el acuerdo.
- 31 Un proyecto de ley o de resolución legislativa puede ser aprobado por la comisión dictaminadora según el texto original o con las modificaciones que se presenten en un texto sustitutorio.
- 32 Asimismo, una comisión puede acordar inhibirse de dictaminar un proyecto por no ser materia de su competencia o bien, adherirse al dictamen emitido por otra comisión dictaminadora (Art. 70 del RC).
- 33 La comisión puede emitir dictamen recomendando la no aprobación del proyecto de ley, lo que se conoce en la práctica parlamentaria como “dictamen negativo”. Es parte del procedimiento legislativo ordinario que un dictamen negativo emitido por una comisión vaya directamente al archivo.

Un dictamen negativo sólo es visto por el Pleno cuando existe otro dictamen (uno o más) sobre la misma materia recomendando la aprobación. Es decir, para que un dictamen que recomienda la no aprobación de un proyecto de ley sea incluido en la agenda del Pleno y proceda su posterior tratamiento en dicho órgano, es necesario que tenga su contraparte (otro dictamen) proponiendo la aprobación. De lo contrario (un dictamen negativo único) no llega al Pleno, es directamente remitido al archivo. Esta dicotomía de dictámenes puede darse tanto en el seno de una misma comisión dictaminadora (cuando los dictámenes son en mayoría y minoría), como entre más de dos comisiones dictaminadoras (comisión principal y comisión(es) secundaria(s)).

- 34 La comisión puede adoptar acuerdos sin necesidad de emitir dictamen: cuando decide rechazar de plano los proyectos de ley o de resolución legislativa puestos en su consideración, en tal supuesto emite un decreto de archivamiento, que pone en conocimiento de la Oficialía Mayor (Art. 70, inc. c) del RC).

Cuando son dos las comisiones encargadas de emitir dictamen sobre un mismo proyecto de ley, éstas pueden acordar emitir un dictamen conjunto.

6.3 *Publicación de los dictámenes*

- 35 Una de las etapas del proceso legislativo ordinario es la publicación de los dictámenes que son emitidos por las comisiones. Estos deben ser objeto de publicación en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial El Peruano, por lo menos siete días calendarios antes de su debate en el Pleno del Congreso (Art. 78, 1^{er} párr. del RC).

6.4 *Retiro de firmas del dictamen*

- 36 Durante el proceso legislativo, una vez que el dictamen ha sido presentado, cualquier Congresista firmante puede retirar su firma mediante oficio dirigido al Presidente del Congreso.

En ese caso, cabe la posibilidad de que el dictamen pierda su condición de tal al carecer del número de firmas requerido (Art. 70, 3^{er} párr. del RC). Excepcionalmente, durante el debate en el Pleno, se han presentado casos de retiro de firmas a viva voz.

El retiro de firmas no requiere aprobación previa de ningún órgano del Congreso, es un derecho del signatario.

7. ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN DE LA AGENDA DEL PLENO

- 37 La determinación de los temas de la agenda del Pleno compete al Consejo Directivo, pero puede ser modificada por la Junta de Portavoces y por el Presidente del Congreso (Arts. 29, 53 y 54, inc. c) del RC). Salvo que se haya recurrido al procedimiento legislativo abreviado, todos los asuntos que ingresan a la agenda del Pleno deben haber cumplido todos los requisitos reglamentarios.

- 38 La agenda de la sesión plenaria es puesta en conocimiento de los señores Congresistas veinticuatro horas antes del inicio de la sesión (Arts. 30, inc. e) y 77, 6^{to}. párr. del RC).

Por práctica parlamentaria, en la agenda del Pleno se señala el tipo de votación especial que requiere el asunto para su aprobación.

7.1 Consejo Directivo

- 39 El órgano encargado de elaborar la agenda de cada sesión del Pleno es el Consejo Directivo, este órgano define los proyectos de ley que se tratarán en el Orden del Día de la sesión (Art. 30, inc. e) del RC).

El quórum para que el Consejo Directivo del Congreso realice sesiones válidas es de la mitad más uno del número legal de sus miembros y sus acuerdos los adopta por mayoría simple de los presentes (Art. 31 del RC).

- 40 El Consejo Directivo tiene la facultad de determinar si habrá o no debate general de las proposiciones de ley; fijar el tiempo máximo de debate, la modalidad del uso de la palabra y la modalidad del debate (a totalidad, por títulos, capítulos, secciones o artículo por artículo (Art. 55, inc. c) del RC).
- 41 Existen diversos factores de ponderación que el Consejo Directivo aplica para determinar los asuntos que se incluirán en la agenda del Pleno, tales como que el proyecto de ley sea de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo con carácter de urgencia; la antigüedad del dictamen; la prioridad que la comisión dictaminadora asigna al dictamen emitido; que se encuentre en la Agenda Legislativa; entre otros.

FICHA 24
LA AGENDA INFORMATIVA

EN LA PRÁCTICA... luego de realizadas las sesiones del Consejo Directivo se distribuyen dos agendas: la "Agenda Informativa" que contiene todos los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo, donde se incluyen los documentos tramitados con las prioridades otorgadas a los proyectos de ley, de ser el caso; y, la "Agenda del Pleno", que es distribuida veinticuatro horas antes de la sesión plenaria.

7.2 Junta de Portavoces

- 42 La Junta de Portavoces, conformada por la Mesa Directiva y un portavoz por cada grupo parlamentario, tiene la facultad de modificar y ampliar la agenda de la sesión acordada por el Consejo Directivo, y determinar las prioridades en el debate. Puede ejercer dicha facultad antes y durante

el desarrollo de las sesiones plenarias (Arts. 53 y 31-A, inc. 3) del RC). En caso de iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes, la Junta de Portavoces puede proceder a la exoneración de algún requisito reglamentario formal (Art. 77, 1^{er} párr. del RC).

El voto de los miembros de la Junta de Portavoces es proporcional al número de miembros que conforma su respectivo grupo parlamentario. Las decisiones que adopta requieren, según el tipo de acuerdo, determinadas votaciones, tal como se muestra en el siguiente cuadro. (*Véase también párrafos 140 al 151, Procedimiento Legislativo Abreviado*).

ACUERDOS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES PARA...	VOTACIÓN REQUERIDA
Ampliar la Agenda de la sesión (Art. 31-A, inc. 3 del RC)	Mayoría del número legal de los miembros ahí representados.
Modificar la Agenda de la sesión (Art. 53, 1 ^{er} párr. del RC)	3/5 de los miembros ahí representados.
Determinar prioridades en el debate (Art. 31-A del RC)	Mayoría del número legal de los miembros ahí representados.
Exonerar de algún requisito reglamentario, en caso de proyectos del Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes (Art. 77, 1 ^{er} párr. del RC)	3/5 de los miembros ahí representados.

7.3 La Agenda Legislativa

43 La Agenda Legislativa es uno de los instrumentos esenciales de programación del trabajo legislativo, tanto en el seno de las comisiones como en el Pleno del Congreso (Art. 29, 2^{do} párr.; Art. 36, 3^{er} párr. del RC). En todo proyecto de ley presentado por Congresistas, se debe consignar la información sobre si tiene relación con dicho instrumento de planificación legislativa (Art. 76, inc. 2, lit. e) del RC).

La Agenda Legislativa fue instituida en el año 2001 con la finalidad de organizar el trabajo legislativo del Parlamento, de manera transparente y previsible. Es aprobada por el Pleno del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones, y contiene las prioridades legislativas propuestas por todos los grupos parlamentarios con la participación del Consejo de Ministros (Art. 29, 2^{do} párr. del RC).

FICHA 25
LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

Durante el período parlamentario 2001-2006, la Agenda Legislativa se elaboró teniendo en consideración las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

La ventaja de contar con una Agenda Legislativa es que permite, tanto a los Representantes de la Nación como al servicio parlamentario, organizar su trabajo tomando como punto de partida los temas prioritarios que serán abordados durante el período anual de sesiones. Contribuye y promueve, desde una perspectiva política, la transparencia del trabajo legislativo y la participación ciudadana y; en el aspecto técnico parlamentario, proporciona el marco temático para realizar las investigaciones pertinentes que se materializan en informes técnicos oportunos, veraces y exactos, que coadyuvan a la toma de decisiones políticas de manera informada.

En caso de incumplimiento de los requisitos, la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta a sus autores para que se subsanen las omisiones.

Aprobado por el Consejo de Ministros (125 CP)

Presidente de la República
(107 CP; 76, 1 RC)

Tiene la facultad de solicitar que sus proyectos de ley sean tratados con carácter de urgente (105 CP)

Poder Judicial
(107 CP; 76, 4 RC)

Ciudadanos
(107 CP; 76, 3 RC)

Firmas del 0,3% de la población electoral y resolución de la ONPE

1º paso

Los autores de las iniciativas legislativas pueden retirar sus proyectos de ley

Debe llevar la firma del Portavoz

Congresistas
(107 CP; 76, 2 RC)

Deben consignar si tienen relación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional (76, 2, e. RC)

Instituciones públicas autónomas
(107 CP; 76, 4 RC)

Colegios profesionales
(107 CP; 76, 4 RC)

Sólo en materias de su competencia

Área de Trámite Documentario
Recibe, registra, asigna un número y publica en el Portal del Congreso.

Cuando se trata de iniciativas legislativas presentadas por los ciudadanos, el Congreso ordena su publicación en el Diario Oficial. (Ley Nº 26300, Art. 11).

2º paso

Vicepresidencia encargada

Oficialía Mayor

La oficialía Mayor consulta el envío con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización (77 RC)

En el decreto de envío se indica la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía (77 RC)

Informa a la Vicepresidencia (77 RC)

Si un proyecto de ley es remitido a más de una Comisión, el orden en que aparezcan dichas comisiones en el decreto de envío determina la importancia asignada a cada Comisión.

La solicitud para que una Comisión adicional asuma competencia es resuelta por el Consejo Directivo, el que puede acceder de forma excepcional (Art. 77 RC)

Esquema 1

De la presentación de las iniciativas de las legislativas a su envío a comisión

Comisión(es) dictaminadora(s)

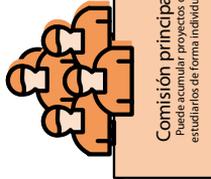
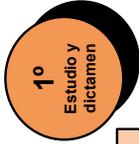
Comisión secundaria



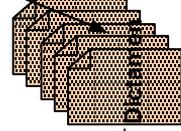
Las Comisiones tienen un plazo de treinta días útiles para dictaminar

Una comisión puede acordar inhibirse de dictaminar un proyecto por no ser materia de su competencia o adherirse al dictamen emitido por otra comisión dictaminadora. (Art. 70 RC).

Las Comisiones organizan su trabajo legislativo dando prioridad a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, a los que tienen relación con la Agenda Legislativa y a los presentados por los ciudadanos. (Art. 77, 4to. párr.; Art. 76, inc. 2, lit. e. RC; Ley N° 26300, Art. 11).



Un proyecto de ley puede ser aprobado en sus propios términos, con modificaciones, o redactarse un texto sustitutorio.



Firma del Secretario de la Comisión



Comisión secundaria
Puede acumular proyectos o estudiarlos de forma individual

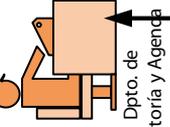
puede ser en mayoría y minoría



Para la presentación de dictámenes sobre proyectos de ley observados por el Presidente de la República, el plazo es de no más de treinta días útiles.

Observaciones del Presidente de la República

Las comisiones pueden presentar un dictamen conjunto



Dpto. de Relatoría y Agenda
Cuando el proyecto de ley ha cumplido todos los requisitos se encuentra expedido para ser considerado en la agenda

Los dictámenes en minoría pueden ser presentados hasta el mismo día en que se debatirá el dictamen en mayoría



Área de Trámite Documentario
Recibe el dictamen, lo registra y publica en el Portal del Congreso

Cualquier Congresista firmante de un dictamen puede retirar su firma mediante oficio dirigido al Presidente del Congreso, u oralmente durante el debate; en ese caso, cabe la posibilidad de que el dictamen pierda su condición de tal al haber perdido el número de firmas requerido. (Art. 70, 3er. párr.; Art. 52, 3er. párr. RC).

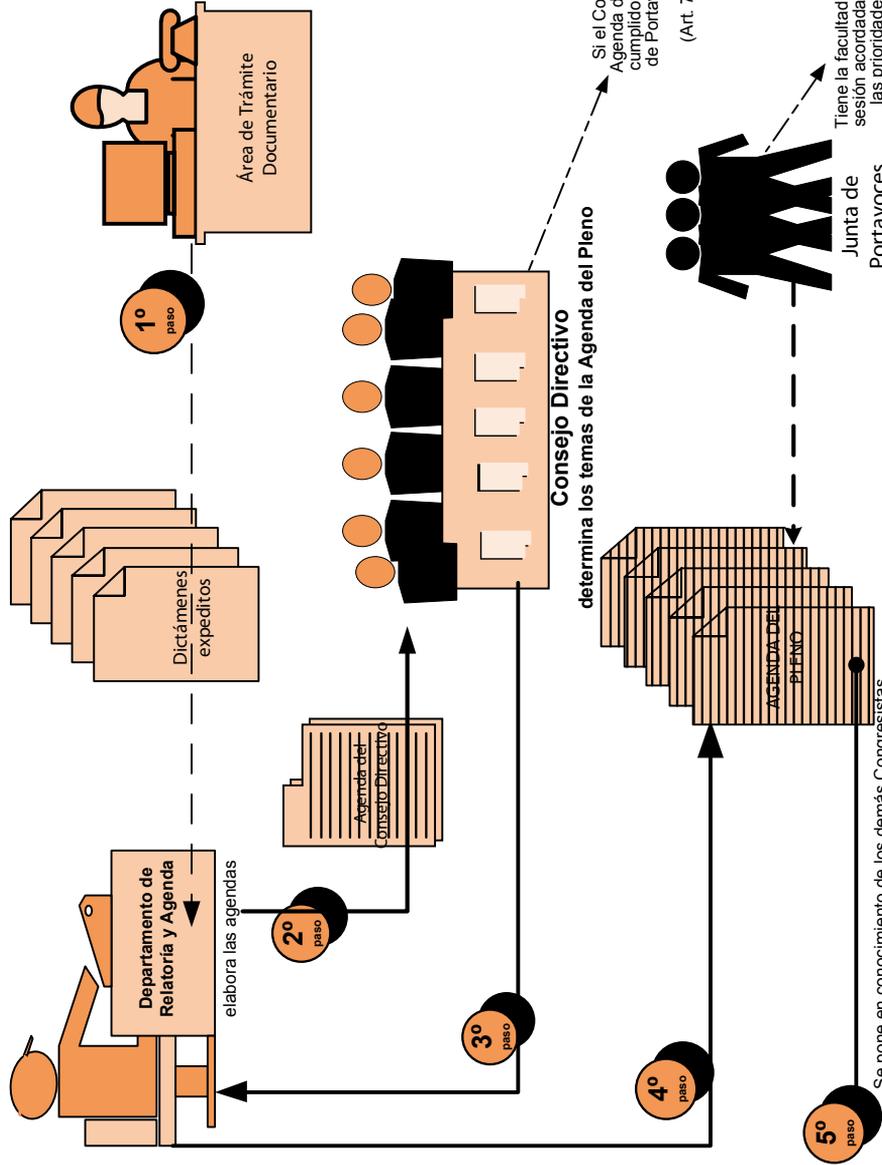
Transcurrido el plazo de 30 días y habiendo la comisión principal emitido el dictamen el proyecto de ley se considera expedido aunque la comisión secundaria no haya emitido su dictamen

Esquema 2 Del estudio de las iniciativas legislativas en comisión(es) a la presentación del dictamen



Esquema 3

De la presentación a su inclusión en la agenda del Pleno



Si el Consejo Directivo acordara incluir en la Agenda del Pleno un proyecto de ley que no ha cumplido con determinados requisitos, la Junta de Portavoces debe pronunciarse antes de su debate en el Pleno.
(Art. 78, 1er. párr. del RC; Art. 105 CP).

Tiene la facultad de modificar y ampliar la agenda de la sesión acordada por el Consejo Directivo y determinar las prioridades en el debate. Puede ejercer dicha facultad antes y durante el desarrollo de las sesiones plenarias. (Art. 53 y 31-A RC)

Se pone en conocimiento de los demás Congresistas veinticuatro horas antes del inicio de la sesión. (Art. 30, lit. e, y Art. 31 RC).

Del debate en el Pleno a la aprobación final

1. INICIO DE LA SESIÓN

- 44 En la fecha y hora señaladas para la realización de la sesión plenaria, reunidos los Congresistas en el hemiciclo, se procede a pasar lista y el Presidente informa al Pleno el quórum legal de la sesión (Art. 54, inc. a) y, 58, 3^{er} párr. del RC).

FICHA 26
LA LISTA DE ASISTENCIA

Por disposición de la Resolución Legislativa N° 23680, la lista de asistencia comienza con el nombre de Miguel Grau Seminario, Héroe de la Patria, Diputado por Paita, a cuyo enunciado, la Representación Nacional dice *¡Presente!*

(Art. 2 de la Resolución Legislativa N° 23680, que establece que en el Hemiciclo de la Cámara de Diputados, habrá permanentemente una curul con el nombre del Diputado por Paita Miguel Grau Seminario).

De no haber quórum en la Sala, el Presidente lo anunciará y suspenderá la reunión, convocando para nueva hora o fecha y ordenando la publicación de los nombres de los Congresistas que con su ausencia han impedido que se realice la sesión. De esta lista serán excluidos sólo los Congresistas que se encuentren gozando de licencia o en sesión de comisión debidamente autorizada (Art. 54, inc. a) del RC). Computado y comprobado el quórum, el Presidente da inicio a la sesión.

- 45 La sesión del Pleno se convoca con la finalidad de deliberar sobre los asuntos contenidos en la agenda del Pleno acordada por el Consejo Directivo o, de ser el caso, modificada por la Junta de Portavoces (Arts. 30 inc. e); 53, 1^{er} párr. del RC).
- 46 Abierta la sesión, el Presidente pone a consideración del Pleno del Congreso el Acta de la sesión precedente, puesta en conocimiento de los Congresistas con veinticuatro horas de anticipación. Si los Congresistas tuvieran observaciones, éstas las presentan por escrito y el Presidente ordena su inserción en el Acta (Art. 54, inc. b) del RC).

FICHA 27
OBSERVACIONES AL ACTA

En la práctica, los Congresistas también hacen sus observaciones al Acta de manera oral.

- 47 El Presidente del Congreso tiene la potestad de modificar la agenda para introducir en ella asuntos urgentes como las solicitudes de aprobación de la declaración de guerra, de firma de la paz y de prórroga del estado de sitio, las solicitudes de fijación de fecha y hora para dirigir mensajes al Congreso enviadas por el Presidente de la República; las solicitudes de autorización de viaje al exterior del Presidente de la República; y los casos mediante los cuales la autoridad correspondiente pone a disposición del Congreso a los Congresistas que hayan sido apresados en flagrante delito, para tomar acción sobre el levantamiento de la inmunidad de arresto (Art. 53, 2^{do}. párr. y Art. 54, inc. c) del RC).

2. ORDEN DEL DÍA

- 48 El Presidente del Congreso, o el Vicepresidente que lo reemplaza para tales efectos, ejecuta la agenda *abriendo la estación de Orden del Día*, que consiste en anunciar los asuntos materia de debate y votación (Art. 54, inc. d) del RC), dando prioridad a aquellos mencionados en el párrafo anterior y a los que, estando incluidos en la agenda de la sesión, tienen relación con la Agenda Legislativa (Art. 29, 2^{do}. párr del RC).

FICHA 27-A

PREVIO AL ORDEN DEL DÍA, UN ESPACIO PARA DISCUTIR TEMAS DE COYUNTURA

A discreción del Presidente del Congreso, puede concederse a los Congresistas unos minutos para que expresen sus preocupaciones o posiciones frente a temas específicos o de coyuntura. Esta es una práctica que se desarrolla debido a la propia dinámica parlamentaria que no puede encasillarse en una agenda rígida e inflexible.

3. SUSTENTACIÓN Y DEBATE

- 49 La discusión de un asunto legislativo se inicia con la sustentación del fondo del asunto que se propone aprobar.

El proceso de discusión se desarrolla según ciertas reglas que se aplican dependiendo del tipo de dictamen —en mayoría y minoría, o por unanimidad—; del número de comisiones dictaminadoras; de la

complejidad del asunto materia de dictamen; del acuerdo que al efecto adopte el Consejo Directivo (*Véase párrafo 40*).

3.1 *Sustentación del dictamen*

- 50 El dictamen emitido por la comisión ordinaria es sustentado por el Presidente, el Vicepresidente o el Secretario de la Comisión, respetando dicha prelación; es decir, ante la ausencia del Presidente sustenta el Vicepresidente y, ante la ausencia de éste el Secretario (Art. 55, inc. b) del RC).

El Reglamento prevé la posibilidad de que la comisión delegue tal sustentación a un miembro diferente a los de la directiva. En tal sentido, el acto de delegación de la sustentación a un miembro distinto no es un acto que responda a la voluntad única del Presidente, sino al acuerdo de los miembros de la comisión.

FICHA 28

ANTES DE LA SUSTENTACIÓN DEL DICTAMEN

EN LA PRÁCTICA... antes del inicio de la sustentación de un asunto, el Presidente anuncia el tema que se va a deliberar y el Relator procede a dar lectura del número de los proyectos de ley y de la sumilla.

3.1.A *Sustentación de dictámenes presentados por más de una comisión dictaminadora*

- 51 Si más de una comisión ordinaria ha emitido dictamen sobre el (los) mismo(s) proyecto(s) de ley, el Presidente concede el uso de la palabra en primer término al Presidente de la comisión principal y luego al firmante del dictamen en minoría (de la Comisión principal), de haberlo. Luego sustenta el Presidente de la comisión secundaria y posteriormente el firmante del dictamen en minoría, de ser el caso (Art. 55, inc. b), 6^{to}. párr. del RC).

FICHA 28-A

SUSTENTACIÓN DE DICTÁMENES EN MAYORÍA Y MINORÍA

La dinámica parlamentaria ha traído consigo no pocos incidentes procedimentales respecto de la oportunidad de la sustentación del dictamen en minoría.

En períodos anteriores, como el correspondiente al Período Parlamentario 2001-2006, la sustentación de los dictámenes en mayoría y minoría se daban en ese orden—uno después del otro—y se proseguía luego con el inicio del debate del dictamen en mayoría. En otras oportunidades se ha considerado que primero se sustenta y debate el dictamen en mayoría y, una vez votado y rechazado éste, se procedía a la sustentación y debate del dictamen en minoría. No obstante, la práctica más usual es que se sustenten ambos dictámenes y luego se inicie el debate del dictamen en mayoría; votado y rechazado se inicia el debate del dictamen en minoría.

[Una sesión que ilustra este incidente procedimental es la que corresponde a la 18va. Sesión del Pleno del 31 de mayo de 2012.

FICHA 29

SUSTENTACIÓN DE TEXTO CONSENSUADO

Puede darse el caso de que antes de la sustentación de los dictámenes, los Presidentes de las comisiones dictaminadoras acuerden presentar un texto sustitutorio consensuado; en ese caso cualquiera de los Presidentes de Comisión puede sustentar el texto que es suscrito por ambos Presidentes.

3.1.B *Tiempo de sustentación del dictamen*

- 52 La sustentación del dictamen (en mayoría o en minoría) se desarrolla en un lapso de diez minutos (Art. 55, inc. b), 1^{er}, 2^{do}. y 5^{to}. párr. del RC).

FICHA 30

FLEXIBILIDAD EN EL PLAZO DE SUSTENTACIÓN

EN LA PRÁCTICA... el tiempo de sustentación de un dictamen no es estricto. El Presidente del Congreso o el vicepresidente que dirige la sesión puede otorgar un plazo mayor. En la sustentación se expone de manera general el sentido de la propuesta y, cuando se trata de enmiendas a una ley vigente, se señalan las modificaciones respectivas.

- 53 Para el caso de los dictámenes por unanimidad no hay debate, se procede a la sustentación y se somete a votación; sin embargo, el Presidente puede otorgar dos minutos a cada grupo parlamentario para que exponga la posición de su grupo.

A propuesta de un Congresista y con la anuencia del Consejo Directivo, el Presidente indicó que se recomendaría que los proyectos de ley sencillos sean votados sin debate luego de su fundamentación por parte del presidente de la comisión informante.

(Acuerdo N° 629-2003-2004/CONSEJO-CR, aprobado el 1 de junio de 2004).

- 54 En cualquiera de los casos, el Congresista, autor del proyecto de ley, puede solicitar el uso de la palabra por no más de cinco minutos (Art. 55, inc. b., 4^{to} párr. del RC).

3.2 *Debate / Cuestiones incidentales durante el debate*

Debate

- 55 En los debates generales de proposiciones de ley sólo pueden intervenir los voceros designados por los grupos parlamentarios, por espacio no mayor a diez minutos cada uno, además del presidente o delegado de la comisión o de los firmantes del dictamen en minoría (Art. 55, inc. b., 4^{to} párr. del RC).

Debate del dictamen en mayoría

- 55.a Primero se debate el dictamen en mayoría; si es aprobado se archiva el de minoría. Si es rechazado el de mayoría se debate el dictamen en minoría (Art. 55, inc. b., 5^{to} párr. del RC).

Debate de dictámenes divergentes

- 55.b Cuando existen dictámenes divergentes emitidos por más de una comisión sobre el (los) mismo(s) proyecto(s) de ley, primero se debate el dictamen de la comisión que figura en primer término en el decreto de envío. (Art. 55, inc. b., 6^{to} párr. del RC).

Cuestiones incidentales y recursos parlamentarios durante el debate

- 55.c Durante el debate suelen surgir incidentes propios de la discusión parlamentaria que ponen en práctica diversos recursos parlamentarios que, de una u otra forma, por uno u otro motivo, interrumpen el debate momentáneamente, algunas veces desviándose de la materia objeto de la deliberación.

Entre estos recursos cabe mencionar las interrupciones, alusiones, cuestiones previas, cuestiones de orden y el cuarto intermedio, como los mecanismos más frecuentes durante la discusión de un asunto.

3.2.1 Interrupciones

- 56 Durante el debate se puede solicitar interrupciones a los oradores, las cuales son concedidas por el Presidente a solicitud del Congresista que se encuentre haciendo uso de la palabra. Las interrupciones no pueden exceder de un minuto, tiempo que es descontado del que le corresponde al Congresista interrumpido. No proceden las interrupciones dentro de otras interrupciones y no puede haber más de dos interrupciones al mismo orador (Art. 55, inc. d) del RC).

No obstante, se han dado casos en que el Presidente ha otorgado, excepcionalmente, a su consideración, interrupciones adicionales.

- 57 Las interrupciones no pueden utilizarse para plantear cuestiones previas.

3.2.2 Alusiones

- 58 La alusión es una figura de la práctica parlamentaria que consiste en que un Congresista que está haciendo uso de la palabra mencione a otro cuestionándolo o insinuando algo sobre él.

El Congresista que se considera ofendido o aludido solicita la palabra. Por práctica parlamentaria, la regla que se aplica para determinar el tiempo del uso de la palabra es el que corresponde al de las interrupciones. Las alusiones pueden presentarse de manera reiterada a un mismo Congresista y éste solicitar la palabra la misma cantidad de veces para manifestarse. En cualquier caso la concesión del uso de la palabra es por un tiempo breve (Art. 55, inc. d) del RC).

FICHA 32
CARACTERÍSTICA DE LA ALUSIÓN

PRECEDENTE... en el transcurso de un debate en el seno de la Comisión Permanente, la Presidencia indicó que se concedería el uso de la palabra para responder a una alusión siempre que ésta contenga una ofensa para el congresista aludido.

(12ª Sesión, 27 de febrero de 2008).

3.2.3 Cuestión previa

- 59 En el transcurso del debate, antes de las votaciones, pueden plantearse cuestiones previas para llamar la atención sobre un requisito de procedibilidad del debate o de la votación o para solicitar el regreso de un asunto a comisiones por considerarse que no se encuentra lo suficientemente estudiado.
- 60 El Presidente concede un máximo de tres minutos para plantear la cuestión previa y de inmediato la somete sin debate a votación. Sin embargo, en casos excepcionales puede abrir debate, señalando el tiempo máximo que concederá a cada orador para intervenir (Art. 60 del RC).

FICHA 33

POSTERGACIÓN DE VOTACIÓN DE UNA CUESTIÓN PREVIA

EN LA PRÁCTICA... es posible que la oportunidad de la votación de la cuestión previa planteada sea diferida, a criterio del Presidente, para el final del debate.

- 61 Si se plantea una cuestión previa *de vuelta a Comisiones* y, luego de sometida a votación, es aprobada, el Presidente ordena la remisión o el reenvío y, consulta al Pleno el plazo (Art. 78, 4^{to} párr. del RC).

FICHA 34

CUANDO NO SE CONSULTA AL PLENO EL PLAZO DE LA CUESTIÓN PREVIA DE VUELTA A COMISIÓN

En aquellas ocasiones en que el Presidente del Congreso no consulta al Pleno el plazo que se otorgará a la comisión para que se tramite lo solicitado mediante la cuestión previa, rige el plazo de 30 días útiles.

FICHA 35

PASE O VUELTA A COMISIÓN

EN LA PRÁCTICA... una cuestión previa solicitando que un asunto se derive a una comisión a la que no ha sido originalmente decretada se denomina cuestión previa "de pase a comisión". La cuestión previa que plantea el regreso a la comisión para mayor estudio se denomina "de vuelta a comisión".

FICHA 36

CUESTIÓN PREVIA CON MOCIÓN DE CLAUSURA DEL DEBATE

EN LA PRÁCTICA... las cuestiones previas pueden plantear, además, en cualquier momento del debate, la consulta al Pleno para que se dé por concluido el debate y se proceda de inmediato a la votación respectiva.

FICHA 37
 CUESTIÓN PREVIA CON MOCIÓN DE CLAUSURA DEL DEBATE,
 DURANTE EL RÉGIMEN BICAMERAL

Durante el régimen bicameral, en caso de que el debate de una proposición se hubiese prolongado por más de cinco sesiones, la consulta al Pleno para dar por concluido el debate procedía mediante un pedido escrito firmado, por lo menos, por cinco Representantes. El Presidente, sin más trámite que la lectura del pedido, la sometía a votación. En caso de no aprobarse tal solicitud, la discusión continuaba y sólo en virtud de un nuevo pedido, suscrito por diez Representantes se procedía a la consulta por segunda vez. Una tercera consulta para dar por discutido el asunto requería el pedido firmado por veinte Representantes y así sucesivamente.

(Art. 11 del Capítulo IX del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas).

FICHA 37-A
 CUESTIÓN PREVIA PARA AMPLIAR EL TIEMPO DEL DEBATE

Las cuestiones previas —en el entendido de que el Pleno es la máxima asamblea deliberativa— se han planteado, también, para modificar el acuerdo del Consejo Directivo o de la Junta de Portavoces, respecto del tiempo del debate general acordado para la discusión de un asunto.

Fuente: Sesión del Pleno del Congreso del 5 de enero de 2012, en la que el Congresista Mauricio Mulder planteó una cuestión previa para ampliar el tiempo del debate acordado por el Consejo Directivo.

3.2.4 Cuestión de orden

- 62 En cualquier momento del debate, con excepción de aquel en el que se desarrolla la votación, los Congresistas tienen el derecho de plantear una cuestión de orden cuando consideran que las disposiciones reglamentarias para el debate no son bien interpretadas o aplicadas, o corren el riesgo de no serlo. La finalidad de la cuestión de orden es llamar la atención del Presidente para que corrija tal situación. Al plantearla, los Congresistas deben citar el artículo o los artículos materia de la cuestión.

El objetivo que persigue este recurso parlamentario justifica que su ejercicio no tenga restricción, pues busca que la regularidad de las deliberaciones y acuerdos de la Asamblea cuenten con el sustento normativo indispensable y no se encuentren cuestionados.

- 63 El Presidente concede un máximo de dos minutos para plantearla y de inmediato la somete, sin debate, a votación. En casos excepcionales puede abrir debate señalando el tiempo máximo que concederá a cada orador para intervenir (Art. 59 del RC).

En caso de duda extrema que no pueda ser dilucidada de inmediato por el Pleno, el Presidente envía el asunto a la Comisión de Constitución y Reglamento, para que opine a más tardar dentro de los tres días, suspendiéndose el debate sobre la materia.

Las decisiones del Pleno en materia de cuestiones de orden son registradas por la Oficialía Mayor del Congreso y pueden ser invocadas en casos análogos que se planteen en el futuro (Art. 59 del RC).

FICHA 38
DESNATURALIZACIÓN DE LAS CUESTIONES DE ORDEN

La no restricción en el ejercicio de las cuestiones de orden ocasiona que tal recurso parlamentario sea planteado frecuentemente y desviado de su razón de ser para evocar asuntos que no se encuentran en el orden del día; de ahí que el Art. 61, inc. c) del RC disponga que si la intervención no tiene relación con la materia objeto de debate, el Presidente está facultado para *exigir a los oradores que no se desvíen de la cuestión materia de debate, pudiendo suspenderle el uso de la palabra al Congresista que persista en su actitud, luego de llamarle dos veces la atención.*

Las cuestiones de orden se han convertido en el medio más común para manifestar desacuerdo respecto de los contenidos de la agenda del Pleno, evocar temas coyunturales o reaccionar ante un hecho público, lo que algunas veces origina breves debates en los que participan todos los grupos parlamentarios.

3.2.5 Cuarto intermedio

- 64 El cuarto intermedio es un recurso parlamentario que utilizan los Congresistas en el transcurso de los debates para proponer una pausa en la discusión de un asunto. Su uso responde a diversos propósitos: realizar un estudio más profundo y exhaustivo; ponerse de acuerdo en los términos del dispositivo legal propuesto; redactar un nuevo texto a partir de las intervenciones de los Congresistas; redactar un texto consensuado a partir de dictámenes previamente no articulados entre las comisiones dictaminadoras; o bien, solicitar mayor información o precisiones sobre la materia al autor del proyecto, por ejemplo cuando el autor es el Poder Ejecutivo.
- 65 El plazo del cuarto intermedio puede ser indeterminado y puede plantearse, sobre un mismo asunto, las veces que se estime pertinente.

FICHA 39

ACEPTACIÓN DEL PEDIDO DE CUARTO INTERMEDIO

EN LA PRÁCTICA... cuando se plantea un cuarto intermedio, durante la discusión de un dictamen, es el Presidente de la Comisión —o el que sustenta en nombre de la comisión dictaminadora— quien acepta o no la solicitud, salvo que se someta a votación del Pleno. Incluso, puede ser el propio Presidente de la Comisión el que lo solicite.

En ciertas ocasiones, el efecto de su aplicación ha consistido en aplazar la discusión del asunto en debate por tiempo indeterminado.

3.2.6 Suspensión del debate

- 66 El Presidente puede suspender el debate por considerar que es necesario ponerse de acuerdo entre los Portavoces sobre un asunto determinado; o, porque el Presidente de la Comisión informante solicita unos minutos para concordar un tema, o para realizar consultas que permitan comprender o coordinar mejor los términos en que debe resolverse una cuestión. La suspensión del debate de un asunto no implica la suspensión de la sesión, ésta continúa con el tratamiento de los otros asuntos contenidos en el orden del día.

3.2.7 Suspensión de la sesión

- 67 El Presidente puede, además, suspender momentáneamente la sesión, la cual, luego de un lapso de tiempo variable, es reiniciada. El motivo de la suspensión puede ser la necesidad de imponer orden en la sesión cuando un Congresista se resiste a deponer una actitud que impide el normal desarrollo de la sesión —en tal caso la suspensión es de quince minutos (Art. 61, inc. b) del RC)—; también puede suspenderse a fin de restablecer el orden, convocando a los voceros para armonizar criterios sobre el normal desarrollo de las sesiones (Art. 61, inc. g) del RC); para esperar el informe solicitado sobre un asunto; o, para recibir a un ministro o a un alto funcionario (Art. 54, inc. e) del RC).

FICHA 40

CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE UNA SESIÓN

Una sesión no se refiere necesariamente a la reunión del Pleno del Congreso que se desarrolla un día determinado. Una sesión puede llevarse a cabo durante una(s) hora(s), medio día —en sesión matutina o vespertina—; un día; o prolongarse por varios días. En estos casos, el Presidente, al interrumpir la reunión dice “se suspende la sesión” y, al inicio de la reunión siguiente empieza diciendo “continúa la sesión”.

Una sesión se inicia en la fecha y hora de su convocatoria —con el quórum correspondiente— y finaliza cuando el Presidente del Congreso expresamente anuncia, al término de la reunión, “se levanta la sesión”.

- 68 El debate de un asunto puede tener lugar durante una o varias sesiones.
- 69 También existen las “sesiones permanentes” o “continuadas”. Así lo establece el art. 11 del RC para la Sesión de Junta Preparatoria. Se ha recurrido a sesión permanente o continuada para la discusión y aprobación de determinados asuntos relevantes, como fue el caso de la reforma de la Constitución Política.

3.3 Participación de los Ministros en el debate

- 70 El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son Congresistas (Art. 129, 1^{er} párr. de la CP; Art. 54, inc. e), 3^{er} párr. del RC).

FICHA 41
EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ENTRE PODERES

Si bien la Constitución Política del Perú establece el principio de separación de Poderes, el hecho de que los ministros en pleno o por separado participen en el debate en las sesiones del Congreso responde al principio de *colaboración entre Poderes*.

(Fuente: STC. N° 004-2004-CC/TC. Fundamento N° 24).

3.4 Participación del Presidente del Congreso en el debate

- 71 Cuando el Presidente del Congreso decide participar en el debate, durante una sesión plenaria, puede hacerlo ocupando su escaño, y haciendo uso de la palabra en las mismas condiciones que los demás Congresistas, cediendo previamente la Presidencia a quien deba reemplazarlo (Art. 56, 3^{er} párr. del RC).

FICHA 42
PARTICIPACIÓN DEL PRESIDENTE EN EL DEBATE, EN EL SENO DE LA COMISIÓN PERMANENTE Y DE LAS DISTINTAS COMISIONES DEL CONGRESO; Y EN EL PLENO DEL CONGRESO

El Presidente de la Comisión Permanente y los Presidentes de las distintas comisiones del Congreso dirigen la sesión y emiten posición sobre un asunto en debate sin dejar la presidencia. Caso contrario sucede con el Presidente en el Pleno del Congreso, quien debe ceder la Presidencia al vicepresidente que corresponda y ocupar su escaño, interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas.

(Arts. 52, 3^{er} párr. y 56, 3^{er} párr del RC).

4. APORTES Y MODIFICACIONES AL DICTAMEN

- 72 En el transcurso del debate, el Presidente de la Comisión dictaminadora, o quien hace sus veces, toma nota de los aportes y modificaciones propuestos por los Congresistas, que considere pertinente acoger.

FICHA 43

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ACEPTA LAS MODIFICACIONES AL DICTAMEN QUE PROPONEN LOS CONGRESISTAS DURANTE EL DEBATE

Se suele cuestionar la potestad que tiene el Presidente de la comisión dictaminadora de aceptar o no *per se* las propuestas al dictamen:

“Precedentes parlamentarios demuestran que cuando un dictamen o un informe llegaba al Pleno del Congreso dictaminado por una comisión, y en el curso del debate se introducían sugerencias o modificaciones, normalmente se acostumbraba que el presidente de dicha comisión estuviera reunido en conjunto con los miembros de su comisión para hacer consultas en ese momento y de esa manera el titular expresara la opinión de su grupo de trabajo.

En los últimos años ello se ha distorsionado y el presidente de la comisión se ha convertido en un ‘superparlamentario’, porque él, por sí y ante sí, sin opinión de la comisión que representa, decide qué acepta, qué agrega y qué modifica.”

Intervención del Congresista Bedoya de Vivanco, en sesión del Pleno celebrada el 11 de octubre de 2007.

FICHA 43-A

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA PUEDE PRESENTAR UN TEXTO SUSTITUTORIO LUEGO DE PRODUCIDO EL DEBATE EN EL PLENO, NO ANTES.

Debido a que se presentaron diversos casos en los que el Presidente de una comisión dictaminadora presentaba un texto sustitutorio antes del debate, reemplazando el texto primigenio aprobado por la comisión, el Pleno del Congreso —en virtud de una cuestión de orden planteada por el Congresista Heriberto Benítez— acordó que *el texto que se somete a debate es el dictamen aprobado por la comisión* y no el texto sustitutorio que entrega su Presidente antes de producido el debate.

Pleno del Congreso de fecha 12 de abril de 2012.

5. OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES Y QUÓRUM

- 73 Luego de haberse agotado la discusión, el Presidente del Congreso anuncia al Pleno que el debate ha concluido y que se va a proceder a la votación respectiva. Para ello verifica el quórum y, desde ese instante, ningún Congresista puede volver a hacer uso de la palabra, ni abandonar la Sala de Sesiones (Art. 56, 2^{do}. párr. del RC).

La precisión del Reglamento, respecto del anuncio del acto de votación, de la verificación del quórum y del impedimento de abandonar la sala, sugiere que la votación debe realizarse tomando en consideración el cómputo del quórum recientemente realizado.

- 74 Cualquier Congresista puede solicitar que antes de efectuarse una votación se verifique el quórum (Art. 52 del RC).

El quórum para la realización de las sesiones es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros.

- 75 Es práctica parlamentaria que el Presidente del Congreso haga sonar un timbre en señal de inicio del acto de votación, el mismo que se oye en las salas contiguas al hemiciclo.

FICHA 44

PROCEDIMIENTO PARA INFORMAR AL PLENO SOBRE LAS MODIFICACIONES
REALIZADAS AL TEXTO PRIMIGENIO

Es práctica parlamentaria que el Presidente del Congreso ordene la lectura de las modificaciones que ha sufrido el texto primigenio distribuido con antelación a los Congresistas; para ello, el Presidente de la Comisión dictaminadora alcanza a la Mesa el dispositivo legal con las modificaciones realizadas o, en todo caso, procede a darles lectura.

FICHA 45

EL REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA ASISTENCIA

Es muy frecuente que antes de cada votación se proceda a registrar asistencia en el tablero electrónico o digital. Si por alguna razón un Congresista no llega a registrar su voto en el tablero electrónico, anuncia su asistencia oralmente, la cual es inmediatamente comunicada al Pleno por el Presidente. Su asistencia es registrada en el Acta y en el Registro electrónico. Por práctica parlamentaria se ha solido repetir el registro electrónico de asistencia cuando un número significativo de Congresistas comunica su asistencia de manera oral.

- 76 El Presidente del Congreso, tratándose de leyes que requieren votación calificada, puede dejar pendiente el acto de votación a fin de contar con una presencia mayor de Congresistas en el Hemiciclo.

FICHA 46
LA "OPORTUNIDAD" DE LA VOTACIÓN

Se han presentado casos en los que, existiendo un número reducido de Congresistas, se ha sometido a votación un asunto que requería votación calificada, como las reconsideraciones, insistencias, interpelaciones, aprobación de mociones solicitando la conformación de comisiones de investigación, etc.

- 77 Se puede considerar que la oportunidad para someter un asunto a votación es la sesión en curso o una posterior. A solicitud del Presidente de la comisión informante, el Presidente del Congreso puede ordenar que la votación se difiera para una próxima sesión.

6. PUBLICIDAD DE LAS SESIONES

- 78 Las sesiones son públicas, sin embargo, el Presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno (Art. 51, 6^{to}. párr. del RC).

FICHA 47
EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS SESIONES

En el Congreso prima el principio de publicidad. *"La publicidad en la actuación de los poderes públicos debe necesariamente entenderse a modo de regla general, en tanto que el secreto o lo oculto es la excepción en los casos constitucionalmente tolerados"*.

(Fuente: STC. N° 1219-2003-HD. Fundamento N° 5).

7. VOTACIÓN

- 79 Todas las votaciones que realiza el Pleno del Congreso son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles acuerde que sean secretas. Las votaciones públicas se realizan mediante el tablero digital, donde se registra el sentido del voto del Congresista (a favor, en contra, abstención).

Las leyes y resoluciones legislativas no pueden votarse a mano alzada. (Art. 57 del RC).

Es práctica parlamentaria que el Presidente anuncie al Pleno el tipo de votación que requiere el asunto para ser aprobado.

Los resultados de la votación reflejan el acuerdo al que arriban los Congresistas.

FICHA 48
¿CUÁNDO HAY ACUERDO?

Se considera que el asunto queda sin resolver cuando...

- El número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra.

Se considera que se ha aprobado un asunto cuando...

- El número de votos a favor es mayor que el de los votos en contra —aún cuando la suma de las abstenciones y los votos en contra sea superior a los votos a favor.

Se considera que ha sido rechazado un asunto cuando...

- El número de votos en contra es mayor que el de los votos a favor —aún cuando la suma de las abstenciones y los votos a favor sea superior a los votos en contra.

(Fuente: Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento aprobado por el Pleno del Congreso el 11 de diciembre de 2003).

- 80 Cuando por diversas razones no se registra el voto de un Congresista en el tablero electrónico, el Congresista puede indicar el sentido de su voto de manera oral. En ese caso, el Presidente anuncia al Pleno el nombre del Congresista y el sentido de su voto, lo que es anotado en el Acta y de lo que se deja constancia por escrito en el documento en que se consigna el resultado del registro electrónico.

FICHA 49
REPETICIÓN DEL CONTROL DE LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA

EN LA PRÁCTICA... con la finalidad de evitar cuestionamientos a las votaciones derivados de la confusión, y para que los acuerdos sean firmes, claros y transparentes, cuando existe un número significativo de Congresistas que expresan su voto de manera oral, el Presidente puede disponer un nuevo registro de asistencia y posterior votación.

Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente dispone la realización de votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden *sí*, *no* o *abstención* (Art. 57, inc. a), 2^{do}. párr. del RC).

FICHA 49-A
EL REGISTRO DE VOTACIÓN EN LAS SESIONES DESCENTRALIZADAS

PRECEDENTE... En el período anual de sesiones 2011-2012 se implementaron las sesiones descentralizadas, innovándose así un registro de la votación mediante plantillas: Al no contarse con la logística necesaria para la realización de la votación —de los proyectos de ley o de resoluciones legislativas— mediante el tablero electrónico o digital, se recurrió a una plantilla en la que figuraba la nómina de los Congresistas. En dicha plantilla cada uno de los Congresistas presentes emitía el sentido de su voto y ponía al lado su firma o rúbrica.

Sesión descentralizada del 8 de setiembre de 2011 realizada en el Departamento de Ica.

- 81 El Congresista que se abstenga puede fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente (Art. 56, 2^{do}. párr. del RC).
- 82 Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, salvo para el caso de materias que requieren una votación especial. El Presidente tiene voto dirimente, en caso de empate (Art. 52, último y penúltimo párr. del RC). Véase también Anexo II.

FICHA 50
EL VOTO DEL PRESIDENTE

Si bien el Presidente, en el curso de las sesiones del Pleno, según la práctica, sólo tiene voto dirimente; el Presidente, en el seno de la Comisión Permanente, —y los Presidentes de las distintas comisiones del Congreso en el seno de sus comisiones—, contrariamente, emite su voto tanto para fijar su posición como, además, en caso de empate, para dirimir. (Arts. 22, inc. a.; 52, 3er. y 4to.párr.; y 56, 3er. párr. del RC).

En la sesión del Pleno del Congreso del 16 de agosto de 2012, el Presidente ejerció su derecho a voto y, además, su voto dirimente.

7.1 *Votación de dictámenes por unanimidad*

- 83 Luego de la sustentación del dictamen por unanimidad éste se somete a votación del Pleno; sin embargo, como se ha anotado anteriormente, el Presidente puede otorgar dos minutos a cada grupo parlamentario para que exponga la posición de su grupo (Art. 55, inc. b), 3^{er}. párr. del RC).

FICHA 51
VOTACIÓN SIN DEBATE DE LOS DICTÁMENES POR UNANIMIDAD

Es en el año 2001 que se aplicó el acuerdo del Consejo Directivo para que los proyectos de ley dictaminados por unanimidad fueran sustentados por el Presidente de la Comisión y sometidos a votación sin debate, considerándose que si algún Congresista tuviese alguna objeción al dictamen podría interrumpir al Presidente de la Comisión.

(Acuerdo N° 302-2001-2002/CONSEJO-CR, aprobado el 20 de noviembre de 2001).

7.2 *Votación de dictámenes en mayoría y minoría*

- 84 Cuando existen dictámenes en mayoría y minoría recaídos sobre los mismos proyectos de ley, primero se vota el de mayoría; si éste es aprobado se archiva el de minoría. Si el dictamen en mayoría es rechazado se procede a votar el de minoría (Art. 55, inc. b), 5^{to}. párr. del RC). Si ambos dictámenes son rechazados por el Pleno, se envían al archivo.

8. ANUNCIO DE LOS RESULTADOS DE LA VOTACIÓN

85 Terminado el acto de votación, el Presidente anuncia al Pleno el resultado obtenido y el estado del asunto.

9. VOTACIÓN INFERIOR AL QUÓRUM

86 Cuando el resultado de alguna votación es inferior al quórum establecido, el Presidente queda autorizado para volver a someter el tema a votación el mismo día, sin necesidad de que sea tramitado como una reconsideración, continuándose la sesión con el debate de otros asuntos (Art. 58, 4^{to} párr. del RC).

10. RECTIFICACIÓN

87 Cualquier Congresista puede solicitar la rectificación de la votación, luego de una votación a mano alzada y si existiese duda sobre el resultado. Para ello, el Presidente solicita a los Congresistas que expresen su voto poniéndose y permaneciendo de pie. Cuando la votación se efectúa mediante el Sistema de Votación Electrónica o Digital, no procede la rectificación. Por excepción, sin embargo, el Reglamento prevé que el Presidente pueda ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado (Art. 58, 1^{er} párr. *in fine* del RC).

11. RECONSIDERACIÓN

88 Las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de Congresistas (Art. 58, 2^{do} párr. del RC).

89 No se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el Acta o después de que el Pleno ha autorizado al Presidente del Congreso a ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del Acta, conocido, en la práctica parlamentaria como la *dispensa de aprobación de Acta* (Art. 58, 2^{do} párr. del RC).

FICHA 52
LA EJECUCIÓN DE LOS ACUERDOS COMO CAUSAL DE
IMPROCEDENCIA DE LAS RECONSIDERACIONES

Sobre la base del informe de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Pleno del Congreso ha interpretado que el verdadero límite a la admisión de reconsideraciones no es la aprobación o dispensa del trámite correspondiente del Acta, sino la ejecución misma del acuerdo. Asimismo, se considera que el Presidente del Congreso, al advertir la necesidad de conceder reconsideraciones, puede concederlas de manera extraordinaria, siempre que no haya ejecución del acuerdo.

(Fuente: Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento, aprobado por el Pleno del Congreso el 10 de junio de 2004).

- 90 Para el caso de la oportunidad de la votación de las reconsideraciones, se ha entendido que ésta es discrecionalidad del Presidente del Congreso, quien puede diferirla hasta antes de la aprobación del Acta en la sesión inmediata siguiente (Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento, aprobado por el Pleno del Congreso el 10 de junio de 2004).

FICHA 53
LA RECTIFICACIÓN COMO REMEDIO RESPECTO DE ERRORES PROCESALES

PRECEDENTE: En el transcurso del período anual de sesiones 2002-2003 ocurrió un accidente procedimental. Se trata de la votación de una autógrafa observada que tenía dos comisiones dictaminadoras: la comisión principal proponía allanamiento y la comisión secundaria insistencia.

Por error, el Presidente sometió a votación, en primer término, la insistencia de la comisión secundaria, que obtuvo los votos requeridos para su aprobación; en seguida, a solicitud del Presidente, el Pleno acordó la dispensa del trámite de aprobación del Acta.

El asunto se solucionó en una sesión posterior, explicando al Pleno del Congreso que se había cometido un error votándose primero la propuesta de la comisión secundaria y no la propuesta de la comisión principal, según lo dispone el Reglamento y, dado que la autorización para tramitar los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del Acta no se había ejecutado y que el Acta aún no se había aprobado, se pusieron tales hechos en conocimiento del Pleno a fin de remediarlos, disponiéndose la rectificación de la votación. Así, se sometió al voto en primer lugar el dictamen de la comisión principal que, al no obtener los votos requeridos para su aprobación, fue archivado; en consecuencia, se sometió a votación el dictamen de la comisión secundaria (la insistencia), la cual obtuvo los votos necesarios para su respectiva aprobación.

(Sesión 28 del 13 de junio de 2003, proyecto de ley N° 328 y otros)

11.1 *Reconsideración de reconsideración*

- 91 No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido que presenten por una sola

vez los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de Congresistas, los que para su aprobación requieren el voto favorable de los 2/3 del número legal de Congresistas (Art. 58, 2^{do}. párr. del RC).

12. RECHAZO DE UNA PROPOSICIÓN DE LEY POR EL PLENO DEL CONGRESO

92 Si una proposición de ley o de resolución legislativa no alcanza los votos requeridos para su aprobación, se considera que ha sido rechazada. En ese caso el Presidente ordena su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas (Art. 78, 2^{do}. párr. del RC).

13. APROBACIÓN EN PRIMERA VOTACIÓN

93 Cuando una iniciativa legislativa o dictamen alcanza los votos requeridos para su aprobación en primera votación, el Presidente anuncia que el asunto ha sido aprobado.

De no requerir el trámite de doble votación, se procede a la elaboración de la autógrafa, previa dispensa del trámite de aprobación del acta, o aprobación de la misma en la sesión siguiente, de lo contrario, prosigue el trámite de segunda votación.

94 Lo aprobado por el Pleno sólo puede ser modificado por el Pleno.

FICHA 54

INTANGIBILIDAD DE LOS ACUERDOS DEL PLENO

Una vez que el Pleno ha aprobado un texto, no está dentro de las atribuciones del Presidente del Congreso, de los Vicepresidentes, de los Portavoces, de los Presidentes de Comisión ni del Poder Ejecutivo realizar ninguna sustitución al texto aprobado. Los Portavoces que soliciten algún cambio o precisión al texto aprobado deben hacerlo mediante un pedido de reconsideración dentro de los términos reglamentarios. Si el pedido es aprobado, el proyecto de ley puede someterse nuevamente al Pleno, que es el único órgano que tiene la facultad de modificarlo.

(Acuerdo N° 452-2001-2002/CONSEJO-CR, aprobado el 1 de abril de 2002).

FICHA 55
 APROBACIÓN "CON CARGO A REDACCIÓN"

En el período parlamentario 2001-2006, se recurrió a una práctica que, si bien no trajo inconvenientes ni legislativos ni de orden político posteriores, deviene en poco recomendable para la transparencia del trabajo legislativo. Se trata de la aprobación por el Pleno de un asunto "con cargo a redacción", hecho que generalmente sucedía cuando, a fin de concluir con el debate de un asunto que, según las posiciones expresadas por los grupos parlamentarios durante la discusión, recibía un amplio respaldo, se sometía al voto con cargo a redacción. La redacción final del asunto quedaba a cargo de la comisión dictaminadora.

14. ASUNTOS QUE NO REQUIEREN DOBLE VOTACIÓN

- 95 Los asuntos legislativos que se resuelven en primera votación y no requieren el trámite de doble votación son las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República; la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas; la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas; así como la aprobación de la Cuenta General de la República (Art. 78, 7^{mo.} y 8^{vo.} párr. del RC).

15. TRÁMITE DE APROBACIÓN EN DOBLE VOTACIÓN

- 96 La doble votación constituye una de las etapas regulares del procedimiento legislativo. Sin el cumplimiento de este requisito, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación (Art. 73, inc. e); y, Art. 78, 6^{to.} y 7^{mo.} párr. del RC) (*Véase párrafo 148 y Ficha 86*).

15.1 *Plazo para iniciar el trámite de doble votación*

- 97 La segunda votación se realiza transcurridos siete días calendario después de la primera votación y es a totalidad y con debate (Art. 78, 6^{to.} párr. del RC).

FICHA 56
DÍAS HÁBILES O CALENDARIO

La redacción que anteriormente tenía el artículo 78 del Reglamento del Congreso, sobre la segunda votación, establecía un plazo de seis días para su ejecución. Dicho plazo, que no precisaba si se trataba de días *hábiles* o *calendario*, suscitó inconvenientes de carácter procesal en cuanto a la forma de computarlo. Dado que el Reglamento del Congreso no contiene una norma general explícita que regule cómo debe contarse el plazo cuando se hace referencia únicamente a días, durante el período anual de sesiones 2004-2005, se recurrió a otras fuentes normativas a fin de determinar un criterio, como fue la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que permitió aclarar el asunto —su artículo 133 establece que *el plazo expresado en días se cuenta a partir del día hábil siguiente*; y, el artículo 134 dispone que *el plazo señalado en días, se entenderá por días hábiles consecutivos*—. Es así que, a partir de esta ley, para el trámite de la segunda votación se entendió que el plazo señalado en “días” correspondía a días hábiles.

- 98 Las modificaciones que el Pleno realiza al texto aprobado en primera votación se someten al trámite de doble votación.

16. DISPENSA DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA

- 99 Es práctica parlamentaria que luego de la adopción de un acuerdo por el Pleno del Congreso o al final de la sesión, el Presidente o un Congresista solicite la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar los acuerdos adoptados durante la sesión, a lo cual el Pleno, por lo general, accede.

16.1 Efectos de la dispensa del trámite de aprobación del acta

- 100 La decisión del Pleno de dispensar lo acordado del trámite de aprobación del Acta permite que no se tenga que esperar hasta la próxima sesión —en la que se aprueba el Acta— para ejecutar los acuerdos legislativos tomados en la sesión precedente; es decir, elaborar la autógrafa y enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Asimismo, constituye un límite para la presentación de reconsideraciones a lo aprobado por el Pleno del Congreso.

17. COMISIÓN DE REDACCIÓN

- 101 Aprobada una ley por el Pleno del Congreso, éste puede acordar, a pedido de un Congresista o de un grupo parlamentario, y por mayoría simple de

los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción compuesta por tres Congresistas propuestos por el Presidente del Congreso, a efecto de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas (Art. 78, 3^{er} párr. del RC).

- 102 El texto elaborado por la Comisión de Redacción es sometido a votación del Pleno del Congreso.

FICHA 57

COMISIÓN DE REDACCIÓN NO ELABORA TEXTOS SUSTITUTORIOS

Durante el debate en el Pleno de un proyecto de ley dispensado del trámite de dictamen, se intentó utilizar el artículo reglamentario concerniente a la conformación de la comisión de redacción para que sea ésta la encargada de redactar una nueva versión del proyecto de ley en debate (al que se acumularon otros) y sea luego sometida al Pleno del Congreso, en lugar de dejar tal misión a la comisión ordinaria a la cual fue originalmente derivada para su estudio.

Caso: proyecto de ley N° 851, presentado el 24/11/2000.

27/11/2000 Decretado a la Comisión de Justicia

29/11/2000 Recibido por la Comisión de Justicia

20/12/2000 Dispensado de Dictamen de la Comisión de Justicia

20/12/2000 Orden del Día

21/12/2000 Aprobado

21/12/2000 Autógrafa N° 055-2000

22/12/2000 Publicado Ley N° 27381

Se acumularon los proyectos de ley N° 1093, 1085, 1030.

“Estoy totalmente de acuerdo con el proyecto en debate, pero considero que hay que hacer algunas precisiones a la redacción. He encontrado en el artículo 78° del Reglamento del Congreso un párrafo que podría aplicarse a este caso. En dicho artículo se señala lo siguiente: *“Cuando el Pleno lo estime necesario, podrá acordar, a pedido de un Congresista o Grupo Parlamentario [...] una Comisión de Redacción, conformada por tres Congresistas”*. Yo propondría que se conforme una comisión de esa naturaleza, conformada por la doctora Donayre, que es una de las autoras del proyecto, por el doctor Estrada, que ha hecho aportes muy significativos, y por la congresista Townsend, que también es autora de un proyecto de ley similar. Si se ajustara la redacción, cuando volviéramos a tratar esta iniciativa, podríamos contar con un texto en los mejores términos.”

SESIÓN DEL PLENO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2000, INTERVENCIÓN DEL CONGRESISTA PEASE GARCÍA.

Dado que el texto había sido modificado con los aportes de los demás Congresistas, no se recogió la solicitud formulada por el Congresista Pease García:

“Señor Presidente: Voy a intervenir simplemente para aclarar algunos conceptos y algunos hechos. Considero que no es necesario nombrar una Comisión de redacción, porque las personas propuestas para integrar dicha comisión están presentes en la Sala y pueden despejar ahora las posibles dudas de algunos congresistas. En primer lugar, ya se ha presentado un texto sustitutorio que contiene un artículo único, por el que se propone conceder el beneficio de la amnistía en forma genérica sin mencionar nombres de personas, tal como lo propuso el congresista Flores-Aráoz. Con esa modificación, estaríamos subsanando también las observaciones de otros congresistas. Tal vez, algunos colegas, debido a la hora tan avanzada, no han escuchado que ya se ha presentado el nuevo texto y, por eso, siguen insistiendo en la propuesta —que ya es tardía— de conformar una comisión de redacción.” SESIÓN DEL PLENO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2000, INTERVENCIÓN DE LA CONGRESISTA DONAYRE PASQUEL.

FICHA 58

LA COMISIÓN DE REDACCIÓN EN EL RÉGIMEN BICAMERAL

Durante el régimen bicameral la conformación de la Comisión de Redacción no era una opción, era permanente y mixta —conformada por Senadores y Diputados—, todos los proyectos o proposiciones de ley aprobados por las Cámaras eran sometidos a la misma antes que la autógrafa fuera enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación. La comisión tenía como función revisar los proyectos de ley a fin de evitar incoherencia y errores de carácter gramatical, sin modificar su contenido.

18. REDACCIÓN DE LA AUTÓGRAFA

- 103 Aprobada la ley por el Congreso, le corresponde a la oficina especializada de la Oficialía Mayor redactar el texto que debe ser enviado para la respectiva promulgación. Dicho texto recibe el nombre de *autógrafa*, que constituye el texto fidedigno de la ley aprobada por el Pleno del Congreso (Art. 78, 5^{to}. párr. del RC).

FICHA 59

¿QUÉ SE ENTIENDE POR AUTÓGRAFA?

Se entiende, de acuerdo con la definición de autógrafa que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, que la firma estampada en el documento redactado le da calidad de *autógrafa* al texto aprobado por el Congreso.

Durante el régimen bicameral, la autógrafa se consideraba el texto aprobado por la Cámara “pasado en limpio”. Así, el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas establecía lo siguiente: “*El proyecto aprobado por la Cámara revisora, sin adiciones, se pondrá en limpio (Autógrafa de la Ley) para dirigirlo al Poder Ejecutivo (...)*”

(Fuente: Art. 13 del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas).

- 104 La redacción de la autógrafa se realiza a partir del texto alcanzado por la Comisión de Redacción, si hubiera sido el caso, o del dictamen enviado de la Sala de Sesiones que contiene el dispositivo legal con las modificaciones realizadas por el Pleno del Congreso, si las hubiere. El texto es cotejado cuidadosamente con los textos autorizados por el Presidente de Comisión; los leídos antes de la consulta y votación; la transcripción de la parte pertinente del debate, y cualquier otro documento anexado al texto alcanzado.

FICHA 60

CORRECCIONES SÓLO GRAMATICALES FORMALES

EN LA PRÁCTICA... la oficina especializada de la Oficialía Mayor encargada de elaborar la autógrafa es el Área de Relatoría. Dicha oficina sólo hace correcciones de tipo gramatical en coordinación con la Comisión dictaminadora y, además, realiza ciertas correcciones con la finalidad de que la redacción de la ley se encuentre conforme a las disposiciones establecidas en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y el Manual de Técnica Legislativa.

FICHA 61

LEY DE SISTEMATIZACIÓN LEGISLATIVA

El ordenamiento jurídico peruano cuenta con la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada el 9 de diciembre de 1997, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, emitido en el año 2006, que si bien establecen ciertos lineamientos de técnica legislativa que contribuyen a mejorar la calidad de las disposiciones normativas y a cuidar la seguridad jurídica, el Congreso de la República, debido a la inflación legislativa que existe actualmente, decidió complementar dichas normas con un Manual de Técnica Legislativa.

FICHA 62

AUTENTICACIÓN DE LOS TEXTOS ALCANZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA AUTÓGRAFA

EN LA PRÁCTICA... todo texto anexado a un expediente, que contiene el texto aprobado por el Pleno del Congreso, lleva la firma del Presidente de la Comisión informante, en señal de conformidad, y en aras de la transparencia.

FICHA 63

ACLARACIONES AL TEXTO APROBADO

Cuando se presentan casos en que el texto aprobado por el Pleno contiene errores —que se detectan al momento de redactarse la autógrafa— el Presidente de la Comisión dictaminadora solicita al Pleno del Congreso una enmienda al texto aprobado, enmienda que sólo procede si es sometida a consideración del Pleno, el cual expresa su decisión mediante el voto.

FICHA 64
DOCTRINA: EL CONGRESO APRUEBA LA LEY

"(...) el acto de aprobación que realiza el Congreso crea la ley. El Congreso no aprueba un proyecto sino una ley. El proyecto deja de ser una propuesta, un deseo, y se convierte en acuerdo del cuerpo de representantes de la República. Ya no es más un "proyecto". Es una ley. (...) el voto del Congreso le da naturaleza de ley a lo que hasta entonces no fue sino una iniciativa o una propuesta".

(Fuente: *La Constitución Comentada*. Comentario de César Delgado Guembes, respecto del artículo 108 de la Constitución Política del Perú. Lima: Tomo II, Gaceta Jurídica, 1^{era}. ed., 2005, p. 202 y ss.).

77

18.1 Plazo para redactar la autógrafa

- 105 No existe ninguna disposición reglamentaria ni directiva de los órganos del Congreso que establezcan un plazo máximo para la elaboración de la autógrafa, ni para su suscripción por el Presidente del Congreso.

Se entiende que debe ser redactada inmediatamente después de aprobada el acta o aprobada la dispensa de este trámite.

18.2 Firma de la autógrafa por el Presidente del Congreso

- 106 Una vez establecido el texto de la autógrafa, ésta es firmada de inmediato por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes (Art. 78, 5^{to} párr. del RC). Luego de la suscripción de la autógrafa, el Presidente del congreso ordena su remisión al Presidente de la República.

FICHA 65
VISTOS EN LA AUTÓGRAFA

EN LA PRÁCTICA... la autógrafa, antes de ser sometida a la firma de un Vicepresidente y del Presidente del Congreso, es rubricada, al margen izquierdo de cada página, por funcionarios de Relatoría y Agenda, por el Director General Parlamentario y por el Oficial Mayor.

FICHA 66
FORMATO DE LA AUTÓGRAFA

La redacción de la autógrafa de una proposición de ley lleva las siguientes fórmulas:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

(Texto de la ley)

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los (letras) días del mes de ----- de dos mil -----.

(Firma)

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)

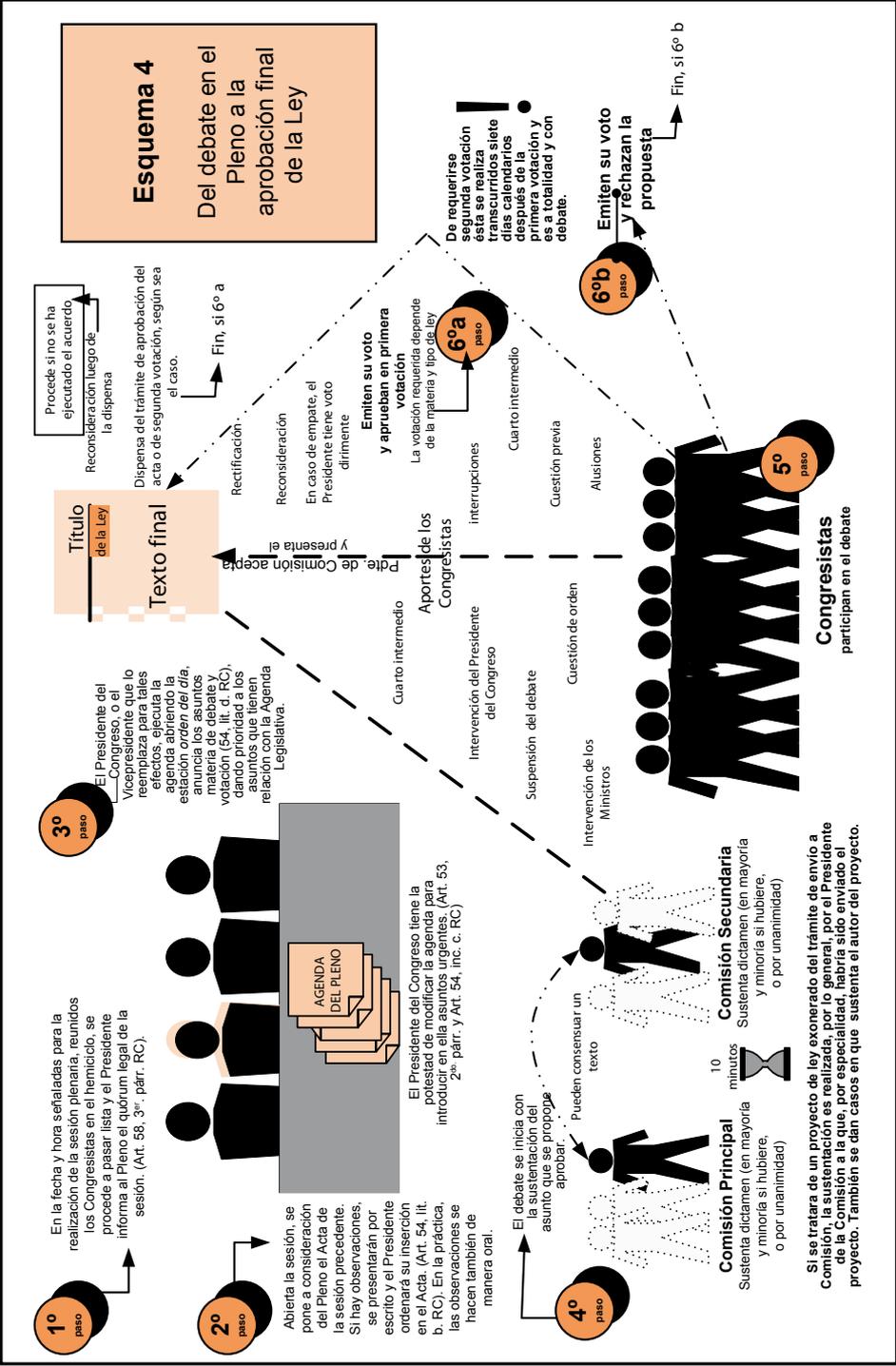
Presidente del Congreso de la República

(Firma)

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)

---- Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA



De la remisión de la autógrafa al Presidente de la República a la promulgación y vigencia de la Ley

La autógrafa es remitida al Presidente de la República para que promulgue la ley aprobada por el Congreso.

1. REMISIÓN DE LA AUTÓGRAFA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA/ PLAZO

- 107 Al no existir ninguna disposición que determine un plazo máximo para la elaboración de la autógrafa, ni para la suscripción de la misma por parte del Presidente del Congreso, no existe, en consecuencia, plazo alguno para la remisión de las autógrafas de las leyes ordinarias al Presidente de la República; mas se entiende que debe ser remitida en el más breve plazo. (*Véase, además, párrafos 247, 264, 299*).

FICHA 67

ENTREGA DE LA AUTÓGRAFA A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La oficina encargada de la redacción de la autógrafa entrega un sobre oficial numerado conteniendo la autógrafa de ley a la oficina de Trámite Documentario —con cargo de recepción— siendo esta última la encargada de llevar el sobre a Palacio de Gobierno, con dos copias del original.

FICHA 68

RECEPCIÓN DE LA AUTÓGRAFA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y TRÁMITE AL INTERIOR DEL PODER EJECUTIVO

La autógrafa es recibida en Palacio de Gobierno y enviada a la Secretaría del Consejo de Ministros (que es distinta a la Secretaría General de la Presidencia de la República). El Secretario del Consejo de Ministros envía la autógrafa a todos los ministerios, con la finalidad de que opinen sobre ella. El plazo es indistinto, puede ser entre tres y ocho días (no hay reglas escritas). Recibidas las opiniones, y dependiendo del contenido de los informes, se evalúa la promulgación o la observación. La decisión final siempre la tiene el Presidente de la República —quien eventualmente incluso podría consultar el tema con algunos ministros en forma personal o recibir comentarios durante la sesión del Consejo de Ministros. Si el Presidente de la República considera conveniente observar la ley, se elabora el oficio de observación, que es firmado por el Presidente —con el respectivo refrendo ministerial— y se envía al Congreso. Cabe anotar que los oficios de observación cuentan con la firma del Presidente del Consejo de Ministros.

FICHA 69

ENTREGA DE LA AUTÓGRAFA A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DURANTE EL RÉGIMEN BICAMERAL

Durante el régimen bicameral, las autógrafas eran entregadas personalmente al Presidente de la República por uno de los ayudantes de una u otra Cámara, quien recababa, en el sobre respectivo, la firma del Jefe del Estado.

2. OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- 108 El Presidente de la República tiene la facultad de “vetar las leyes”, es decir, discrepar con su contenido y no aceptar integrarlas al ordenamiento jurídico, presentando sus objeciones respecto de la ley aprobada por el Congreso. Dichas objeciones puede hacerlas sobre el todo o una parte de la ley aprobada y pueden responder a situaciones de carácter constitucional, político, procedimental o de técnica legislativa (Art. 108, 2^{do}. párr. de la CP).

La implementación del Manual de Técnica Legislativa, se espera, coadyuvará a disminuir el número de observaciones de carácter normativo y de técnica legislativa que presenta el Presidente de la República.

2.1 *Plazo de presentación de las observaciones*

- 109 Las observaciones que tiene el Presidente de la República debe presentarlas al Congreso dentro de los quince días útiles de recepcionada la autógrafa de la ley (Art. 79, 2^{do}. párr. del RC; Art. 108, 2^{do}. párr. CP).

2.2 *Retiro de las observaciones*

- 110 El Presidente de la República puede retirar las observaciones presentadas al Congreso de la República dentro del plazo de quince días útiles que la Constitución le otorga para tener en su poder la autógrafa de ley.

FICHA 70

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE RETIRAR LAS OBSERVACIONES DE SU PREDECESOR, DENTRO DEL PLAZO CONSTITUCIONAL

PRECEDENTE: En el año 2006, el Presidente de la República Alan García Pérez retiró, dentro del plazo de los quince días útiles, las observaciones a la autógrafa de ley enviadas al Congreso de la República por el saliente Presidente Alejandro Toledo Manrique, solicitando la devolución de la autógrafa a la brevedad posible.

(Fuente: Oficio N° 104-2006-PR de fecha 1 de agosto de 2006).

FICHA 71

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INDICA EN SU OFICIO
LAS PROPUESTAS QUE SUGIERE PARA LAS LEYES QUE OBSERVA

EN LA PRÁCTICA... en las observaciones que se formulan a la autógrafa de ley aprobada por el Congreso, independientemente de la expresión de los fundamentos que las sustentan, se indican las propuestas del texto sustitutorio correspondiente; facilitándose así el entendimiento cabal del sentido de los alcances de las observaciones tanto por las comisiones ordinarias responsables de dictaminar sobre la reconsideración, como por el Pleno del Congreso.

(Acuerdo del Consejo Directivo N° 081-2003-2004/CONSEJO-CR, aprobado el 16 de setiembre de 2003).

- 111 El Presidente de la República, que tiene la atribución de vetar la ley, presentar sus observaciones e incluso proponer un texto alternativo o sustitutorio, no puede modificar, ni total ni parcialmente, la ley aprobada por el Congreso.

FICHA 71-A

¿PUEDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RETIRAR SUS OBSERVACIONES VENCIDO EL
PLAZO PARA PRONUNCIARSE SOBRE LAS AUTÓGRAFAS DE LEY?

PRECEDENTE... En el año 2011, vencido el plazo para pronunciarse respecto de la autógrafa de ley, el Presidente de la República envió el oficio N° 121-2011-DP/SM manifestando que retiraba sus observaciones e indicó que *"el Despacho del Presidente del Congreso quedaba habilitado para promulgarla"*.

El Presidente del Congreso procedió a la promulgación, siguiendo previamente el procedimiento siguiente:

- Se dio cuenta del oficio a la comisión dictaminadora, la cual había retomado competencia respecto de la autógrafa observada.
- La comisión concordó con los términos del oficio del Presidente de la República, en el sentido de que la autógrafa se encontraba expedita para ser promulgada por el Presidente del Congreso. Se entiende que la comisión dictaminadora mantenía la posición primigenia de los términos de la autógrafa de ley.
- El Presidente del Congreso consultó al Pleno la prosecución del trámite correspondiente según lo señalado por el Presidente de la República y por el presidente de la comisión.
- El Pleno del Congreso aprobó el trámite procesal.

Fuente: Sesión 13 del Pleno del Congreso de la República del 31 de mayo de 2011.

2.3 Trámite de las observaciones

- 112 Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero corren en el expediente que dio origen a la ley observada. Una autógrafa observada puede ser nuevamente observada por el Presidente de la República si durante el proceso de reconsideración el Congreso elabora un nuevo texto, y no sólo se allana o insiste respecto de las observaciones (Art. 79, 3^{er} párr. del RC).

FICHA 72

LAS OBSERVACIONES SON REENVIADAS PARA ESTUDIO A LAS COMISIONES QUE CONOCIERON LA LEY APROBADA

La autógrafa observada por el Presidente de la República es reenviada a la comisión o comisiones que emitieron el dictamen respectivo y se da cuenta de dicho trámite al Consejo Directivo.

(Acuerdo del Consejo Directivo N° 168-2002-2003/CONSEJO-CR, aprobado el 22 de octubre de 2002).

3. PRONUNCIAMIENTO DE LAS COMISIONES RESPECTO DE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- 113 Las comisiones dictaminadoras están sujetas a un plazo que no puede exceder de treinta días útiles para pronunciarse sobre las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso (Art. 77, 5^{to} párr. del RC).
- 114 Las alternativas de pronunciamiento que las comisiones pueden tener respecto de las observaciones remitidas son el allanamiento, la insistencia y la formulación de un proyecto sustitutorio con modificaciones (Acuerdo del Consejo Directivo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, aprobado el 16 de setiembre de 2003).

3.1 Allanamiento

- 115 El allanamiento se da cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Presidente de la República y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones. Para el trámite del allanamiento no cabe forma alguna de insistencia sobre ningún aspecto que hubiera sido objeto de observación. No es posible, además, alterar en la forma ni en el fondo la parte no observada del texto de la autógrafa. La aprobación de un allanamiento requiere votación favorable en mayoría simple o la que la naturaleza de la observación del Presidente de la República exija.

3.2 *Insistencia*

- 116 La insistencia se configura cuando la comisión rechaza las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Asimismo cuando, aceptando parcialmente algunas de las observaciones, mantiene al mismo tiempo el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados. La aprobación de una insistencia requiere el voto favorable de más de la mitad del número legal de Congresistas.

3.3 *Nuevo proyecto*

- 117 Se considera que hay un nuevo proyecto —conocido en la práctica parlamentaria como *nuevo texto*— cuando la comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, independientemente de las observaciones del Presidente de la República.

Asimismo, hay nuevo texto cuando la comisión acepta las observaciones del Presidente de la República pero incorpora nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones, ya sea respecto del fondo o de la forma; o cuando insiste en el texto originario de la autógrafa pero incorpora normas o disposiciones de forma o de fondo no relacionadas con las observaciones.

No existe el allanamiento o insistencia parcial con nuevo texto.

FICHA 73
LOS TÉRMINOS INSISTENCIA VS. RECONSIDERACIÓN

Cuando el artículo 108 de la Constitución Política del Perú dice:
(...)

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Y el Reglamento del Congreso, en su artículo 79, último párrafo:

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El término concerniente a la reconsideración, se refiere, en la práctica, a la insistencia.

Esta es una situación que podría causar confusiones, debido a que el término insistencia, durante el régimen bicameral, se usó para consultar las diferencias surgidas entre las Cámaras (Cámara de Diputados y el Senado) respecto del texto final a aprobarse; mientras que para hacer referencia a las diferencias entre las Cámaras Legislativas y el Poder Ejecutivo se utilizó el término *reconsideración*.

Constitución de 1979, Artículo 192:

(...)
Cuando una de las Cámaras desapruebe o modifique un proyecto de ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos.

4. PROMULGACIÓN

- 118 La promulgación de la ley, conjuntamente con la publicación, forma parte del proceso legislativo y pertenece a la *fase de integración* conocida también como *fase integradora de eficacia*.
- 119 La titularidad de la promulgación de una ley puede recaer en el Presidente de la República o en el Presidente del Congreso (Art. 108 de la CP; Arts. 80, 1^{er.} y 2^{do.} párr., 91, inc. b) y d) del RC). Este procedimiento legislativo puede, por tanto, concluir en sede parlamentaria o fuera de ella.

4.1 Promulgación por el Presidente de la República/ Plazos

- 120 La Constitución Política del Perú, en el artículo 108, establece que el plazo dentro del cual el Presidente de la República debe proceder a la promulgación de la ley es de “quince días”, no precisando si son días útiles o calendario. Es el Reglamento del Congreso, en el artículo 79, primer párrafo, el que indica que se trata de días “útiles”.
- 121 El Presidente de la República ejecuta el procedimiento de promulgación si es que no tiene objeciones respecto de la ley aprobada por el Congreso; y lo hace dentro de los quince días útiles que corren a partir de la fecha de recepción de la autógrafa (Art. 108 de la CP; Art. 80, 1^{er} párr. del RC).

La promulgación es sobre la totalidad de la ley aprobada. No cabe la promulgación parcial de la ley.

FICHA 74
FÓRMULAS DE PROMULGACIÓN DE LA LEY POR EL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Presidente de la República, al promulgar las leyes, utiliza la siguiente fórmula:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

(Texto íntegro de la autógrafa de ley enviada)

POR TANTO:
Mando se publique y cumpla.
Dado en la Casa de Gobierno, en Lima [o en el lugar donde se ejerce el acto de promulgación], **a los (letras) días del mes de ----- del año dos mil (letras).**

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
Presidente Constitucional de la República
(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
(Cartera del Ministro)

Otras fórmulas de promulgación se consignan cuando el Presidente de la República promulga una ley de iniciativa ciudadana. Véase *Ficha 121*.

4.2 Promulgación por el Presidente del Congreso/ Plazos

- 122 El acto de promulgación que ejerce el Presidente del Congreso procede cuando el Presidente de la República no ha ejercitado su atribución constitucional de promulgación de las leyes dentro del plazo de quince días útiles, y también cuando el Congreso adopta la decisión de allanarse a las observaciones del Presidente de la República o de insistir en su texto original. Asimismo, la titularidad de la promulgación de una ley recae en el Presidente del Congreso cuando se realiza el control sobre los decretos de urgencia, materia que no es abordada en el presente Manual. (Art. 108 de la CP; Arts. 80, 1^{er}. y 2^{do}. párr., 91, inc. b) y d) del RC).
- 123 En el ordenamiento jurídico peruano no se ha establecido un plazo dentro del cual el Presidente del Congreso deba proceder a la promulgación de la ley que el Presidente de la República ha decidido no promulgar y no observar dentro del plazo constitucional.

FICHA 75

¿PLAZO ILIMITADO PARA LA PROMULGACIÓN POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO?

PRECEDENTE: Existe un precedente de promulgación tardía de una ley: se trata de "(...) una ley de divorcio que fue aprobada por el Congreso Constituyente y no fue promulgada por el Presidente de la República. Esa ley encarpetada, años más tarde fue promulgada por el Presidente del Congreso, don Clemente J. Revilla (...)".

(Fuente: CHIRINOS SOTO, Enrique, *La Constitución*, Lima: 5^{ta}. ed., Editorial Rhodas, 2007, p. 248.)

FICHA 76
FÓRMULAS DE PROMULGACIÓN DE LA LEY EN CASO DE OMISIÓN
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las fórmulas de promulgación por el Presidente del Congreso de la República, como consecuencia de la no promulgación por el Presidente de la República dentro del término de quince días, son las siguientes:

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:
(Texto íntegro de la autógrafa de ley enviada)

POR TANTO:

No habiendo sido promulgada dentro del plazo constitucional por el señor Presidente de la República, en cumplimiento de los artículos 108 de la Constitución Política del Perú y 80 del Reglamento del Congreso de la República, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima [o en el lugar donde se ejerce el acto de promulgación], a los (letras) días del mes de ----- de dos mil -----.

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
Presidente del Congreso de la República

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
--- Vicepresidente del Congreso de la República

4.2.1 Promulgación de una insistencia

- 124 Cuando el Pleno del Congreso aprueba una insistencia, le corresponde al Presidente del Congreso promulgarla (Art. 108, 3^{er} párr. de la CP; Art. 79, 3^{er} párr. del RC).

Las fórmulas de promulgación por el Presidente del Congreso de la República, como consecuencia de una **INSISTENCIA** por parte del Congreso, son las siguientes:

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

(Texto íntegro de la autógrafa de ley enviada)

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día (letras) de (mes) de dos mil (letras), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima [o en el lugar donde se ejerce el acto de promulgación], a los (letras) días del mes de ----- de dos mil (letras).

(Firma)

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
Presidente del Congreso de la República

(Firma)

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
--- Vicepresidente del Congreso de la República

4.2.2 Promulgación de un allanamiento

- 125 La aprobación de un allanamiento requiere votación simple o la que la naturaleza de la observación del Presidente de la República exija.
- 126 Cuando el Pleno del Congreso aprueba un allanamiento, el Presidente del Congreso la promulga.

FICHA 78
FÓRMULAS DE PROMULGACIÓN DE LA LEY EN CASO DE ALLANAMIENTO

Las fórmulas de promulgación por el Presidente del Congreso de la República, como consecuencia de un **ALLANAMIENTO** por parte del Congreso, son las siguientes:

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

(Texto íntegro de la autógrafa de ley enviada)

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, aceptándose las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los (letras) días del mes de ---- de dos mil (letras).

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
Presidente del Congreso de la República

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
--- Vicepresidente del Congreso de la República

FICHA 79
REMISIÓN DE LA AUTÓGRAFA AL DIARIO OFICIAL

EN LA PRÁCTICA... La oficina encargada de la elaboración de la autógrafa remite al diario oficial el texto de la autógrafa, vía correo electrónico, en formato *word*, debido a que la editora requiere hacer modificaciones al formato para su respectiva publicación.

5. PUBLICACIÓN DE LA LEY

- 127 La publicación de la ley es uno de los requisitos esenciales dentro de la fase integradora de eficacia. Una vez promulgada y enumerada la ley, el Poder Ejecutivo se encarga de disponer su publicación en el diario oficial.

FICHA 80
NUMERACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY

“En la tradición peruana la numeración de las leyes ha sido una responsabilidad exclusiva del Gobierno. Si como resultado del proceso de reconsideración de una ley observada, o cuando el Gobierno no promulga ni observa dentro del plazo, le toca promulgar al Presidente del Congreso, éste promulga, el paso siguiente es el envío del texto a la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros para que se asigne un número a la ley. Una vez enumerada la ley el Poder Ejecutivo se encarga de disponer su publicación en el Diario Oficial”.

(Fuente: *La Constitución Comentada*. Comentario de César Delgado Guembes, respecto del artículo 108 de la Constitución Política del Perú. Lima: Tomo II, Gaceta Jurídica, 1^{era}. ed., 2005, p. 229.)

- 128 La publicidad de las normas del Estado es uno de los fundamentos del principio democrático y permite a los ciudadanos y autoridades conocer las leyes que en adelante están en la obligación de cumplir y ejecutar, según corresponda. La publicidad de la ley facilita su cumplimiento.
- 129 De acuerdo con la característica antes descrita, no existen leyes secretas, pues no se puede aplicar o acatar algo que no se conoce y que “no existe”, pues para que la ley sea tal debe cumplir la fase del procedimiento legislativo denominada *publicación*, que forma parte de la *fase integradora de eficacia o etapa integradora* (Arts. 51 y 109 de la CP; Art. 80, 3^{er}. párr. del RC).

FICHA 81
AUTONOMÍA DE LA LEY

“La norma, una vez promulgada y publicada, adquiere lo que se ha dado en llamar “vida propia”. Se desliga de la intención de su creador y adquiere vigencia autónoma, ubicándose en el contexto legislativo coexistente, frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir.”

(Fuente: STC. N° 002-2001-AI/TC, Fundamento N.º 2).

6. VIGENCIA Y OBLIGATORIEDAD DE LA LEY

- 130 La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período de *vacatio legis*, en todo, o en parte (Art. 109 de la CP; Art. 80, 3^{er}. párr. del RC).
- 131 La *vacatio legis* hace referencia a la disposición de la propia ley que posterga la entrada en vigencia de la totalidad de la ley, o de parte(s) de ésta. Es decir, una ley puede haber sido promulgada y publicada, y no entrar en vigencia hasta la fecha que la propia ley indica.

- 132 La obligatoriedad de la ley no depende exactamente de su promulgación, sino que se deriva de su publicación en el diario oficial (STC. N° 014-2002-AI/TC, Fundamento 24).

Fe de erratas

- 133 El ordenamiento jurídico del Perú contempla un mecanismo para proceder a la rectificación, mediante fe de erratas, de las leyes y normas que contienen errores materiales.

La rectificación se solicita mediante documento escrito en el cual se expresa con claridad el error cometido y el texto rectificatorio (Art. 6 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).

1. TITULAR DE LA SOLICITUD DE RECTIFICACIÓN/PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

- 134 Le corresponde al Congreso de la República solicitar la rectificación de la ley o de las normas que aprueba, que contienen errores materiales.
- 135 Dicha solicitud la remite la Oficialía Mayor al diario oficial, dentro de los ocho días útiles siguientes a la publicación de la norma.
- 136 Si el Congreso no procediera a la solicitud de rectificación de una norma dentro de los ocho días útiles siguientes a su publicación, la rectificación sólo procede mediante la expedición de otra norma de rango equivalente o superior (Art. 6 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).

2. PLAZO PARA LA PUBLICACIÓN DE LA FE DE ERRATAS

- 137 En el diario oficial, bajo responsabilidad del director, se publica la fe de erratas en un plazo perentorio no mayor de los dos días útiles siguientes.

FICHA 82
TRÁMITE Y COSTO DE LA FE DE ERRATAS

- 1.- Si el error en el texto de la ley es de la comisión, el Presidente de la misma debe remitir un oficio al Oficial Mayor, solicitando el trámite de publicación de la fe de erratas. El costo lo asume la comisión.
- 2.- Si el error es del área legislativa, el jefe del departamento encargado de elaborar la autógrafa de la ley remite el oficio al Oficial Mayor solicitando el trámite de publicación de la fe de erratas. El costo lo asume el área administrativa.
- 3.- Cuando el error es del mismo diario oficial, este tiene un plazo de 10 días útiles para publicar la fe de erratas.

Cese de la vigencia de la ley

- 138 La cesación de la vigencia de una norma en el ordenamiento jurídico puede deberse a su derogación o a su declaración de inconstitucionalidad. Así lo establece la Constitución: “la ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad” (Arts. 103 y 204 de la CP).

FICHA 83

DIFERENCIA ENTRE DEROGACIÓN Y DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La derogación es una categoría del derecho sustancialmente distinta a la inconstitucionalidad. Mientras que la primera no necesariamente elimina los efectos (capacidad reguladora) de la ley derogada, la declaración de inconstitucionalidad “aniquila” todo efecto que la norma pueda cumplir; incluso los que pueda haber cumplido en el pasado, en caso de que haya versado sobre materia penal o tributaria.

(Fuente: STC. N° 019-2005-AI/TC. Fundamento 5).

Ahora bien, la ley no sólo es derogada por otra ley, puede, asimismo, ser derogada por normas con rango de ley.

FICHA 84

DEROGATORIA DE LA LEY POR OTRA NORMA DEL MISMO RANGO

La capacidad de la ley para derogar otra ley, no sólo comprende a la ley en sentido formal, esto es, a la expedida por el Congreso, sino también, en el ámbito de su competencia, a toda norma que en el ordenamiento tenga rango de ley, como es el caso del decreto legislativo.

(Fuente: STC. N° 009-2003-AI/TC. Fundamento 5).

La cesación de la vigencia de una norma puede también deberse al plazo previsto por la propia norma o, como consecuencia del agotamiento de su objeto (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamentos N° 4 y 87).

FICHA 85
LA LEY NO SE DEROGA POR *DESUETUDO*

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 047-2004-AI/TC. Fundamentos 75 al 77:

“75. La cuestión relativa a si la *desuetudo* (o desuso) de una ley pueda culminar con su derogación es una hipótesis de ineficacia de las normas jurídicas que en nuestro ordenamiento no tiene asidero.

El artículo 103° de la Constitución establece enfáticamente que:

La ley sólo se deroga por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

76. En nuestro ordenamiento jurídico no es admisible la derogación de una ley ya sea por su desuso* o, incluso, por la existencia de prácticas o costumbres *contra legem*.

En la exclusión de la *desuetudo* como criterio para determinar la vigencia o derogación de las leyes subyace la afirmación de un principio ínsito al Estado Constitucional de Derecho: el principio de seguridad jurídica, que es complemento esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales, para el desarrollo de la vida en sociedad y una garantía consustancial de la conformación de una sociedad libre y democrática.

77. Con la proscripción de la *desuetudo*, en efecto, la Constitución procura evitar que las relaciones del ciudadano con el Estado y los particulares se quebrante por una situación de incertidumbre sobre la vigencia de las normas al amparo de las cuales se realizan determinados actos. Se busca proteger al individuo de una de las posibles manifestaciones en que puede tomar cuerpo la arbitrariedad, siempre latente en un sistema normativo en el que no se sepa cuál es el órgano competente para determinar si una norma cayó en desuso, cuándo ésta se habría producido, o qué cantidad de sus destinatarios, que no cumplieron sus mandatos, son suficientes o necesarios para que ésta se declare. El conocimiento de las normas jurídicas, así, no sólo garantiza que el ciudadano tome conciencia no sólo de lo que está permitido o prohibido, sino también del tiempo en que tal permisón o prohibición está vigente.”

* El desuso es un criterio por el cual se pretende dejar sin efecto una norma, o se pretende sustentar que la norma ya no está vigente, so pretexto de que los ciudadanos, o las autoridades competentes, ya no la cumplen o la aplican.

Dación de cuenta de los vacíos o defectos de la legislación

- 139 En el ordenamiento jurídico peruano, se ha contemplado, en la norma constitucional, que el Ministerio Público da cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación (Art. 159, inc. 7 de la CP).

Asimismo, se establece que la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Fiscal de la Nación están obligados a dar cuenta al Congreso de los vacíos o defectos de la legislación. Tienen la misma obligación los jueces y fiscales respecto de sus correspondientes superiores (Art. X del Título Preliminar del Código Civil; Art. 21 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

A la luz de los resultados, estas disposiciones no significan ni un seguimiento de la legislación ni una evaluación de los efectos y resultados de la misma. Es una simple indicación de los defectos o vacíos de la legislación.

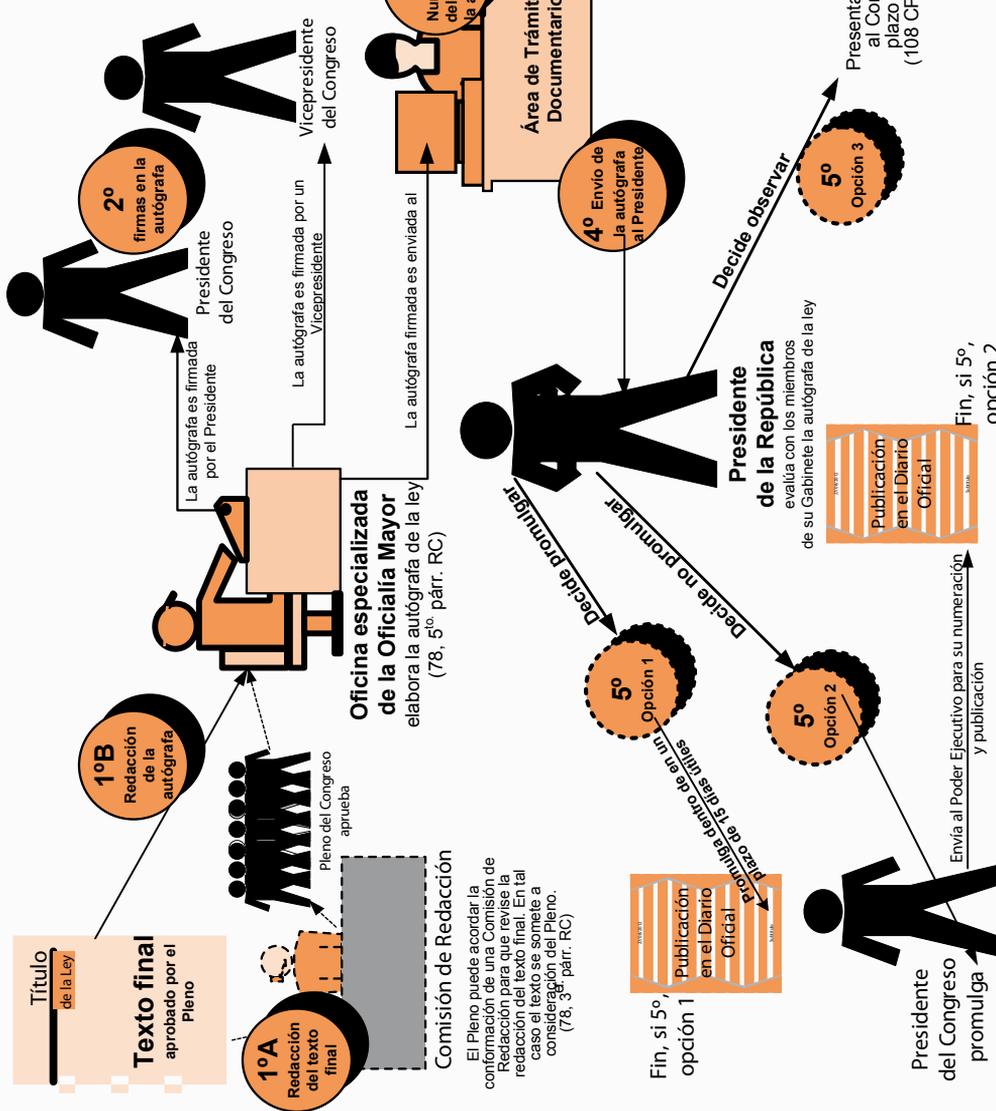
El desarrollo por parte del Congreso de la República de medios para hacer el seguimiento de los efectos de una ley coadyuvaría a verificar que las medidas dictadas por el Congreso son las más apropiadas y que, además, se están ejecutando de la manera contemplada en la ley.

Tal como se menciona en la introducción del presente Manual, en otros parlamentos del mundo el seguimiento de la aplicación de las leyes se ha convertido en un aspecto indivisible de una de las funciones del Legislador que es hacer las leyes. Una de las medidas del Congreso peruano orientada en ese sentido —pero no suficiente— es su preocupación por seguir atentamente la publicación de los reglamentos indispensables para la aplicación de las leyes que aprueba.

El proceso legislativo no debería finalizar con la *etapa de integración*, sino que se ha de buscar conocer los efectos de las decisiones legislativas poniendo en práctica la etapa denominada *de seguimiento y evaluación de la legislación*.

Esquema 5

De la aprobación final a su promulgación



Comisión de Redacción
 El Pleno puede acordar la confirmación de una Comisión de Redacción para que revise la redacción del texto final. En tal caso el texto se somete a consideración del Pleno. (78, 3º párr. RC)

Fin, si 5º, opción 1
 Publicación en el Diario Oficial

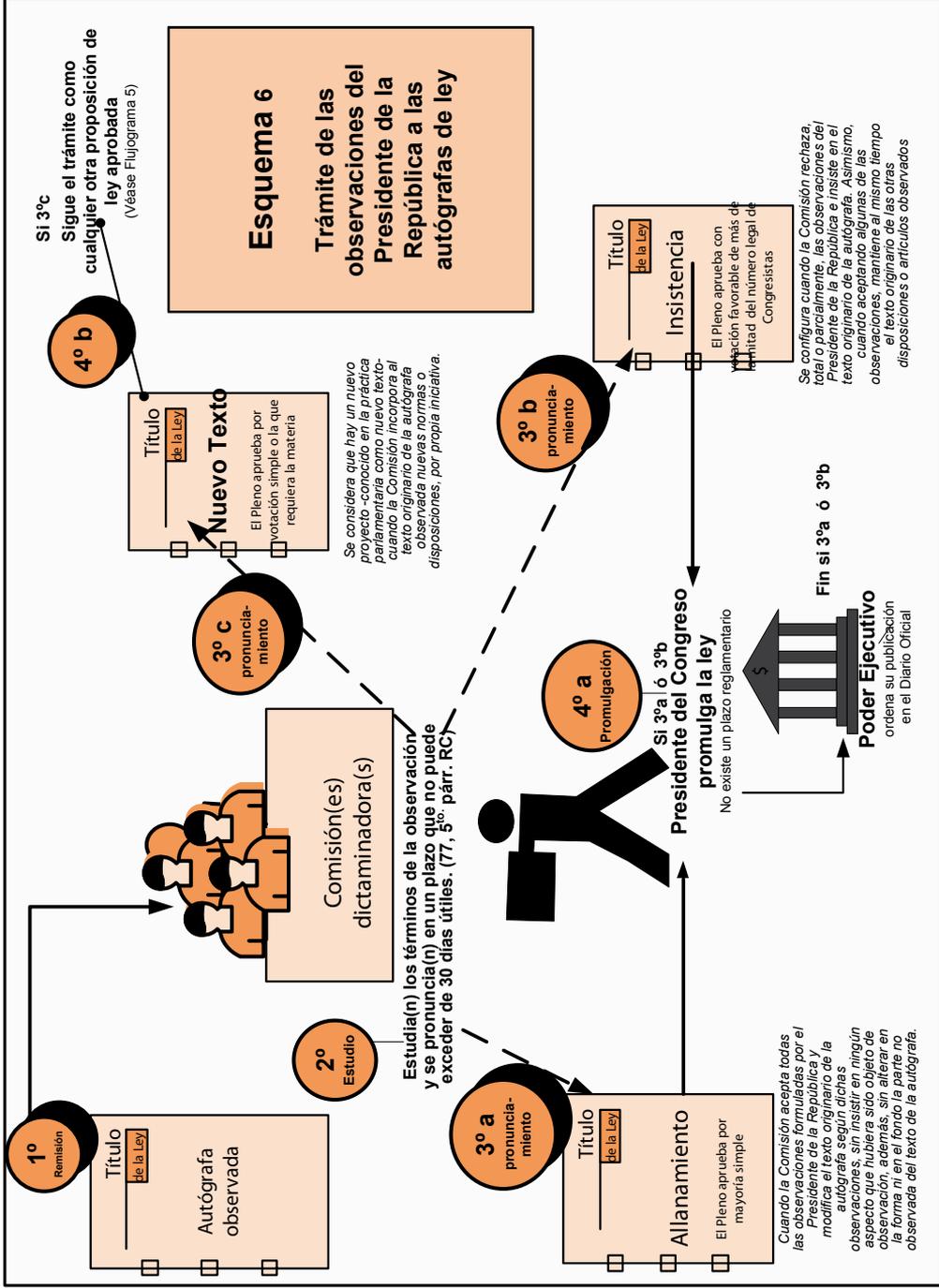
Presidente del Congreso promulga
 Envía al Poder Ejecutivo para su numeración y publicación

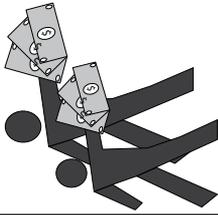
Presidente de la República
 evalúa con los miembros de su Gabinete la autografía de la ley

Publicación en el Diario Oficial

Fin, si 5º, opción 2

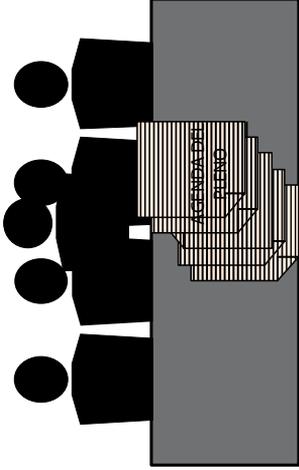
5º Opción 3
 Presenta sus observaciones al Congreso dentro del plazo de 15 días útiles. (108 CP; 79, 2º párr. RC)





Servicio Parlamentario

asiste al Presidente en la conducción del debate



Cuadro 7A

Del debate en el Pleno y las incidencias que pueden requerir pronunciamiento del Pleno

Cuestión de orden

Cuando se considera que las disposiciones reglamentarias para el debate no están siendo bien aplicadas o corren el riesgo de no serlo, se plantea una cuestión de orden con la finalidad de llamar la atención del Presidente y hacerlo intervenir para que corrija tal situación.

El Presidente concede un máximo de dos minutos para plantearla y de inmediato la somete, sin debate, a votación (59 RC).

Cuarto intermedio

Se plantea para proponer una pausa en la discusión de un asunto; su uso responde a diversos propósitos: hacer un mayor estudio del asunto que se encuentra en discusión, ponerse de acuerdo en los términos del dispositivo legal propuesto, redactar el texto a partir de las intervenciones de los Congresistas, o redactar un texto consensuado a partir de los dictámenes de las comisiones dictaminadoras.

es enviada a Comisión de Constitución...

en caso de duda extrema que no pueda ser dilucidada de inmediato por el Pleno, el Presidente envía el asunto a la Comisión de Constitución y Reglamento, para que opine a más tardar dentro de los tres días, suspendiéndose el debate sobre la materia (59 RC).

Cuestión previa

Se plantea para llamar la atención sobre un requisito de procedibilidad del debate o de la votación o para solicitar el regreso de un asunto a Comisiones por considerarse que no se encuentra lo suficientemente estudiado.

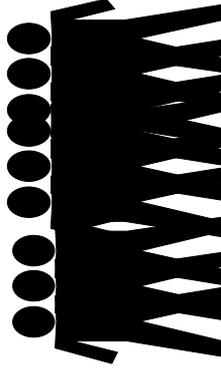
El Presidente concede un máximo de tres minutos para plantearla y de inmediato la somete sin debate a votación; sin embargo, en casos excepcionales puede abrir debate, señalando el tiempo máximo que concederá a cada orador para intervenir. (60 RC)

Si se plantea y aprueba una cuestión previa de vuelta a Comisiones, el Presidente ordenará el reenvío y consultará al Pleno el plazo. (78, 4.º párr. RC).

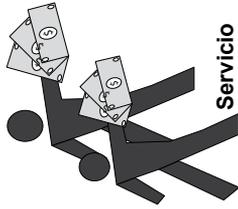


Ministros

participan en las mismas condiciones que los Congresistas. No pueden votar si no son Congresistas.

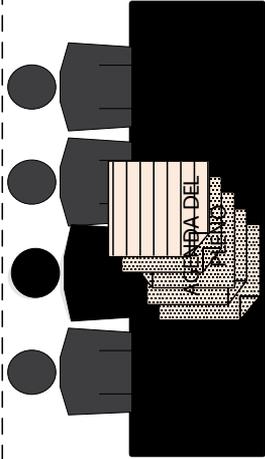


Congresistas



Servicio Parlamentario

asiste al Presidente en la conducción del debate



Ampliación del tiempo del uso de la palabra

El Presidente puede conceder la ampliación del tiempo otorgado para el uso de la palabra, a un orador.

No desviarse del asunto materia del debate

El Presidente puede exigir a los oradores que no se desvíen de la cuestión materia de debate y que no vuelvan a tratar sobre un debate ya concluido (61, lit. c. RC)

Suspensión del uso de la palabra

El Presidente puede suspender el uso de la palabra al Congreso reconvenido que persista en su actitud, luego de llamarsele dos veces la atención (61, lit. c. RC)

Alusión

Cuando un Congresoista que está haciendo uso de la palabra menciona a otro cuestionándolo o insinuando algo sobre él, el Congresoista que se considera ofendido o aludido solicita la palabra para responder.

Intervención del Presidente del Congreso

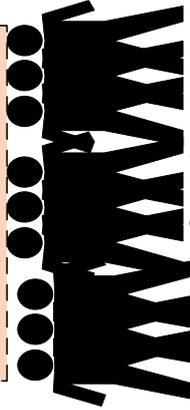
Cuando el Presidente del Congreso desea participar en el curso del debate, lo hace cediendo la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupa su escaño e interviene en las mismas condiciones que los demás Congresoistas (Art. 56, 3er. párr. RC).



Ministros

participan en las mismas condiciones que los Congresoistas.

No pueden votar si no son Congresoistas.



Congresistas

Suspensión del debate

El Presidente puede suspender el debate por considerar que es necesario ponerse de acuerdo entre los portavoces sobre un asunto determinado; o, porque el Presidente de la Comisión informante solicita unos minutos para concordar un tema o realizar consultas. La suspensión del debate de un asunto no implica la suspensión de la sesión, ésta continúa con el tratamiento de los otros asuntos contenidos en el orden del día

Cuadro 7B

Del debate en el Pleno y las incidencias que no requieren acuerdo del Pleno

Interrupción

Se puede solicitar interrupción a los oradores, la cual es concedida por el Presidente a solicitud del Congresoista que se encuentra haciendo uso de la palabra. La interrupción no puede exceder de un minuto, tiempo que es descontado del que le corresponde al Congresoista interrumpido.

No proceden las interrupciones dentro de otras interrupciones y no puede haber más de dos interrupciones al mismo orador (Art. 55, lit. d. RC).

Interrupción excepcional

El Presidente, a solicitud del Congresoista que se encuentra haciendo uso de la palabra, concede interrupciones excepcionales, luego de concedidas dos interrupciones (Práctica parlamentaria).

Suspensión de la Sesión

El Presidente puede suspender momentáneamente la sesión, que es reiniciada luego de un lapso de tiempo variable. El motivo puede ser: imponer el orden en la sesión (61, lit. b. RC); restablecer el orden (61, lit. g. RC); esperar un informe solicitado sobre un asunto; recibir a un Ministro o a un alto funcionario.

Levantar la sesión

Una sesión finaliza cuando el Presidente del Congreso expresamente anuncia que "se levanta la sesión".

SEGUNDA PARTE

**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
ABREVIADO**

Procedimiento Legislativo Abreviado

El Art. 73 del Reglamento del Congreso señala que el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa.
- b) Estudio en comisiones.
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial El Peruano.
- d) Debate en el Pleno.
- e) Aprobación por doble votación.
- f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces.

- 140 Como se menciona en la introducción del presente Manual, la actividad parlamentaria, debido a su propia dinámica, no puede encerrarse en estructuras procedimentales rígidas; razón por la cual se han previsto, en el Reglamento, mecanismos que flexibilizan sus procesos.

La *flexibilidad* en el procedimiento legislativo previsto en el Reglamento del Congreso está orientada a acortar la tramitación de una iniciativa legislativa, imprimir mayor celeridad en su evaluación y aprobación, y agilizar en general el proceso de formación de la ley. Se da en principio, y salvo excepciones establecidas en el Reglamento del Congreso, tanto en el procedimiento legislativo ordinario, y sus variantes, como en los procedimientos legislativos especiales.

- 141 El procedimiento legislativo *abreviado* o *de simplificación* se inicia con el acuerdo del Consejo Directivo o de la Junta de Portavoces de incluir en la agenda del Pleno un proyecto de ley o un dictamen que aún no ha cumplido con ciertas etapas del procedimiento legislativo ordinario.

142 Le corresponde a la Junta de Portavoces pronunciarse respecto de las solicitudes de abreviación del procedimiento legislativo y para que sus decisiones sean válidas éstas deben adoptarse, con ciertas excepciones, con una votación de tres quintos de los miembros ahí representados (Art. 105 de la CP; y, Arts. 31-A, 73, 78, 1^{er} párr. del RC), tal como se muestra en el siguiente cuadro.

ACUERDOS DE LA JUNTA DE PORTAVOCES PARA ABREVIAR ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO		
TIPO DE ACUERDO		VOTACIÓN REQUERIDA
A	Exoneración del trámite de envío a comisión (Arts. 31-A, inc. 2; y, 73 del RC)	<ul style="list-style-type: none"> • 3/5 de los miembros ahí representados. • Si se trata de un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, la exoneración se aprueba por la mayoría del número legal de los miembros representados en la Junta de Portavoces.
B	Dispensa de dictamen (Art. 105 de la CP; Art. 78, 1 ^{er} párr. del RC)	<ul style="list-style-type: none"> • 3/5 de los miembros ahí representados.
C	Dispensa del trámite de publicación del dictamen (también llamado prepublicación) (Arts. 31-A; y, 78, 1 ^{er} párr. del RC)	<ul style="list-style-type: none"> • 3/5 de los miembros ahí representados. • Si se trata de un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, la exoneración se aprueba por la mayoría del número legal de los miembros representados en la Junta de Portavoces.
D	Exoneración del trámite de aprobación por doble votación (Art. 73 del RC)	<ul style="list-style-type: none"> • 3/5 de los miembros ahí representados.
E	Exoneración del debate en el Pleno (Art. 73 del RC)	<ul style="list-style-type: none"> • 3/5 de los miembros ahí representados.

Tal como se aprecia en el cuadro, el Reglamento del Congreso, para referirse a los procedimientos legislativos abreviados, utiliza los términos *dispensa o exoneración*.

A. ABREVIACIÓN DE LAS ETAPAS DE “ESTUDIO EN COMISIÓN” Y “DICTAMEN”

143 Las disposiciones previstas en el Reglamento del Congreso, respecto a la abreviación del proceso legislativo en las etapas de estudio en comisión y dictamen se sustentan en la disposición constitucional que establece que si bien ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, el Reglamento del Congreso puede establecer excepciones (Art. 105 de la CP).

144 Las proposiciones dispensadas de dictamen no son leídas en el Pleno, salvo que el Presidente lo estime necesario. En todo caso, sólo se lee de preferencia la parte resolutive o la sumilla (Art. 55, inc. a) del RC).

En la práctica, cuando un proyecto de ley ha sido exonerado de dictamen, se sigue el procedimiento ordinario para la sustentación (*Véase párrafo 50*). Cuando un proyecto de ley ha sido exonerado del trámite de envío a comisión la sustentación es realizada, por lo general, por el Presidente de la Comisión a la que, por especialidad, habría sido enviado. También se dan casos en que sustenta el autor del proyecto (Art. 55, inc. b), 4^{to} párr. del RC).

A.1 *Efectos de la abreviación de las etapas de “estudio en comisión” y “dictamen”*

145 Si un proyecto de ley ha sido dispensado de dictamen por la Junta de Portavoces, los dictámenes emitidos por las comisiones con fecha posterior a la de la dispensa no son admisibles y carecen de validez, por lo que no procede que sean puestos a debate en el Pleno (Acuerdo del Consejo Directivo N° 521-2002-2003/CONSEJO-CR). Sólo se procede a adjuntar el dictamen al expediente, con propósitos informativos. Sin embargo, en caso de que el acuerdo de dispensa de dictamen adoptado por la Junta de Portavoces se produjera de manera simultánea a la presentación del dictamen de la comisión, el dictamen emitido sí se considera.

B. ABREVIACIÓN DE LA ETAPA DE “PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN”

146 Respecto al procedimiento de *abreviación del trámite de publicación del dictamen*, no debe entenderse éste como la eliminación o supresión del requisito, es decir, la no publicación. La dispensa es estrictamente temporal, es un *acortamiento* del requisito del plazo de publicación de 7 días calendario antes de su debate en el Pleno, toda vez que la publicación debe realizarse y se realiza irremediabilmente.

C. ABREVIACIÓN DE LA ETAPA DE “DEBATE EN EL PLENO”

- 147 En el caso de la etapa concerniente al *Debate en el Pleno*, en la práctica parlamentaria, su abreviación sólo se ha ejecutado cuando la iniciativa legislativa o el dictamen cuentan con un amplio respaldo de los grupos parlamentarios, cuando la cuestión sobre la que se habrá de votar es de factible resolución, y cuando se advierte que la materia, que es breve y sencilla, no va a sufrir variaciones a consecuencia del debate.

D. ABREVIACIÓN DE LA ETAPA DE “APROBACIÓN POR DOBLE VOTACIÓN”

- 148 El Reglamento del Congreso establece que sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación (Art. 78, 7^{mo.} párr.); es decir, la exoneración o dispensa de esta etapa es una “excepcionalidad”. De ahí, que el mismo Reglamento indique de manera explícita cuáles son las materias exceptuadas de este trámite (*Véanse párrafos 95 al 97*).

FICHA 86

PROCEDIMIENTO DE ABREVIACIÓN DE LA DOBLE VOTACIÓN POR EL PLENO DEL CONGRESO

Entendiéndose que el Pleno es la *máxima Asamblea deliberativa*, éste ha asumido las atribuciones de la Junta de Portavoces en lo que se refiere a la simplificación de la etapa de aprobación por doble votación.

Así, el Pleno abrevia esta etapa —inmediatamente después de aprobada la ley en primera votación— con una votación de mayoría simple, a pesar de que el Reglamento establece que la exoneración de dicha etapa legislativa la realiza la Junta de Portavoces con una votación que represente los 3/5 de los miembros ahí representados.

Esta facultad de *abreviación* por el Pleno del Congreso —procedimiento que no está previsto en las normas reglamentarias— se ha convertido en una práctica casi permanente a partir del período anual de sesiones 2006-2007, haciéndose de la excepcionalidad una regla.

E. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ABREVIADO

- 149 Recurrir al procedimiento legislativo abreviado permite que la tramitación de una iniciativa legislativa no se estanque en una fase determinada; permite que la urgencia en la tramitación de un asunto sea legalmente factible; permite también que aquellos proyectos que están sujetos a plazos perentorios puedan cumplir su tramitación final; y, además, que antes de la

finalización de una legislatura o de un período anual de sesiones proyectos considerados necesarios no se queden sin tramitar.

- 150 Ahora bien, de no mediar una imperiosa necesidad o urgencia de tramitación, por la naturaleza de los plazos o ejecución de una política pública que conlleve a la consecución de los objetivos de las políticas de Estado, la eliminación de los trámites legislativos para la formación de la ley o el acortamiento de sus plazos vuelve imprevisible su proceso e impide un mayor estudio, debate y consenso que son esenciales para su estabilidad en el ordenamiento jurídico y su viabilidad en la sociedad.
- 151 Dado que los plazos previstos en el Reglamento para la ejecución de las diversas fases del proceso legislativo, por la misma dinámica de la vida parlamentaria, no pueden ser cumplidos cabalmente, el uso ilimitado y excesivo del procedimiento abreviado puede ir en contra de las características de los procedimientos parlamentarios cuales son el principio democrático y el de transparencia, que promueven y permiten la participación de las diversas fuerzas políticas.

Así, uno de los riesgos que es indispensable prever con ocasión del uso frecuente del procedimiento abreviado es la regularidad de su uso en magnitud tal que la excepción termina convirtiéndose en la negación de una característica elemental de toda asamblea legislativa como lo es la deliberación y reflexión plural de la ley. El Congreso es el órgano del Estado cuya naturaleza y definición es el debate y la discusión entre la diversidad y pluralidad de tendencias presentes en su seno. Esta naturaleza requiere especial cuidado en particular cuando el órgano representativo de la República tiene carácter unicameral.

TERCERA PARTE

**VARIANTES DEL PROCESO
LEGISLATIVO ORDINARIO**

En esta parte del Manual abordamos las variantes del procedimiento legislativo ordinario. La peculiaridad de estas variantes legislativas radica no sólo en el trámite procedimental sino en los requisitos y, en algunos casos, los tipos de votación exigidos para la formación de la ley.

El Reglamento del Congreso, en su artículo 72, señala que mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) Leyes ordinarias.
- b) Leyes de reforma de la Constitución.
- c) Leyes orgánicas.
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política.
- e) Leyes autoritativas de legislación delegada.
- f) Leyes de amnistía.
- g) Leyes demarcatorias.
- h) Resoluciones legislativas.
- i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.

A pesar de que el Reglamento del Congreso contempla las variantes del procedimiento legislativo ordinario en un solo artículo, hemos considerado pertinente dividirlos en dos partes: aquellas leyes cuyo proceso de formación es uno “especial” (desarrollado en la Cuarta Parte del Manual) y, las que, sometiéndose

a ciertas variantes en el procedimiento legislativo ordinario, están supeditadas además a la presentación de ciertos requisitos sin los cuales no podrían convertirse en iniciativas legislativas admisibles, como son las leyes autoritativas, de amnistía, de demarcación territorial, prórroga del Estado de sitio, consentimiento para el ingreso de personal militar extranjero, declaratoria de guerra y firma de la paz, autorización de viaje al exterior del Presidente de la República. Asimismo, estamos contemplando las leyes orgánicas que, según el artículo 106 de la Constitución Política, se tramitan como cualquier otra ley; en este caso su peculiaridad reside fundamentalmente pero no exclusivamente en el tipo de votación que requiere para su aprobación.

Se hace mención, en esta parte del Manual, a las Resoluciones Legislativas y a las Resoluciones Legislativas del Congreso.

Es pertinente consignar la explicación que el Tribunal Constitucional hace respecto de las leyes ordinarias.

Fundamento 16 (parte pertinente) de la Sentencia recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC:

“Ahora bien, no debe confundirse el tipo de ley, en este caso ordinaria, con su denominación. En efecto, contrariamente a lo que ocurre con la forma normativa ley y sus tipos básicos (ley ordinaria y ley orgánica), la denominación de la ley puede ser diversa y variada, sin que por ello se afecte el modo de producción y el órgano que la expide. Al respecto, se ha acotado que:

Este Colegiado estima también que el Congreso de la República, al detentar la competencia exclusiva en la producción de la fuente normativa de ley, goza de la autonomía inherente, en el marco de la Constitución, del Reglamento del Congreso y de las leyes, para precisar la denominación de las leyes que expide; así por ejemplo, el caso de la Ley N.° 28175, que fue denominada Ley Marco del Empleo Público, (...).

La facultad de otorgar una denominación ha sido desarrollada por la Ley N.° 26889, Ley Marco para la producción y sistematización legislativa, cuyo artículo 3.° dispone que: “La Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral. La denominación forma parte del texto oficial de la Ley y corresponde al Congreso de la República asignársela, salvo en los casos de Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, en los cuales es el Poder Ejecutivo quien asigna la denominación”.

En ese sentido, el Congreso de la República e incluso el Poder Ejecutivo, en el caso de Decretos Legislativos, son competentes para asignar determinadas denominaciones cuando se trata de leyes que regulan aspectos generales sobre una materia a fin de sintetizar su alcance integral, empleando para ello las denominaciones de Ley de Bases, Ley Marco y Ley General, según corresponda, pero que, en definitiva, constituyen la fuente normativa de ley expedida por el Congreso de la República.

“Por otro lado, y siempre dentro del tipo de ley ordinaria, nuestra Constitución establece algunos subtipos de la ley ordinaria, con especiales características, pero que en esencia mantienen la condición de ley ordinaria porque su modo de producción es el establecido por la Constitución.

“Así, por ejemplo, el artículo 104.º de la Constitución se refiere a la ley autoritativa, (...)”

“En igual sentido puede hacerse mención a la ley de organización y funciones de los ministerios a que se refiere el artículo 121.º de la Constitución, la cual es ley ordinaria.”

Leyes orgánicas

- 152 El término ley orgánica designa un dominio particular, su relación con la ley ordinaria es una relación de competencia y no de jerarquía normativa. Es una norma legal que tiene ciertas particularidades tanto por la materia que regula como por el tipo de votación que requiere para su aprobación.

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 153 Cualquier persona que goza del derecho de iniciativa legislativa puede, dentro del ámbito de su competencia, presentar un proyecto de ley orgánica siempre que la materia así lo exija. Tal facultad, en consecuencia, tiene como restricción central el vínculo entre la materia a normar y la competencia de quien pretende proponer la legislación orgánica (*Véase párrafos del 3 al 14*).

2. MATERIAS QUE REGULAN

- 154 Las leyes orgánicas regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado mencionadas expresamente en la Constitución Política, tales como la Contraloría General de la República (Art. 82), Banco Central de Reserva del Perú (Art. 84), Poder Judicial (143), Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 150), Defensoría del Pueblo (Art. 161), Municipalidades (Art. 198).

En lo que respecta a las *materias* que deben ser reguladas mediante leyes orgánicas, la Constitución Política señala las siguientes: elecciones —el derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes— (Art. 31); utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales (Art. 66); el ejercicio de las garantías constitucionales; y, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas (Art. 200). (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 16).

3. TRÁMITE Y VOTACIÓN

- 155 El procedimiento legislativo ordinario es el que se aplica para la evaluación, estudio, dictamen y debate de este tipo de iniciativas legislativas (Art. 106, 2^{do}. párr. de la CP).

Su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (Art. 106 de la CP; Art. 81, inc. b) del RC).

FICHA 87

REQUISITOS ESENCIALES, DE MATERIA Y FORMA, PARA QUE UNA LEY SEA ORGÁNICA

Para que una ley pueda considerarse como orgánica o, en otros términos, que goza de reserva de ley orgánica, debe cumplir conjuntamente los dos requisitos que impone la Constitución; esto es, que regule alguna de las materias aludidas por el artículo 106 de la Constitución u otras normas constitucionales, y que sea aprobada con la votación establecida por el mismo artículo. No basta que se cumpla uno de ellos, puesto que el incumplimiento del otro acarreará su inconstitucionalidad material o formal, según sea el caso.

(Fuente: STC. N° 022-2004-AI/TC. Fundamento 37).

FICHA 88

EL PLENO DECIDIÓ SI LA MATERIA DE UNA LEY ERA ORGÁNICA. CUESTIÓN PARA DISCUTIR

PRECEDENTE: En el período anual de sesiones 2005-2006, el Presidente del Congreso, amparándose en el Art. 29 del RC, respecto de que el Pleno es la *máxima asamblea deliberativa*, sometió al Pleno una cuestión de orden a fin de determinar la votación requerida para la aprobación de un proyecto de ley en debate —si aquél era o no una ley orgánica. No se aplicó el Art. 59 del RC, sobre la consulta de la cuestión de orden a la Comisión de Constitución y Reglamento cuando se trata de un asunto que no se puede dilucidar y existe duda extrema porque, tanto dicha Comisión como la Oficialía Mayor eran de la opinión que el asunto en debate no era una ley orgánica. La votación del Pleno determinó que sí lo era.

(Sesión del Pleno del 17 de noviembre de 2005. Proyecto de ley N° 13257 y otros).

4. PLENO, ÓRGANO EXCLUSIVO PARA APROBARLAS O MODIFICARLAS

- 156 El Pleno es el único órgano del Congreso que tiene la facultad de aprobar o modificar una ley orgánica.

FICHA 89

INDELEGABILIDAD DE APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE LEYES ORGÁNICAS

La facultad de aprobar o modificar una ley orgánica no puede ser delegada ni a la Comisión Permanente ni al Poder Ejecutivo. Esta limitación, que no opera para las materias de la ley ordinaria (que sí pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo), se constituye en el núcleo mínimo indisponible de las competencias legislativas del Congreso de la República, para el caso de normas con rango de ley, ya que la legislación de las materias de ley orgánica no puede ser delegada al Poder Ejecutivo.

(Fuente: Arts. 101, inc. 4 y, 104 de la CP; STC. N° 022-2004-AI/TC, Fundamento 35; y STC. N° 004-2001-AI/TC. Fundamento 1).

5. NUMERACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PROMULGADA

- 157 La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada el 9 de diciembre de 1997, establece que las leyes orgánicas tienen una numeración especial (Ley N° 26889, Art. 4.2).

FICHA 90

NUMERACIÓN ORDINARIA DE LAS LEYES ORGÁNICAS

EN LA PRÁCTICA... la disposición del artículo 4.2 de la Ley N° 26889, concerniente a la numeración especial que deberían tener las leyes orgánicas, aún no recibe cumplimiento.

FICHA 91

¿MODIFICACIONES A LEYES ORGÁNICAS MEDIANTE LEYES ORDINARIAS?

Las leyes ordinarias que en algunos de sus artículos modifican leyes orgánicas se someten a votación como leyes orgánicas.

DOCTRINA:

(...) para la modificación de una ley orgánica se requiere de la votación reservada para la aprobación de las mismas. Es decir, que la modificación de las leyes orgánicas solo puede ser aprobada mediante el voto de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso.

Si se produjera el caso en que se pretendiera efectuar una modificación a una ley orgánica mediante una ley ordinaria, ésta no podrá surtir efecto modificatorio alguno en la ley orgánica. Ello es así en la medida que la ley orgánica tiene fuerza de ley activa y pasiva.

Mediante la fuerza de ley activa, toda norma que ingresa al sistema jurídico puede modificar a las normas de igual rango. Mediante la fuerza de ley pasiva, la norma legal puede soportar pasivamente la modificación posterior que se efectúe mediante la aprobación de una norma de igual rango.

(...), tanto las leyes ordinarias como las leyes orgánicas tienen el mismo rango (...) no existe una relación de jerarquía entre ambas. Por tanto, en términos generales, esto podría llevar a confusión acerca de la posibilidad de modificación de una ley orgánica por otra de su mismo rango. Dicha confusión desaparece cuando se recuerda que la reserva de la ley orgánica es una reserva de tipo material y formal. En consecuencia, sólo una ley orgánica puede modificar a una ley orgánica.”

(Fuente: *La Constitución Comentada*. Comentario de Claudia del Pozo Goicochea, respecto del artículo 106 de la Constitución Política del Perú. Lima: Tomo II, Gaceta Jurídica, 1^{era}. ed., 2005, p. 193).

Leyes autoritativas

- 158 Mediante ley autoritativa el Parlamento, órgano legislativo, autoriza y enmarca (duración y ámbito) al gobierno (órgano ejecutivo) la facultad de legislar.

Esta facultad para legislar la otorga el Congreso mediante una ley expresa, por lo general aprobada única y exclusivamente para delegar dicha facultad. No obstante, en la práctica, se han presentado casos en que dentro de una ley aprobada para otros fines se han introducido normas mediante las cuales se ha delegado dicha facultad.

El Parlamento, además, mediante resolución legislativa del Congreso, puede otorgar facultades legislativas a la Comisión Permanente.

A. AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR

- 159 El Congreso, mediante ley autoritativa, autoriza al Poder Ejecutivo a dictar normas con rango de ley. Esta *delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo* no significa una abdicación del Congreso de su potestad de legislar sino la voluntad mayoritaria de sus miembros de compartirla con el Poder Ejecutivo, siguiéndose así el principio de colaboración entre poderes (Art. 104 de la CP). El producto normativo del Poder Ejecutivo en virtud de la ley autoritativa está sujeto al control del Congreso.

A.1 Titular de la iniciativa

- 160 De todas las personas jurídicamente legitimadas por la Constitución Política para presentar iniciativas legislativas, es el Presidente de la República el único que puede presentar proyectos de ley solicitando delegación de facultades para legislar (Art. 76, inc. 1 del RC).

A.2 Requisitos

- 161 La ley delegante o *ley autoritativa* debe cumplir, además de los especificados en el Art. 75 del RC (*Véase Ficha 8*), dos requisitos esenciales: precisar la

materia específica y determinar el plazo para ejercer la facultad delegada (Art. 104 de la CP; Art. 76, inc. 1, lit. d) del RC).

A.3 *Materias indelegables*

- 162 Las materias que una ley autoritativa no puede contemplar dentro de la delegación al Poder Ejecutivo son las siguientes: leyes de reforma constitucional, leyes orgánicas, aprobación de tratados internacionales, ley de presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República. Este tipo de leyes debe necesariamente ser objeto de debate y votación al interior del Congreso, constituyen materias reservadas a la aprobación exclusiva por el Parlamento (Arts. 101 y 104 de la CP; Art. 76, inc. 1, lit. d) del RC; STC. N° 004-2001-AI/TC. Fundamento 1).

A.4 *Trámite y aprobación de la ley autoritativa*

- 163 La ley autoritativa, para su aprobación, requiere el voto favorable de la mayoría simple. El trámite parlamentario que sigue la iniciativa del Poder Ejecutivo solicitando facultades legislativas es el ordinario.

A.5 *Decretos legislativos*

- 164 Las normas que emite el Poder Ejecutivo haciendo uso de la facultad de legislar reciben el nombre de *decretos legislativos* y tienen rango de ley (Arts. 104, y 200, inc. 4 de la CP; Art. 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

FICHA 92
NOCIÓN DE DECRETO LEGISLATIVO

"[Se] afirma que el sustantivo *decreto* obedece a la procedencia de la norma y el adjetivo *legislativo* a la fuerza de ley de la que está investido. (...) cabe suponer que la denominación "decreto legislativo" haga referencia a los dos órganos que intervienen en su elaboración: el Legislativo en su autorización y el Ejecutivo en la fijación de su contenido".

(Fuente: *La Constitución Comentada*. Comentario de Edgar Carpio Marcos y Fernando Velezmore Pinto, respecto del artículo 104 de la Constitución Política del Perú. Lima: Tomo II, Gaceta Jurídica, 1^{era}. ed., 2005, p. 179).

Los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, con el voto de por lo menos la mayoría de sus miembros y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros (Arts. 123, 125, inc. 2, y 126 de la CP).

A.5.1 Límites de los Decretos Legislativos

- 165 Los decretos legislativos tienen dos límites: uno temporal y otro material, ambos especificados en la ley de delegación o ley autoritativa.
- 166 El límite material está determinado por el ámbito de las materias de las cuales no puede excederse el Presidente de la República y a las cuales debe circunscribirse al momento de elaborar sus decretos; de ahí que de la debida precisión de las materias que se haga en la ley autoritativa dependerá, en gran medida, que no se interprete que existe una “delegación implícita” otorgada en la ley autoritativa.

122

FICHA 93

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY AUTORITATIVA Y DEL DECRETO LEGISLATIVO

Si el Congreso de la República delegara una materia prohibida, no sólo la ley autoritativa sería inconstitucional, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión.

De otro lado, si la ley autoritativa delega una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se excede en la materia delegada, en ese caso también se configuraría un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104 de la Constitución.

(Fuente: STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 25).

- 167 El límite temporal es el plazo preciso que le otorga la ley autoritativa al Poder Ejecutivo para que dicte los decretos legislativos.

FICHA 94

FASE DE INTEGRACIÓN DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley (Art. 104 de la CP).

FICHA 94-A
DECRETOS LEGISLATIVOS EMITIDOS EN EL PERÚ
DE 1980 A JULIO DE 2012

Período de gobierno		Leyes autoritativas/ Normas delegantes		Decretos legislativos emitidos	
Período 1980-1985 Pdte. Belaúnde Terry		26 (De la Ley 23223 a la 24079)		348 (Del 1 al 348)	
Período 1985-1990 Pdte. García Pérez		36 (De la Ley 24294 a la 25238)		264 (Del 349 al 612)	
Período 1990-2000 Pdte. Fujimori	1990-1992	10	21 (De la Ley 25279 a la 27164)	157	296 (Del 613 al 908)
	CCD	4		19	
	1995-200	7		120	
Gobierno de Transición Pdte. Paniagua Corazao		2 (De la Ley 27426 a la 27434)		12 (Del 909 al 920)	
Período 2001-2006 Pdte. Toledo Manrique		5 (De la Ley 27913 a la 28776)		42 (Del 921 al 962)	
Período 2006-2011 Pdte. García Pérez		4 (De la Ley 28932 a la 29548)		135 (Del 963 al 1097)	
Período 2011-2016 (Al 13 de julio de 2012) Pdte. Humala Tasso		3 (De la Ley 29792 a la 29884)		28 (Del 1098 al 1125)	
Total de 1980 al 20/1/2012		97		1125	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el Sistema Peruano de Información Jurídica, en el Portal del Congreso de la República y en el diario oficial El Peruano; así como a partir de los datos proporcionados por la Biblioteca del Congreso de la República.

El Congreso de la República ejerce control sobre los decretos legislativos (procedimiento de control que será abordado en el manual sobre los procesos de control político y normativo).

FICHA 95
CONTROL PARLAMENTARIO Y JURISDICCIONAL SOBRE
LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

En el Perú, no sólo existe el control parlamentario-político sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, que ejerce el Congreso de la República; también existen controles jurisdiccionales que son realizados por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. El primero lo hace en virtud del Art. 138 de la CP, cuando los jueces consideran que el decreto legislativo es inconstitucional y en consecuencia no lo aplican—sin que ello signifique una derogatoria—; y el Tribunal Constitucional lo hace en virtud del Art. 200, inc. 4 de la CP, cuando conoce la acción de inconstitucionalidad contra los decretos legislativos que contravienen la Constitución Política en la forma o en el fondo.

A.6 Procedimientos excepcionales

- 168 Existen decretos legislativos que son promulgados por el Presidente de la República pero no en virtud de las facultades legislativas delegadas por el Congreso. Ello ocurre, por ejemplo, con la Ley de Presupuesto cuando ésta no es aprobada o remitida por el Congreso al Poder Ejecutivo para su promulgación antes del 30 de noviembre (*Véase párrafo 248 y Fichas 110 y 111*). Del mismo modo se procede cuando el Congreso no se pronuncia en el plazo de 120 días útiles posteriores a la presentación de la Cuenta General de la República (Arts. 80 y 81 de la CP; Art. 81, inc. c) 6^{to}. párr., inc. e) del RC) (*Véase también párrafo 267*).

B. AUTORIZACIÓN A LA COMISIÓN PERMANENTE PARA LEGISLAR

La Comisión Permanente es un órgano del Congreso que tiene como una de sus atribuciones ejercer las facultades legislativas que el Congreso le delega (Art. 101, inc. 4 de la CP).

- 169 Es a través de una disposición autoritativa aprobada por el Pleno del Congreso, a propuesta del Presidente del Congreso o de la Mesa Directiva, que se delega a la Comisión Permanente del Congreso la facultad de aprobar proposiciones de ley durante el receso parlamentario. La disposición autoritativa no es aprobada por ley sino mediante Resolución Legislativa del Congreso, en la cual se señalan las materias y el plazo de la delegación.

B.1 Materias indelegables

- 170 Las materias indelegables a la Comisión Permanente son las mismas que no pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo (Art. 101, inc. 4 de la CP) (*Véase párrafo 162*).

B.2 Producto de la delegación de facultades legislativas

- 171 El producto que emite la Comisión Permanente en virtud de la delegación de facultades legislativas otorgadas por el Pleno del Congreso recibe el nombre que le corresponde a su naturaleza; es decir, leyes o resoluciones legislativas, las que no se encuentran sometidas a control posterior por el Pleno del Congreso.

Leyes de Amnistía

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 172 Le corresponde al Congreso, de manera exclusiva, dictar amnistías. Dicha facultad la aplica en consonancia y coherencia con el resto del ordenamiento constitucional; es decir, la prerrogativa de dar una amnistía no es ni puede ser absoluta (Art. 102, inc. 6 de la CP; Art. 72, inc. f) del RC; STC. N° 013-96-I-TC. Fundamento Cuarto).

La amnistía produce los efectos de cosa juzgada, elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto a él (Art. 139, inc. 13 de la CP; Art. 89 del Código Penal).

FICHA 96 CONCEPTO DE AMNISTÍA

La amnistía es un derecho que el Congreso ejerce en nombre de la sociedad a fin de aplicar el olvido a ciertos tipos de delito, los cuales se tienen como hechos no punibles, y se considera como nunca perpetrados; La respetabilidad de esta institución ha radicado en la precisión conceptual que el Derecho le ha otorgado a través de la historia, la lógica y el lenguaje, así, el Diccionario de Legislación Peruana de 1879, contenía la indicación que la amnistía implica "el olvido general de los delitos cometidos contra el Estado", y el de la Real Academia Española de la Lengua, la define "como el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley ordinariamente a cuantos reos tengan posibilidades análogas entre sí"; significados semánticos que la historia y práctica constitucional republicana en el Perú ha seguido, así la Constitución de 1867 prescribía como atribución del Congreso la concesión de amnistía en los supuestos de juicios políticos, y la Constitución de 1933 facultaba excepcionalmente al Poder Ejecutivo a conceder el derecho de gracia respecto a los condenados por delitos político-sociales; (...)

(Fuente: STC. N° 013-96-I-TC. Fundamentos Primero y Segundo)

2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

- 173 A pesar de que el Reglamento del Congreso considera las leyes de amnistía

como una variante del procedimiento legislativo, para su aprobación siguen el procedimiento ordinario (envío a comisión, dictamen, debate en el Pleno y aprobación en primera y segunda votación; promulgación, publicación y vigencia) (Art. 72, inc. f) del RC).

Leyes de demarcación territorial

La demarcación territorial es el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. Sus objetivos son definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones; y, generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional. (Arts. 2 y 3 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

174 Le corresponde de manera exclusiva la iniciativa legislativa en materia de legislación demarcatoria territorial al Presidente de la República (Art. 102, inc. 7) de la CP).

2. REQUISITOS

175 Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia (Art. 76, inc. 1), lit. e) del RC; Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; Decretos Supremos N° 019-2003-PCM, 004-2006-PCM).

El requisito previo es que la tramitación de los petitorios de demarcación territorial procede siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados por la municipalidad provincial en cuya jurisdicción se realice la acción de demarcación territorial. Debe también existir el respaldo y la voluntad expresa de por lo menos el veinte por ciento de los electores del área involucrada, debidamente acreditados por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Art. 6 de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial).

3. PLENO, ÓRGANO EXCLUSIVO PARA APROBARLAS O MODIFICARLAS

176 El Pleno es el único órgano del Congreso que tiene la facultad de aprobar o modificar una ley de demarcación territorial (Art. 102, inc. 7) de la CP).

4. APROBACIÓN

177 La votación requerida para la aprobación de las leyes demarcatorias territoriales es mayoría simple y requieren doble votación.

5. PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN Y VIGENCIA

178 La promulgación y las diversas fases de la etapa de integración siguen el procedimiento ordinario.

6. A PROPÓSITO DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY

179 Publicada la ley que aprueba una acción de demarcación territorial, el Instituto Geográfico Nacional debe graficar en la Carta Nacional la unidad político-administrativa correspondiente. A las instituciones que cuentan con cartografía local, a su turno, les corresponde ponerla a disposición del mencionado Instituto Geográfico Nacional.

Conjuntamente con la ley que aprueba una acción de demarcación, el diario oficial publica a título gratuito, el mapa o cartografía respectiva (Disposiciones Complementarias Cuarta y Quinta de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial).

Modificaciones al Reglamento del Congreso

- 180 El Reglamento del Congreso es una de las principales fuentes del Derecho Parlamentario. Precisa las funciones del Congreso y define su organización y funcionamiento (Art. 94 de la CP; Art. 1 del RC).

FICHA 97

FUENTES DE DERECHO PARLAMENTARIO

La actividad parlamentaria no sólo se circunscribe a su Reglamento y otras normas explícitas, sino que se desarrolla en un marco que comprende las prácticas, precedentes, costumbres y decisiones de sus órganos internos, como la Presidencia, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces, el Pleno del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento; además de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ello forma parte de la naturaleza y es característico del Derecho Parlamentario.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el Reglamento del Congreso no sólo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. En ese sentido, el Reglamento del Congreso es una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica (no mediante reglamentos) (STC. N° 0022-2004-AI/TC. Fundamento 23).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 181 La iniciativa de reforma o modificación del Reglamento le corresponde únicamente a los miembros del Congreso (Art. 94 de la CP; Art. 3 del RC).

Se deriva del ámbito funcional normativo del Reglamento del Congreso que su modificación procede únicamente mediante Resoluciones Legislativas del Congreso, las mismas que no son remitidas al Presidente de la República para su promulgación. Caso contrario se negaría la autonomía normativa del Parlamento para fijar las reglas de su organización, y los procedimientos relativos a sus competencias y funcionamiento.

2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y APROBACIÓN

- 182 Las iniciativas de reforma del Reglamento siguen las etapas *introdutoria* y *constitutiva* ordinarias.
- 183 A partir de la opinión emitida por la Comisión de Constitución y Reglamento, durante el período anual de sesiones 2006-2007, la aprobación y modificación del Reglamento del Congreso debe efectuarse con el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

131

VARIANTES DEL PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO

FICHA 98
NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y VOTACIÓN REQUERIDA
PARA SU MODIFICACIÓN

El Pleno del Congreso, en su sesión del 11 de octubre de 2007, aprobó el Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento N° 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR, sobre la naturaleza jurídica del Reglamento y sobre la votación requerida para su modificación, concluyéndose lo siguiente:

1. El Reglamento del Congreso es una fuente formal de Derecho que tiene naturaleza de Ley Orgánica.
2. La aprobación y modificación del Reglamento del Congreso de la República debe efectuarse mediante el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Además, se estableció que el informe sería vinculante para las futuras modificaciones reglamentarias, manteniendo sus efectos legales todas aquellas modificaciones aprobadas con anterioridad.

FICHA 99
REFORMA DEL REGLAMENTO EN EL RÉGIMEN BICAMERAL

El Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 1987 disponía que las modificaciones al mismo, totales o parciales, se proponían por escrito por no menos de veinticinco Diputados o de dos grupos parlamentarios. Su aprobación requería dictamen previo de la *Comisión de Constitución, Leyes Orgánicas y Reglamento* y una votación favorable de más del cincuenta por ciento del número legal de miembros de la Cámara.

El procedimiento de modificación del Reglamento del Congreso se desarrolla siguiendo la etapa de la doble votación.

3. PROMULGACIÓN

- 184 Debido al principio de autonomía normativa del Congreso de la República, reconocido en la Constitución Política, la promulgación del Reglamento

del Congreso la ejecuta el Presidente del Congreso y se materializa en una Resolución Legislativa del Congreso (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).

FICHA 99-A
FÓRMULAS DE PROMULGACIÓN DE LAS RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS DEL CONGRESO

El Presidente del Congreso de la República utiliza las siguientes fórmulas de promulgación de las Resoluciones Legislativas del Congreso:
EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Resolución Legislativa del
Congreso siguiente:
(Texto de la fórmula legal)

Comuníquese, publíquese y archívese
Dada en Palacio Legislativo, en Lima [o en el lugar donde se ejerce el acto de promulgación], a los (letras) días del mes de ---- de dos mil ----.

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
Presidente del Congreso de la República

(Firma)
(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)
--- *Vicepresidente del Congreso de la República*

4. NUMERACIÓN

185 La numeración de las Resoluciones Legislativas del Congreso corresponde al Congreso de la República y lleva el año en que se produce su aprobación.

5. PUBLICACIÓN Y VIGENCIA

186 La publicación y vigencia de las Resoluciones Legislativas del Congreso se someten al proceso legislativo ordinario.

Prórroga del Estado de sitio

- 187 El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, por un plazo que no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el Estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho (Art. 137, inc. 2 de la CP).
- 188 El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente del Estado de sitio decretado (Art. 137, inc. 2 de la CP).

El Estado de sitio se decreta mediante decreto supremo, que está sujeto al control ex post por parte del Congreso de la República (Art. 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

- 189 Le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, la iniciativa legislativa en materia de prórroga del Estado de sitio (Art. 137, inc. 2 de la CP; Art. 76, inc. 1) del RC).

2. REQUISITOS

- 190 Las proposiciones de resolución legislativa concediendo la prórroga del Estado de sitio deben contener el listado de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende (Art. 137, inc. 2 de la CP; Art. 76, inc. 1), lit. g) del RC).

3. PRIORIDAD EN EL DEBATE

- 191 Estas proposiciones de resolución legislativa tienen prioridad en el debate en el Pleno del Congreso (Art. 54, inc. c), primer guión del RC).

4. ÓRGANO QUE APRUEBA LA PRÓRROGA

192 Le corresponde al Pleno del Congreso aprobar la prórroga del Estado de sitio (Art. 137, inc. 2 de la CP).

5. VOTACIÓN

193 La votación requerida para la aprobación de la prórroga del Estado de sitio es mayoría simple.

6. PROMULGACIÓN

194 La promulgación de la aprobación de la prórroga del Estado de sitio corresponde al Presidente de la República y se realiza mediante resolución legislativa (Art. 76, inc. 1), lit. g) del RC; STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).

Autorización para el ingreso de personal militar extranjero

195 El ingreso de personal militar extranjero al territorio peruano está sujeto a dos procedimientos diferentes; ello depende de las actividades que se van a desarrollar y del equipo que se va a utilizar. Así, tenemos el ingreso de personal militar extranjero *con armas de guerra* y, el ingreso de tropas extranjeras *sin armas de guerra*. La regulación está prevista en el inc. 8 del Art. 102 de la CP; Art. 76, inc. 1) del RC; y, las leyes 27856, Ley de requisitos para la autorización y consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República y, 28899, Ley que modifica la Ley 27856, ley de requisitos para la autorización y consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República.

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

196 Le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República la iniciativa legislativa en materia de consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio peruano (Art. 76, inc. 1) del RC).

2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA AUTORIZAR EL INGRESO DE TROPAS EXTRANJERAS CON ARMAS DE GUERRA

197 Se entiende por *Tropas Extranjeras* al conjunto de cuerpos con armas de guerra que componen un ejército o alguna de sus unidades (Art. 2 de la Ley N° 27856).

198 La propuesta por la que se solicita la autorización de ingreso de tropas extranjeras es remitida al Congreso por el Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (Art. 3 de la Ley N° 27856).

a. Requisitos

199 La solicitud del Presidente de la República debe especificar los motivos, la relación de tropas y equipos transeúntes; y el tiempo de permanencia en el territorio peruano (Art. 4 de la Ley N° 27856).

b. Envío a Comisión y estudio

- 200 La solicitud de autorización es remitida a la Comisión de Defensa Nacional, la cual emite el dictamen correspondiente. La autorización procede siempre que no afecte en forma alguna la soberanía e integridad territorial ni constituya instalación de bases militares (Art. 3 de la Ley N° 27856).

c. Órgano que aprueba la autorización

- 201 Le corresponde al Pleno del Congreso aprobar la autorización de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional (Art. 3 de la Ley N° 27856).

<p>FICHA 100 COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE</p> <p>ANTECEDENTE: En el período anual de sesiones 2002-2003, la Comisión Permanente asumió, de manera extraordinaria, la facultad de autorizar, en nombre del Congreso, el ingreso de tropas extranjeras, con cargo a la posterior regularización y ratificación por el Pleno del Congreso.</p>

d. Votación

- 202 La votación requerida para la aprobación de la autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio peruano es mayoría simple.
- 203 Se encuentra exonerada del requisito de doble votación (Art. 78, 7^{mo}. párr. del RC). (*Véase párrafo 95*).

e. Promulgación

- 204 La promulgación de la aprobación del ingreso de tropas extranjeras al territorio peruano se realiza mediante resolución legislativa (Art. 76, inc. 1), lit. h) del RC; Art. 3 de la Ley N° 27856; STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).
- 205 La resolución legislativa autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional debe especificar los motivos, la relación de tropas y equipos transeúntes; y el tiempo de permanencia en el territorio peruano (Art. 76, inc. 1), lit. h) del RC; Art. 4 de la Ley N° 27856).

3. PROCEDIMIENTO PARA EL INGRESO DE PERSONAL MILITAR EXTRANJERO SIN ARMAS DE GUERRA

206 El ingreso de personal militar extranjero sin armas de guerra cuyas actividades están relacionadas a las medidas de fomento de confianza, actividades de asistencia cívica, de planeamiento de futuros ejercicios militares, académicas, de instrucción o entrenamiento con personal de las Fuerzas Armadas Peruanas o a visitas de coordinación o protocolares con autoridades militares y/o del Estado peruano es autorizado por el Ministro de Defensa mediante resolución ministerial, con conocimiento del Presidente del Consejo de Ministros (Art. único de la Ley N° 28899).

a. Dación de cuenta al Congreso

207 El Presidente del Consejo de Ministros da cuenta, por escrito, al Congreso de la República, de la resolución de autorización de ingreso de personal militar extranjero sin armas de guerra, en un plazo de veinticuatro horas posteriores a la expedición, bajo responsabilidad (Art. único de la Ley N° 28899).

208 El Congreso toma conocimiento y, salvo acuerdo de diferente naturaleza, lo envía al archivo.

b. Requisitos de la resolución ministerial

209 La resolución ministerial de autorización debe especificar los motivos, la relación del personal militar, la relación de equipos transeúntes y el tiempo de permanencia en el territorio peruano. En los casos en que corresponda, se solicita opinión previa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Declaratoria de guerra y firma de la paz

138

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

210 Le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, la iniciativa legislativa en materia de declaración de guerra y firma de la paz (Art. 76, inc. 1) del RC).

2. REQUISITOS

211 Las proposiciones de resolución legislativa para declarar la guerra y firmar la paz deben contener una exposición suficiente de las causas y de las condiciones, según el caso (Art. 76, inc. 1., lit. i) del RC).

3. PRIORIDAD EN EL DEBATE

212 Estas proposiciones de resolución legislativa tienen prioridad en el debate en el Pleno del Congreso (Art. 54, inc. c), primer guión del RC).

4. APROBACIÓN

213 La votación requerida para la aprobación de la declaración de guerra y firma de la paz es mayoría simple.

5. PROMULGACIÓN

214 Su promulgación se materializa en una resolución legislativa, que sigue el procedimiento ordinario de publicación y vigencia (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).

Autorización de viaje al exterior al Presidente de la República

- 215 Le corresponde al Congreso de la República autorizar al Presidente de la República para salir del país (Art. 102, inc. 9 de la CP).

Si el Presidente de la República sale del territorio nacional sin permiso previo del Congreso, o no regresa a él dentro del plazo fijado, vaca la Presidencia de la República (Art. 113, inc. 4 de la CP).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 216 Es el Presidente de la República —con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros— quien tiene el derecho de iniciativa legislativa en materia de autorización de viaje al exterior (Art. 76, inc. 1) del RC).

2. REQUISITOS

- 217 Las proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior deben indicar el destino del viaje, los motivos del viaje y los días que estará ausente (Art. 76, inc. 1), lit. j) del RC; Art. 4 de la Ley N° 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República).

3. PRIORIDAD EN EL DEBATE

- 218 Estas proposiciones de resolución legislativa tienen prioridad en el debate en el Pleno del Congreso (Art. 54, inc. c), cuarto guión del RC).

4. APROBACIÓN/VOTACIÓN

- 219 El Pleno aprueba por mayoría simple la proposición de resolución legislativa mediante la cual se solicita la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República.

FICHA 101

AUTORIZACIÓN A CARGO DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Durante el período de receso parlamentario, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la República aprobar los pedidos de autorización de salida que formule el Poder Ejecutivo.

La Comisión Permanente también podrá autorizar la salida cuando, por razones impredecibles y de urgencia, el Presidente de la República deba ausentarse del país y no pueda reunirse el Pleno del Congreso.

(Art. 3 de la Ley N° 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República).

Estas proposiciones de resolución legislativa se encuentran exoneradas del requisito de doble votación (Art. 78, 7^{mo}. párr. del RC).

5. PROMULGACIÓN

- 220 La promulgación, que es realizada por el Presidente de la República, se materializa en una resolución legislativa, que sigue el procedimiento ordinario de publicación y vigencia (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).

6. PRÓRROGA DEL PLAZO DE PERMANENCIA EN EL EXTERIOR

- 221 Cuando el Presidente de la República se encuentre de viaje en el exterior y requiera ampliar el plazo concedido, el Congreso de la República o la Comisión Permanente, según sea el caso, puede prorrogar el plazo de permanencia en el exterior (Art. 4 de la Ley N° 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República).

No puede otorgarse autorización por períodos indeterminados ni para la realización de eventos que no se encuentren especificados.

7. INFORME DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS SOBRE EL VIAJE REALIZADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- 222 Dentro de un plazo de treinta días naturales de haber culminado el viaje del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros

presenta al Congreso de la República un informe sobre el cumplimiento de los objetivos del viaje, la relación de actividades oficiales realizadas, los gastos generados e información adicional que considere de interés para conocimiento del Poder Legislativo (Art. 5 de la Ley N° 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República).

- 223 El informe que el Poder Ejecutivo remite al Congreso es elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

8. TRÁMITE DEL INFORME

- 224 El informe es puesto en conocimiento del Consejo Directivo y éste ordena que se agregue a los antecedentes de la resolución legislativa que aprobó la autorización, y la remisión en copia a la Comisión de Relaciones Exteriores.

Resoluciones legislativas y Resoluciones Legislativas del Congreso

142

- 225 El artículo 102, inciso 1 de la Constitución Política establece que son atribuciones del Congreso de la República dar resoluciones legislativas. Se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreta. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución y el artículo 4 del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley (STC. N° 047-2004-AI/TC).
- 226 El artículo 72 del Reglamento del Congreso establece que se aprueban “resoluciones legislativas” y “resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso”. Por tanto, existen dos tipos de proposiciones de resolución legislativa, que pueden ser presentadas por el Poder Ejecutivo y por los Congresistas, según corresponda, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

PODER EJECUTIVO (TITULAR DE LA INICIATIVA)	CONGRESISTAS (TITULARES DE LA INICIATIVA)
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de tratados, Convenios, Acuerdos, Memorandos. • Aprobación del retiro de las reservas a Tratados. • Concesión de la prórroga del Estado de sitio. • Autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República. • Declaración de guerra y firma de la paz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al Reglamento del Congreso. • Agenda legislativa del período anual de sesiones. • Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente. • Declaración de la vacancia del Presidente de la República, de Congresistas, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República.

<ul style="list-style-type: none"> • Autorización al Presidente de la República para salir del país. • Pensiones de gracia. <p>Estas resoluciones reciben el nombre de <i>Resoluciones Legislativas</i>. Su numeración es correlativa a la de las leyes.</p> <p>Su promulgación corresponde al Presidente de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de la formación de causa conforme al artículo 100 de la Constitución Política. • Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública. • Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias de carácter internacional. • Suspensión en el ejercicio del cargo, con descuento de sus haberes a Congresistas. • Aceptación de la renuncia de los Vicepresidentes de la República. <p>Estas resoluciones legislativas reciben el nombre de <i>Resoluciones Legislativas del Congreso</i>. Su numeración corresponde al año de su aprobación.</p> <p>Su promulgación corresponde al Presidente del Congreso.</p>
--	--

(Fuente: STC. N° 047-2004-AI/TC; Ley N° 27747, Ley que regula el otorgamiento de las pensiones de gracia).

<p style="text-align: center;">FICHA 102</p> <p style="text-align: center;">ANTECEDENTE DE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL CUADRO DE COMISIONES MEDIANTE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO</p> <p>Durante el período anual de sesiones 2004-2005, se procedió a expedir Resoluciones Legislativas del Congreso para aprobar, al inicio del periodo anual de sesiones, la estructura del Cuadro de Conformación de Comisiones Ordinarias, así como para sus posteriores modificaciones; acto que ya no se ha puesto en aplicación.</p>
--

227 En lo que respecta a actos concernientes a la elección, ratificación, designación, destitución, remoción y vacancia de titulares de órganos autónomos, se señala a continuación el órgano competente para pronunciarse y la respectiva materialización.

**ELECCIÓN, RATIFICACIÓN, DESIGNACIÓN, DESTITUCIÓN, REMOCIÓN Y VACANCIA DE
TITULARES DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS**

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS	RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO
<p>Pleno, órgano competente para pronunciarse respecto de la: Elección de 3 miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú (Art. 86 de la CP; Art. 6 del RC).</p> <p>Comisión Permanente, competente para pronunciarse respecto de la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de la designación del Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú (Arts. 86, 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC). • Designación del Contralor General de la República, que es propuesto mediante resolución suprema (Arts. 82 y 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC). • Ratificación de la designación del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, que es designado mediante resolución suprema (Arts. 87 y 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC). 	<p>Pleno, órgano competente para pronunciarse respecto de la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Designación / restitución de los miembros del Tribunal Constitucional (Art. 201 de la CP; Art. 6 del RC; Art. 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). • Designación del Defensor del Pueblo (Art. 161 de la CP; Arts. 6; 64, inc. c); 93 del RC; Art. 2 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; Art. 1 de la Ley 26535, Ley que sustituye artículo de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo). • Declaración de vacancia del Defensor del Pueblo (Art. 161 de la CP; Art. 4 de la Ley 26520). <p>Comisión Permanente, competente para pronunciarse respecto de la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remoción y vacancia del Contralor General de la República (Art. 82 de la CP; Art. 93 del RC).

CUARTA PARTE

**PROCESOS LEGISLATIVOS
ESPECIALES**

Los procesos legislativos especiales que se explican en esta parte del Manual están referidos al trámite legislativo peculiar que se pone en práctica para la formación de las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas, Cuenta General de la República, Reforma de la Constitución, Tratados Internacionales y las iniciativas ciudadanas.

Si bien en la doctrina existen posiciones que no clasificarían el proceso legislativo de reforma de la Constitución como uno especial —por razón de su objeto y, por considerarla una norma diferente a la ley—, sino más bien como un procedimiento diferenciado del común u ordinario, del especial y de las llamadas *especialidades*; el Tribunal Constitucional peruano, en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC, considera la ley de reforma constitucional como uno de los tipos de la fuente normativa denominada ley.

En el mismo sentido, encontramos que un sector de la doctrina excluye de los procedimientos ordinarios y de los especiales el procedimiento que se desarrolla para la autorización de ratificación de tratados y convenios internacionales. En efecto, las diversas clases o tipos de tratados internacionales no se forman siguiendo un único procedimiento legislativo.

Así pues, no hay unanimidad ni uniformidad en la doctrina respecto a las leyes que se clasificarían dentro de un procedimiento de formación específico.

DOCTRINA:

“García Martínez [deslinda] dos series de motivos sobre los que puede basarse la singularidad de tramitación: por razón de la materia (en los que la naturaleza de la norma es la que determina el procedimiento a utilizar, que normalmente supone una agravación de alguno de los trámites básicos del procedimiento legislativo ordinario) y por razón del tiempo de tramitación, que supone normalmente un acortamiento de la secuencia temporal total del procedimiento.

“Espín distingue entre procedimientos especiales constitucionalmente asociados a un determinado tipo de ley y procedimientos de carácter genérico.

“De Esteban y González Trevijano [distinguen] procedimientos asociados a determinadas clases de normas jurídicas y procedimientos legislativos de carácter genérico no asociados a ningún tipo de norma jurídica en particular.”

(Fuente: García-Escudero Márquez, Piedad, *El Procedimiento Legislativo Ordinario en las Cortes Generales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 105)

Leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero

- 228 Las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero son tres normas complementarias, que determinan, para un ejercicio fiscal, la naturaleza, el monto y la asignación de los recursos y los gastos del Estado, así como el equilibrio presupuestario y financiero. El ejercicio, conocido como *Año Fiscal*, corresponde a un año civil: se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre. Son leyes anuales (Art. 29, inc. a) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Art. 38 de la Ley N° 28112, Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público).

Las disposiciones constitucionales y reglamentarias establecen un plazo perentorio para la presentación de las proposiciones que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero (Art. 78 de la CP; Art. 76, inc. 1, lit. b) del RC).

Para el caso de la Ley de Presupuesto, se establece, además, un procedimiento legislativo especial con plazos determinados que, se entiende y en cuanto corresponda, se aplican también para el caso de las otras dos leyes; así sucede en la práctica (Arts. 78, último párr., y 81, inc. c) del RC).

La aprobación de las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero requieren una votación de mayoría simple.

A. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 229 De todas las personas que gozan del derecho de iniciativa, el Presidente de la República es el único que puede presentar proyectos de ley en materia presupuestal y financiera (Art. 76, inc. 1, lit. b) del RC).

B. FECHA DE PRESENTACIÓN

- 230 Los proyectos de ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero deben ser presentados a más tardar el treinta de agosto de cada año (Art. 78 de la CP; Art. 76, inc. 1, lit. b) del RC). Ha devenido una costumbre que tales proyectos de ley sean presentados el día límite de su presentación.

C. CONVOCATORIA A SESIÓN EXTRAORDINARIA Y SUSTENTACIÓN

- 231 Dentro de las 48 horas de presentados los proyectos de ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas (Art. 81, inc. c) del RC).

La sustentación de dichos proyectos de ley es realizada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas por un plazo que no excede de 60 minutos. La exposición se refiere fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

D. PRIMER DEBATE, EN SESIÓN EXTRAORDINARIA, Y PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL

- 232 Luego de la sustentación realizada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas se da inicio a un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno.

Concluido el debate, los referidos proyectos son publicados en el diario oficial El Peruano.

E. REMISIÓN A LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO

- 233 Luego de la sustentación de los proyectos de ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero en sesión plenaria extraordinaria, y concluido el debate respectivo, los referidos proyectos son decretados por la Oficialía Mayor y derivados a la Comisión de Presupuesto, la cual los analiza en sesiones públicas.

FICHA 103
PROCEDIMIENTO PARALELO DE PUESTA EN CONOCIMIENTO
DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO

EN LA PRÁCTICA... una vez presentados los proyectos de ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero estos son inmediatamente puestos en conocimiento de la Comisión de Presupuesto.

La disposición específica del Reglamento del Congreso en el sentido de que tales proyectos de ley son derivados a la Comisión de Presupuesto excluye implícitamente el envío a cualquier otra comisión dictaminadora.

151

PROCESOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

1. LEY DE PRESUPUESTO

- 234 La Constitución Política precisa las particularidades del modo de producción de la Ley de Presupuesto. Se trata por ello de una ley distinta a la ley ordinaria y a la ley orgánica (Arts. 78 al 80 de la CP; STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 16).
- 235 La Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77 de la Constitución Política, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República (STC. N° 004-2004-CC/TC. Fundamento N° 5).
- 236 Si bien el principio de colaboración entre poderes está presente en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto —puesto que, por un lado, la iniciativa legal corresponde al Poder Ejecutivo y, por otro, corresponde al Congreso de la República su aprobación— la Constitución Política otorga preeminencia al Congreso de la República en esta materia. Es, en efecto, el Poder Legislativo, en representación del pueblo, el que tiene la última decisión, y le corresponde determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos de la comunidad (STC. N° 004-2004-CC/TC. Fundamento N° 27).

Ello implica que si bien los Congresistas no tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que crean o aumentan gastos públicos, tienen, no obstante, la potestad, a consecuencia de la evaluación y estudio de la Ley de Presupuesto, de aumentar o disminuir los montos de las partidas de los pliegos presupuestarios.

1.1 Criterios, prioridades y estructura de la Ley de Presupuesto

- 237 El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas, de descentralización, y al criterio de transparencia en la gestión presupuestal, brindando o difundiendo la información pertinente, de acuerdo a las normas vigentes (Art. 77 de la CP; Art. XII de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).

FICHA 104

CRITERIOS Y PRIORIDADES DE LA LEY DE PRESUPUESTO

El Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (Art. 58 de la CP); da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República (Art. 16, último párr. de la CP); y, se compromete a garantizar recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25% del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI. (Décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional, *Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte*).

- 238 El proceso presupuestario debe orientarse por los Objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores, y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros (Art. XIV de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).
- 239 La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas (Art. 77 de la CP; Art. 20 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).

FICHA 105

NORMAS Y PRÁCTICAS EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN INTERNA DE LOS PRESUPUESTOS

Cada una de las entidades comprendidas en el Presupuesto de la República sigue sus propios procedimientos internos para la aprobación de su presupuesto antes de su remisión al Poder Ejecutivo. El proyecto de presupuesto del Ministerio Público es aprobado por la Junta de Fiscales Supremos y se presenta ante el Poder Ejecutivo. En lo que respecta al Poder Judicial, parte del procedimiento se encuentra contemplado en la Ley N° 28821, Ley de coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la programación y formulación del presupuesto institucional del Poder Judicial. En lo que respecta al Congreso de la República, el procedimiento de aprobación está contemplado en su Reglamento (Art. 30 inc. b); Art. 32 inc. e); Art. 33 último párrafo

del RC). La Mesa Directiva y el Consejo Directivo lo aprueban en primera instancia y luego el Presidente del Congreso lo presenta al Pleno y lo somete a votación. Existe, en la aprobación del presupuesto del Congreso, un principio de participación de todos los Congresistas y transparencia hacia la opinión pública en lo que respecta a la distribución de los gastos. El Reglamento del Congreso no establece una fecha de aprobación del Presupuesto del Congreso por parte del Pleno ni de los otros órganos encargados de su aprobación.

Todas las entidades, al momento de elaborar y ejecutar sus respectivos presupuestos, se sujetan, entre otras, a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958; y a la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955.

1.2 Restricciones en el contenido de la Ley de Presupuesto

- 240 La Ley de Presupuesto no puede contener normas sobre materia tributaria (Art. 74, 3^{er} párr. de la CP).

1.3 Estudio y evaluación en el seno de la Comisión

- 241 Entre el primero de septiembre y el quince de noviembre, la Comisión de Presupuesto evalúa y estudia el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, en sus sesiones participan los ministros y funcionarios para exponer y sustentar las metas macroeconómicas, ingresos y egresos de sus respectivos sectores.

1.4 Segundo debate de la Ley de Presupuesto en el Pleno

Luego de evaluado y estudiado el proyecto de ley de Presupuesto, en diversas sesiones públicas convocadas para tal fin por la Comisión de Presupuesto, ésta presenta el dictamen correspondiente que es incluido en la agenda del Pleno. El dictamen puede ser por unanimidad, por mayoría o por mayoría y minoría.

- 242 El segundo debate de la Ley de Presupuesto y las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero se inicia el quince de noviembre, en sesión plenaria, correspondiéndole al Presidente de la Comisión de Presupuesto la sustentación de los dictámenes elaborados. El dictamen de la ley de presupuesto debe necesariamente precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector (Art. 81, inc. c), 5^{to}. y 6^{to}. párr. del RC).

FICHA 106

PRIMER Y SEGUNDO DEBATES DE LA LEY DE PRESUPUESTO EN EL PLENO

A diferencia del procedimiento ordinario que se sigue para el debate de cualquier otro proyecto de ley, los proyectos ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero son debatidos en dos oportunidades: la primera, cuando el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas informan al Congreso, en sesión extraordinaria, el contenido de dichos proyectos; y, la segunda, cuando, en sesión plenaria, el Presidente de la Comisión de Presupuesto explica el contenido de los proyectos que propone para su aprobación.

1.5 Organización del debate en el Pleno/Sustentación

- 243 En la sesión del Pleno destinada a debatir y sustentar el Presupuesto y el Endeudamiento y Equilibrio Financiero —luego de la sustentación del dictamen por el Presidente de la Comisión de Presupuesto y, si fuera el caso, de los dictámenes en minoría— se sigue el procedimiento siguiente (Art. 81, inc. c), 7^{mo.} párr. del RC):

El Presidente del Congreso concede el uso de la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien manifiesta sus puntos de vista respecto del dictamen de la Comisión de Presupuesto. Luego interviene el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos. En seguida hacen uso de la palabra cada uno de los Ministros, —incluido el Ministro de Economía y Finanzas—, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo para que sustenten sus pliegos de egresos (Art. 81, inc. c), 7^{mo.} párr. del RC; Art. 80, 145, 160, 162, 178, último párr. de la CP).

Los ministros, antes de sustentar sus pliegos de egresos, deben sustentar los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año en curso (Art. 81, inc. c), 7^{mo.} párr., tercer guión del RC)

En la práctica, el Presidente del Tribunal Constitucional sustenta su respectivo presupuesto en el Pleno, como ha ocurrido que también lo ha hecho el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.

FICHA 107

SUSTENTACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El Tribunal Constitucional advierte la omisión en el Art. 80 de la CP de consignar al Presidente del Tribunal Constitucional y al Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, que presiden órganos constitucionales autónomos, y que por ello sustentan sus respectivos presupuestos ante el Congreso de la República.

(Fuente: STC. N.º 004-2004-CC/TC. Fundamento N.º 21).

No obstante la sentencia del Tribunal Constitucional, la sustentación de los presupuestos de los organismos autónomos, durante los Períodos Parlamentarios 1995-2000, 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2016, se ha desarrollado con la participación de los siguientes titulares de organismos autónomos:

TITULARES DE PLIEGO DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS QUE HAN SUSTENTADO SUS RESPECTIVOS PRESUPUESTOS EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. PERÍODOS PARLAMENTARIOS 1995-2000, 2001-2006, 2006-2011 Y 2011-2016			
PERÍODO PARLAMENTARIO	AÑO FISCAL	DÍA DE LA SESIÓN	TITULAR DE PLIEGO DE ORGANISMO AUTÓNOMO/ORDEN DE LA SUSTENTACIÓN
1995-2000	1996	Sesión 16-D (Vespertina) Sesión Extraordinaria 24-nov-1995	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe).
	1997	Sesión 18-A (Matinal) Sesión Extraordinaria 22-nov-1996	- Vocal decano en ejercicio de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia (sustenta el presupuesto del Poder Judicial y el de la Academia de la Magistratura) - Fiscal de la Nación - Presidente del Tribunal Constitucional - Defensor del Pueblo - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, el presupuesto de la Onpe, por no encontrarse presente su titular) - Jefe del Reniec (para que manifieste sus inquietudes, sin que esto constituya precedente).
	1998	Sesión 24-D (Matinal) Sesión Extraordinaria 20-nov-1997	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Fiscal de la Nación - Defensor del Pueblo - Vicepresidente encargado de la Presidencia del Tribunal Constitucional - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe).
	1999	Sesión 19-A (Vespertina) 25-nov-1998	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Fiscal de la Nación (e) - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo - Presidente del Tribunal Constitucional.
	2000	Sesión 19-A (Vespertina) 25-nov-1999	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación (e) - Defensor del Pueblo - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe).

PERÍODO PARLAMENTARIO	AÑO FISCAL	DÍA DE LA SESIÓN	TITULAR DE PLIEGO DE ORGANISMO AUTÓNOMO/ ORDEN DE LA SUSTENTACIÓN
2001-2006	2002	Sesión 31-A (Matinal) 27-nov-2001	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia (sustenta el presupuesto del Poder Judicial y el de la Academia de la Magistratura) - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe) - Defensor del Pueblo (e) - Presidente del Tribunal Constitucional.
	2003	Sesión 21- C (Vespertina) 28-nov-2002	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia (sustenta el presupuesto del Poder Judicial y el de la Academia de la Magistratura) - Fiscal de la Nación - Presidente del Tribunal Constitucional - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo.
	2004	Sesión 32 (Vespertina) 26-nov-2003	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia (sustenta el presupuesto del Poder Judicial y el de la Academia de la Magistratura) - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo.
	2005	Sesión 22-C (Vespertina) 24-nov-2004	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación (e) - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo.
	2006	Sesión 19 -A (Matinal) 23-nov-2005	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo.
2006-2011	2007	Sesión 19 -B (Matinal) 24-nov-2006	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe) - Defensor del Pueblo.
	2008	Sesión 9 -T (Matinal) 22-nov-2007	- Defensor del Pueblo (<i>Inicia su sustentación debido a compromisos internacionales pendientes</i>) - Presidente de la Corte Suprema de Justicia (sustenta el presupuesto del Poder Judicial y el de la Academia de la Magistratura) - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe).
	2009	Sesión 21 -A (Matinal) 26-nov-2008	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional (e) - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo.
	2010	Sesión 15-A (Matinal) 26-nov-2009	- Presidente del Tribunal Constitucional (<i>Inicia su sustentación por motivos de fuerza mayor</i>) - Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Fiscal de la Nación (e) - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe) - Defensor del Pueblo.

PERÍODO PARLAMENTARIO	AÑO FISCAL	DÍA DE LA SESIÓN	TITULAR DE PLIEGO DE ORGANISMO AUTÓNOMO/ ORDEN DE LA SUSTENTACIÓN
	2011	Sesión 13-A (Matinal) 24-nov-2010	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y la Onpe) - Defensor del Pueblo (e).
2011-2016 (Primera Legislatura del Período Anual de Sesiones 2011-2012)	2012	Sesión 18-A (Matinal) 24-nov-2011	- Presidente de la Corte Suprema de Justicia - Presidente del Tribunal Constitucional - Fiscal de la Nación - Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (sustenta, además, los presupuestos de la Reniec y Onpe) - Defensor del Pueblo (e).

244 Las intervenciones de los titulares de pliego no exceden de treinta minutos por orador. Concluida la sustentación, intervienen los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo.

1.6 *El Presidente del Consejo de Ministros manifiesta su aceptación o disconformidad*

245 Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto y, según el caso, lo hace o no lo hace suyo. Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto.

FICHA 108

COORDINACIÓN PARA FACILITAR LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO

EN LA PRÁCTICA... Es usual que cuando el Presidente del Consejo de Ministros no está conforme con los términos del dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto se proceda a realizar las coordinaciones pertinentes con la finalidad de concordar las propuestas del dictamen con las necesidades del Poder Ejecutivo. Ello se pone en práctica a fin de facilitar, y no obstaculizar, la dirección de la política general del gobierno que le corresponde al Presidente de la República (Art. 118, inc. 3 de la CP).

FICHA 109

DEBATE Y SUSTENTACIÓN SIMULTÁNEA DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO, DE ENDEUDAMIENTO Y DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Si bien el Reglamento del Congreso menciona expresamente cuál es el procedimiento que se sigue para debatir y sustentar la Ley de Presupuesto, en la práctica, se sustentan y debaten de manera simultánea las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero. Así, el Presidente de la Comisión emplea para la sustentación respectiva diez minutos por cada ley: primero la Ley de Presupuesto, luego la Ley de Endeudamiento y luego la Ley de Equilibrio, a continuación se prosigue con la sustentación de los respectivos dictámenes en minoría que se hubieran presentado sobre las tres leyes en mención.

1.7 *Votación requerida para la aprobación de la Ley de Presupuesto por el Pleno del Congreso*

- 246 La aprobación de la Ley de Presupuesto —y sus modificatorias— requiere el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes en el Pleno del Congreso (Art. 81, inc. c), 6^{to}. párr. del RC; Sesión del Pleno del 11 de mayo de 2011).

1.8 *Plazo para la remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Presidente de la República*

- 247 La autógrafa de la Ley de Presupuesto debe ser remitida al Poder Ejecutivo, hasta el treinta de noviembre, para su respectiva promulgación, publicación y vigencia, de conformidad con los plazos ordinarios establecidos para la etapa de integración (Art. 80 de la CP).

1.9 *Procedimiento de promulgación excepcional*

- 248 Si la autógrafa de la ley de Presupuesto no fuera remitida dentro del plazo establecido, es decir, hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de ley presentado originalmente al Congreso por el Poder Ejecutivo. Para ello, el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuesto, mediante decreto legislativo (Art. 80, 2^{do}. párr. de la CP; Art. 81, inc. c), 6^{to}. párr. del RC).

FICHA 110

EL TEXTO QUE SE PROMULGA MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO

El texto que promulga el Presidente de la República mediante decreto legislativo es el proyecto que remitió originalmente al Congreso o el que hizo suyo el Presidente del Consejo de Ministros durante el debate.

FICHA 111

PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL DE PROMULGACIÓN DEL PRESUPUESTO MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO

Aprobación del Presupuesto para el Año Fiscal 2001 mediante Decreto Legislativo N° 909:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO

El Poder Ejecutivo remitió oportunamente al Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2001;

Teniendo en cuenta que al 30 de noviembre de 2000 el Congreso de la República no ha remitido al Poder Ejecutivo la autógrafa de la indicada Ley de Presupuesto, de conformidad con el Artículo 80 de la Constitución Política del Perú, entra en vigencia el Proyecto del Poder Ejecutivo que es promulgado por Decreto Legislativo;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

—*Dispositivo legal*—

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso;

Dado en la Casa de Gobierno, (...)

FICHA 112

CREACIÓN DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

El procedimiento de elaboración de la ley de presupuesto por el Poder Ejecutivo suscitó una controversia en el año 2004.

Con fecha 20 de octubre de 2004, el Poder Judicial interpuso demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, aduciendo que éste había invadido sus competencias en materia presupuestaria al presentar el "Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para el año 2005" al Congreso de la República recortando el monto total que presentó el Poder Judicial conforme al artículo 145 de la Constitución Política.

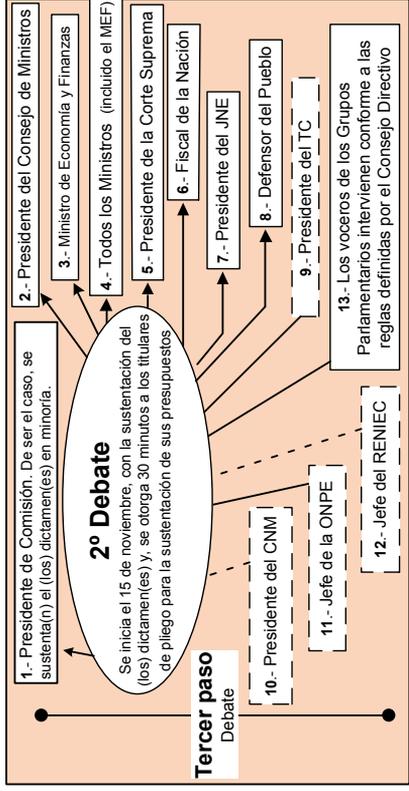
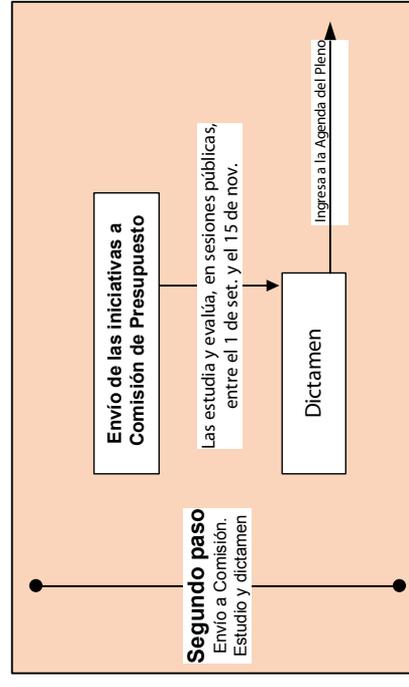
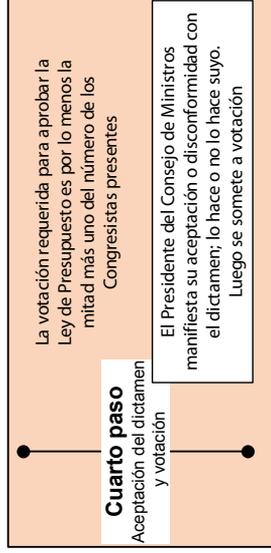
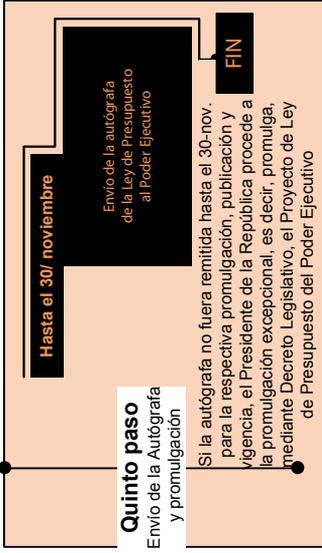
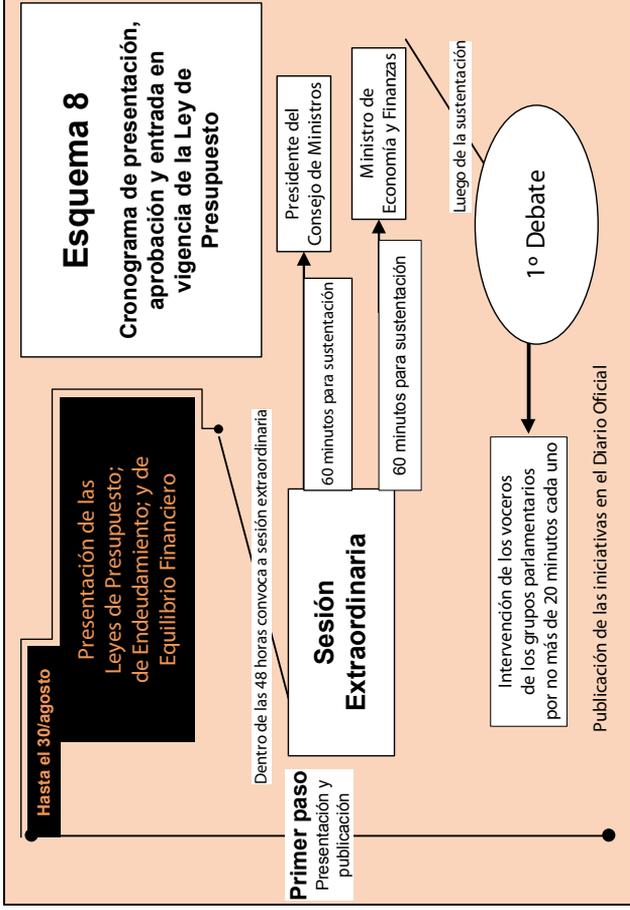
En mérito a tal demanda, el Tribunal Constitucional exhortó al Poder Legislativo para que "dicte una ley mediante la cual se establezcan los mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en cuanto a la elaboración del presupuesto de este último con respecto a lo previsto en el artículo 145 de la Constitución, concordante con el principio de equilibrio financiero previsto en el artículo 78 del mismo cuerpo legal". Asimismo, lo exhortó para que, conforme a las capacidades económicas del país, "se incrementen las partidas presupuestarias correspondientes a favor del Poder Judicial, a efectos de consolidar el proceso de reforma de la administración de justicia en el que se encuentra abocado".

(Fuente: STC. N.º 004-2004-CC/TC).

En julio de 2006, el Congreso de la República acató la exhortación del Tribunal Constitucional y aprobó la Ley N° 28821, Ley de coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo para la programación y formulación del presupuesto institucional del Poder Judicial, por la cual se creó un Comité de Coordinación conformado por el Presidente del Poder Judicial; dos Vocales Supremos del Poder Judicial; el Presidente del Consejo de Ministros; el Ministro de Economía y Finanzas; y, el Ministro de Justicia, quienes tienen la misión de conjugar esfuerzos para consensuar los recursos económicos necesarios y suficientes.

1.10 Control del Congreso respecto de la ejecución del Presupuesto

- 249 El Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria y tiene la potestad de tomar acciones de diversa índole para verificar el correcto uso de la “autorización del gasto” concedida. Para realizar dicho control puede valerse, en principio, de pedidos de información, mociones de orden del día o de comisiones de investigación (Art. 31 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Art. 68, 69, 88 del RC).
- 250 La evaluación global anual que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas sobre la ejecución del presupuesto —que consiste en la revisión y verificación de los resultados obtenidos durante la gestión presupuestaria, sobre la base de los indicadores de desempeño y reportes de logros de las entidades— es enviada, dentro de plazos perentorios, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República (Art. 49 y 50 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).
- 251 Otra forma de controlar la ejecución presupuestaria es a través de la Cuenta General de la República. (*Véase párrafos 258 al 267*).



Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas

- 252 Los montos y las finalidades de los créditos presupuestarios contenidos en los Presupuestos del Sector Público sólo pueden ser modificados durante el ejercicio presupuestario (Art. 38 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).

A. CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS

- 253 Los créditos suplementarios son los incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, que provienen de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público (Art. 39.1, inc. a) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto). Estos recursos pueden provenir de donaciones o por concepto de una mayor recaudación por razones tributarias o por otro tipo de fuente.

B. TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS

- 254 Las transferencias de Partidas son traslados de créditos presupuestarios entre pliegos (Art. 39.1, inc. b) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto).

FICHA 113
¿QUÉ ES UN PLIEGO PRESUPUESTARIO?

Es la Entidad del Sector Público a la que se le aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un año fiscal. La creación o supresión de los pliegos presupuestarios se autoriza por ley.

C. HABILITACIONES DE PARTIDAS

255 Las habilitaciones de partidas constituyen el incremento de los créditos presupuestarios de actividades y proyectos con cargo a anulaciones de la misma actividad o proyecto, o de otras actividades y proyectos (Art. 40.1, inc. b) de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto). En otros términos, es cuando, dentro de un mismo pliego, se incrementa, con lo que le corresponde a una actividad o proyecto, la partida de otra actividad o proyecto.

Los créditos suplementarios, las transferencias y las habilitaciones de partidas son presentados por el Presidente de la República.

1. *Trámite que siguen los Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas*

256 Las normas establecen que las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas deben tramitarse como la Ley de Presupuesto (Art. 80, 3^{er} párr. de la CP; Art. 81, inc. d) del RC).

¿A qué se refiere la disposición *deben tramitarse como la Ley de Presupuesto*? A continuación se muestra el trámite que se sigue en la práctica parlamentaria:

TRÁMITE QUE SIGUE LA LEY DE PRESUPUESTO	TRÁMITE QUE SIGUEN, EN LA PRÁCTICA, LAS LEYES SOBRE CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS, HABILITACIONES Y TRANSFERENCIAS. ¿SIGUE EL MISMO TRÁMITE QUE LA LEY DE PRESUPUESTO?
Dentro de las 48 horas de presentado el proyecto de ley de Presupuesto, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación respectiva.	No
La sustentación es realizada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y finanzas por un plazo que no excede de 60 minutos.	No
Luego de la sustentación es publicado en el diario oficial	No
Es remitido a la Comisión de Presupuesto.	Sí

El Presidente de la Comisión de Presupuesto sustenta el dictamen.	Sí, si no ha sido sometido al procedimiento legislativo abreviado.
Sólo el Pleno tiene la facultad de aprobar la ley de presupuesto.	No. Durante el receso parlamentario, puede ser aprobado por la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros.
Su aprobación requiere el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes en el Pleno del Congreso.	No. El Pleno lo aprueba por mayoría simple.
Si el Congreso no aprueba la Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido, el Poder Ejecutivo promulga mediante decreto legislativo el proyecto que presentó.	No

La información que ofrece la tabla indica que el trámite para la aprobación de la Ley de Presupuesto no es el mismo que se sigue para el trámite de aprobación de los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.

¿Podría entenderse entonces que la disposición “*deben tramitarse como la Ley de Presupuesto*” se refiere únicamente a que *se requiere una ley del Congreso*?

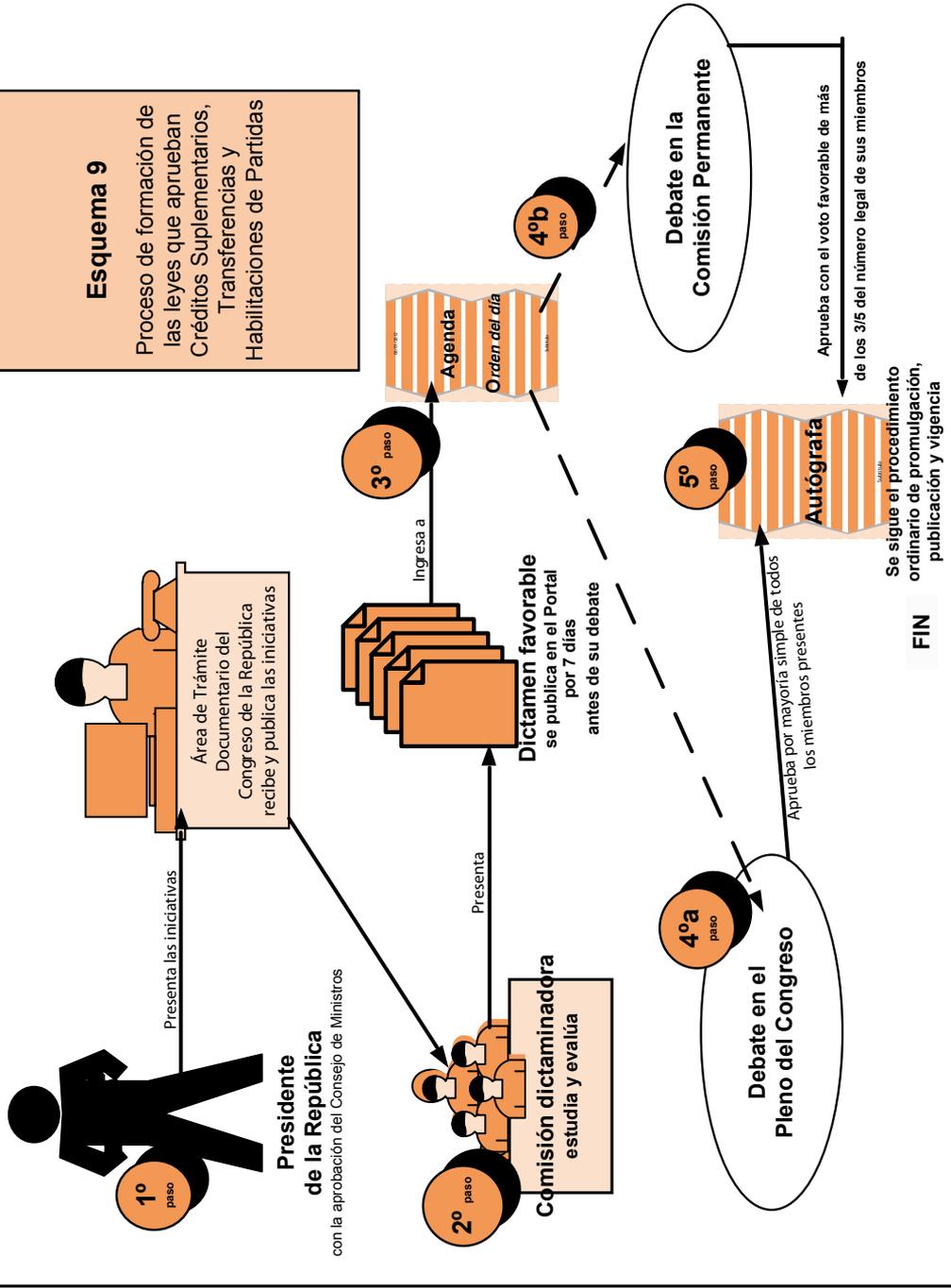
Consultada, al respecto, la Comisión de Constitución y Reglamento, en el año 2004, indicó que *su trámite es como el la Ley de Presupuesto en lo que corresponde* y, que la votación requerida para su aprobación por el Pleno del Congreso es la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación.

2. *Aprobación de los Créditos Suplementarios, Transferencias y Habilitaciones de Partidas, en Comisión Permanente*

257 Durante el receso parlamentario las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas las aprueba la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros (Art. 80, 3^{er} párr. de la CP; Art. 81, inc. d) del RC).

Esquema 9

Proceso de formación de las leyes que aprueban Créditos Suplementarios y Transferencias y Habilitaciones de Partidas



Ley de la Cuenta General de la República

166

- 258 La Cuenta General de la República es la rendición de cuentas que realiza el Poder Ejecutivo respecto del uso que ha hecho del presupuesto autorizado por el Congreso de la República.

Es el instrumento de información administrativa de la gestión del Sector Público, que contiene la información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos y patrimoniales de la actuación de las entidades y organismos del Estado en el cumplimiento de sus objetivos durante un ejercicio presupuestario (Anexo de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 259 El autor de la Cuenta General de la República es el Poder Ejecutivo. Este elabora un texto integral a partir de las rendiciones de cuentas presentadas por las autoridades de las entidades del Sector Público.

2. REQUISITOS

- 260 La Cuenta General de la República que se presenta al Congreso debe ir acompañada del informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República (Art. 81 de la CP; Art. 76, inc. 1), lit. c) del RC).

3. FECHA DE PRESENTACIÓN

- 261 La Cuenta General de la República es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente al de ejecución del presupuesto (Art. 81 de la CP; Art. 76, inc. 1), lit. c) del RC).

4. ENVÍO A COMISIÓN

- 262 La Cuenta General de la República es remitida a una Comisión Revisora (Art. 81 de la CP; Art. 81, inc. e) del RC).

FICHA 114
LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA DICTAMINA
LA CUENTA GENERAL

EN LA PRÁCTICA, la Cuenta General de la República es enviada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, para el respectivo análisis y evaluación.

Como su nombre lo indica, la Comisión Revisora “revisa” la Cuenta General de la República, no la aprueba, se pronuncia y dictamina, pudiendo el Congreso iniciar acciones de fiscalización, tanto durante el ejercicio del presupuesto como incluso después, o como resultado de la revisión o de la propia ejecución.

Las disposiciones reglamentarias (Art. 81, inc. e) del RC) y constitucionales (Art. 81 de la CP), que establecen que “es una Comisión Revisora la competente para examinar la Cuenta General”, sugiere que es posible la conformación de una Comisión *ad hoc*.

5. PLAZO PARA EMITIR DICTAMEN

- 263 La Comisión Revisora tiene hasta el 15 de octubre para revisar y dictaminar la Cuenta General de la República. (Art. 81 de la CP).

6. PLAZO PARA EL PRONUNCIAMIENTO DEL PLENO DEL CONGRESO/PROMULGACIÓN

- 264 Una vez revisada y dictaminada la Cuenta General de la República por la Comisión Revisora, el Pleno del Congreso tiene hasta el 30 de octubre para pronunciarse respecto del dictamen de la comisión (Art. 81 de la CP).
- 265 En la práctica, si el Pleno del Congreso se pronuncia a favor del dictamen de la Comisión Revisora, se envía la autógrafa de la ley que aprueba la Cuenta General de la República al Poder Ejecutivo para su promulgación mediante ley, dentro del plazo ordinario del que dispone el Presidente de la República para realizar la promulgación (Art. 81 de la CP; Art. 81, inc. e) del RC). (Véase párrafo 121).

- 266 La votación requerida es mayoría simple.
- 267 Si el Pleno del Congreso no se pronuncia sobre el dictamen de la Comisión Revisora, se envía el dictamen elaborado por la mencionada comisión al Poder Ejecutivo para su promulgación mediante decreto legislativo.

FICHA 115
TRÁMITE DE DICTÁMENES CONTRARIOS
A LA CUENTA GENERAL PRESENTADA

EN LA PRÁCTICA... el procedimiento no ha sido regular: en unos casos, cuando el dictamen ha sido negativo, éste no se ha elevado al Pleno del Congreso y más bien se ha remitido de plano al archivo. En otros casos, cuando el dictamen ha sido negativo, se ha dado cuenta al Consejo Directivo y, con su conocimiento, ha sido remitido al archivo, oficiándose, con carácter informativo, al Presidente del Consejo de Ministros y a la Contraloría. Además, el expediente ha sido derivado a la Comisión de Fiscalización del Congreso. En otro caso, como el sucedido con la Cuenta General de la República del año 2010, el dictamen negativo de la Comisión Revisora se debatió y aprobó en el Pleno del Congreso, oficiándose al Poder Ejecutivo la decisión del Congreso de la República.

FICHA 116
EL EJERCICIO DEL CONTROL PRESUPUESTAL

No resulta una situación excepcional que la Cuenta General de la República no sea discutida en sesión Plenaria y sea promulgada mediante decreto legislativo. Se advierte que cuando los dictámenes concluyen recomendando la no aprobación de la Cuenta General usualmente no se adoptan acciones conducentes a la exigencia de medidas correctivas, o de las responsabilidades correspondientes si las hubiera. Se aprecia un control limitado de la ejecución del presupuesto por parte del Congreso de la República.

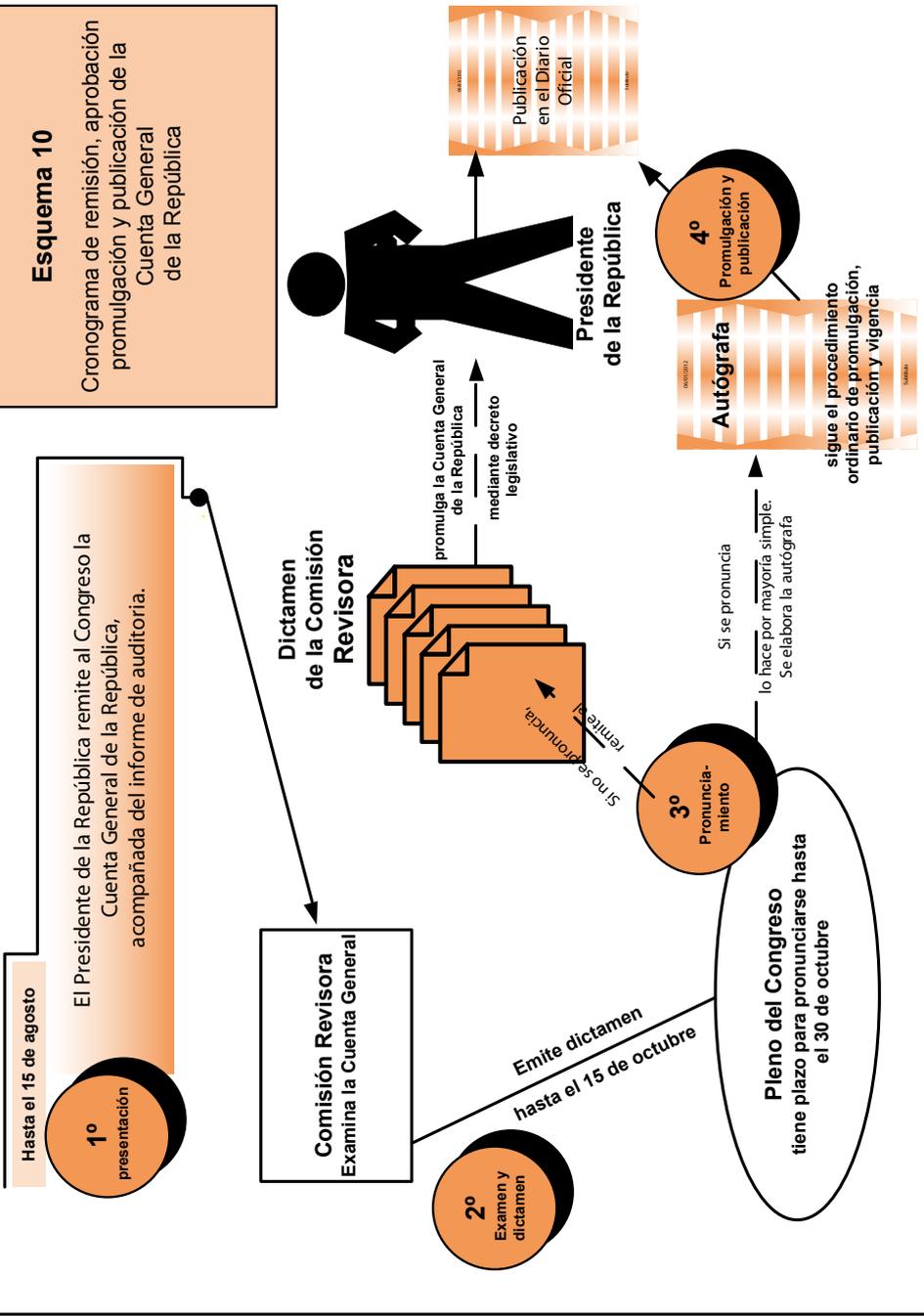
FICHA 117
LAS COMISIONES REVISORAS DE LAS CUENTAS DE LAS CÁMARAS
EN EL RÉGIMEN BICAMERAL

ANTECEDENTES: Ha sido tradición parlamentaria, y así lo testimonian los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, que una Comisión conformada plural y proporcionalmente por Parlamentarios examine y evalúe la ejecución del presupuesto del Parlamento, elevando su dictamen al Plenario para la respectiva aprobación; dicha Comisión era denominada *Comisión Revisora de las Cuentas del Congreso*.

Es la existencia y desempeño de estas Comisiones lo que justificaba que se considerara impropia e innecesaria cualquier forma de intervención o inspección por la Contraloría General de la República en la ejecución del presupuesto del Congreso.

Esquema 10

Cronograma de remisión, aprobación y promulgación y publicación de la Cuenta General de la República



Leyes de reforma de la Constitución Política

170

- 268 La Constitución Política ostenta el máximo nivel, rango y jerarquía normativos, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política, además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional. Aparte de ser la norma jurídica suprema es la norma básica en la que se fundamentan las distintas ramas del derecho, y la norma de unidad a la cual ellas se integran.

Por su origen y su contenido la Constitución se diferencia de cualquier otra fuente del derecho. Una de las maneras en que se traduce tal diferencia es ubicándose en el vértice del ordenamiento jurídico. Desde allí, la Constitución exige no sólo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma (STC. N° 020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados). Fundamento 19).

1. TITULAR DE LA INICIATIVA

- 269 La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral (Art. 206, último párr. de la CP).

Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú (Art. 19 de la Ley N° 26300).

2. PLENO, ÓRGANO EXCLUSIVO PARA APROBARLAS O MODIFICARLAS

270 El Pleno del Congreso es el único órgano que tiene la facultad de aprobar una ley de reforma constitucional (Art. 206 de la CP).

3. APROBACIÓN/ VOTACIÓN REQUERIDA

La aprobación de una reforma constitucional por el Congreso de la República puede darse de dos formas: con referéndum o sin él.

3.a *Aprobación del Congreso más referéndum*

271 Este modo de aprobación de las leyes de reforma constitucional se da cuando éstas obtienen los votos favorables de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso y se someten a ratificación mediante referéndum (Art. 206 de la CP; Art. 81, inc. a) del RC).

3.b *Aprobación del Congreso sin referéndum*

272 Puede omitirse el referéndum cuando la aprobación del Congreso se da en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (Art. 206 de la CP; Art. 81, inc. a) del RC).

FICHA 118 INCONGRUENCIA EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

El artículo pertinente del Reglamento del Congreso vigente (81, inc. a), concerniente a las leyes de reforma de la Constitución, no se encuentra conforme con la Constitución Política del Perú. El error radica en que el Reglamento ha consignado como período de aprobación “*dos periodos anuales de sesiones sucesivos*” en lugar de “*dos legislaturas ordinarias sucesivas*”, que es como debería ser (Véase en el Anexo I- *Período anual de sesiones, Legislatura*).

FICHA 118-A DEBATE DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CURSO DE UNA LEGISLATURA ORDINARIA AMPLIADA

El último párrafo del artículo 50 del Reglamento del Congreso, vigente hasta mediados de diciembre de 2002, establecía lo siguiente:

“(…) Durante el período de ampliación no podrán tratarse reformas constitucionales”.

La representación nacional, el 18 de diciembre de 2002, acordó modificar el artículo 50 del Reglamento del Congreso de la República eliminando ese último párrafo, con la finalidad de permitir que en el período de ampliación de la legislatura ordinaria se pudiera debatir proyectos de reforma constitucional.

Es así que, realizada la modificación reglamentaria, se han realizado debates de reforma constitucional durante legislaturas ordinarias ampliadas: En enero de 2003, se desarrollaron 16 sesiones de debate constitucional, período que correspondía a la ampliación de la Primera Legislatura Ordinaria del Período Anual de Sesiones 2003-2004.

4. IMPOSIBILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE OBSERVAR UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

- 273 La ley de reforma constitucional aprobada por cualquiera de las formas antes señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República (Art. 206 de la CP; Art. 81, inc. a) del RC).

5. PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN Y VIGENCIA

- 274 La etapa de integración es ejecutada según el procedimiento ordinario.

FICHA 119

SUPRESIÓN DE LA FIRMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

El Congreso de la República, en el año 2001, suprimió la firma de Alberto Fujimori Fujimori, Presidente de la República que suscribió la Carta de 1993, en vigencia. Tal decisión fue adoptada en aplicación de la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR, que declaró la permanente incapacidad moral y, en consecuencia, la vacancia de la Presidencia de la República.

(Fuente: Ley N° 27600, Ley que suprime firma y establece proceso de Reforma Constitucional).

Esquema 11

Proceso de formación de las leyes de reforma constitucional

1º paso
Iniciativa Legislativa

Área de Trámite Documentario del Congreso de la República
recibe la iniciativa y publica en el Portal del Congreso

Oficial Mayor decida

2º paso

Comisión(es) dictaminadora(s) estudia(n) y evalúa(n)

presenta(n)

Dictamen favorable se publica en el Portal por 7 días, antes de su debate

3º paso

Agenda del Pleno
Orden del día

Ingresa a

Diario Oficial
FIN



Presidente de la República

promulga, no tiene competencia para observar

Se envía al

Aprobación con una votación superior a los dos tercios del número legal de Congresistas

En la siguiente legislatura

Aprobación superior a los dos tercios del número legal de Congresistas

5ºB paso

Aprobación por mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso

5ºA paso

Referéndum

Debate y votación en el Pleno

4º paso

Tratados Internacionales

174

- 275 Los tratados son expresiones de voluntad que adopta un Estado con otros Estados o con organismos internacionales o supranacionales, y se rigen por las normas, costumbres y fundamentos doctrinarios del derecho internacional.

Los tratados reciben diversas denominaciones, establecidas en función de sus diferencias formales, a saber: convenios o acuerdos, protocolos, *modus vivendi*, actas, concordatos, compromisos, arreglos, cartas constitutivas, declaraciones, pactos, canje de notas, etc. (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 18).

Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (Art. 55 de la CP).

Los artículos 56 y 57 de la Constitución peruana distinguen internamente a los tratados celebrados por el Estado peruano en: Tratados ordinarios, Tratados con habilitación legislativa y Tratados internacionales ejecutivos (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 20).

1. TRATADOS ORDINARIOS

- 276 Son los que específicamente versan sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional u obligaciones financieras del Estado. Igualmente, se encuentran comprendidos bajo dicha denominación aquellos tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley; y, los que requieren medidas legislativas para su ejecución (Art. 56 de la CP; STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 20).

Estos tratados deben ser necesariamente aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República (Art. 56 de la CP).

1.a Remisión al Congreso de la República/ Requisitos

277 El Ministro de Relaciones Exteriores remite al Congreso de la República las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados, acompañadas por el texto íntegro del instrumento internacional, sus antecedentes, un informe sustentatorio que contenga las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobado por el Congreso, la opinión técnica favorable del sector o sectores competentes, y la resolución suprema que aprueba la remisión del tratado al Poder Legislativo (Art. 76, inc. 1), lit. f) del RC).

1.b Envío a Comisión y aprobación final

278 La proposición es decretada a la Comisión de Relaciones Exteriores y, dependiendo de la materia, puede ser derivada, además, a otra comisión.

279 El trámite legislativo que se sigue para la etapa *introdutoria y constitutiva* es el ordinario y finaliza cuando el Pleno del Congreso, único órgano competente para aprobarlo, emite, respecto del dictamen de la comisión informante, su voto favorable por mayoría simple.

280 La aprobación de tratados no requiere el trámite de doble votación (Art. 78, 7^{mo.} párr. del RC). (Véase párrafo 95).

1.c Promulgación y vigencia

281 La fase o etapa denominada de *integración* sigue el procedimiento ordinario.

282 Los tratados se aprueban mediante resolución legislativa (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 17).

FICHA 119-A

PUBLICACIÓN DE LOS TRATADOS EN EL DIARIO OFICIAL

El texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados por el Estado peruano debe ser publicado en el diario oficial. Dicha publicación comprende, de ser el caso, uno o más instrumentos anexos. Asimismo, debe señalar el número y fecha de la resolución legislativa que los aprobó.

La publicación del texto de los tratados se realiza en un plazo máximo de treinta días útiles contados a partir de la fecha en que son recibidos en el diario oficial.

Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores comunicar al diario oficial, en cuanto se hayan cumplido las condiciones establecidas en el tratado, para que publique la fecha de la entrada en vigor del mismo, a partir de la cual se incorpora al derecho nacional.

(Fuente: Ley N° 26647, Ley que regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano).

2. TRATADOS CON HABILITACIÓN LEGISLATIVA/TRÁMITE Y APROBACIÓN

- 283 El contenido de los Tratados con habilitación legislativa afecta disposiciones constitucionales, por ende, deben ser aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificados por el Presidente de la República (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 20).

FICHA 120

LOS TRATADOS CON MATERIA RELATIVA A DERECHOS HUMANOS SE APRUEBAN MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SIMILAR AL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Adicionalmente cabe señalar que, si bien el artículo 55 de la Constitución es una regla general para todos los tratados, ella misma establece una regla especial para los tratados de derechos humanos en el sistema de fuentes. En efecto, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece:

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Como puede apreciarse, nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho

nacional —conforme al artículo 55 de la Constitución— sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa.

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 22.

- 284 Así pues, si los tratados que afectan disposiciones constitucionales fueran aprobados siguiendo el procedimiento general serían inconstitucionales. Por ello, el procedimiento de aprobación del tratado debe ser el mismo que se sigue para la reforma constitucional; lo cual no quiere decir que haya una ley de reforma constitucional sino un tratado cuya aprobación sigue el mismo procedimiento que se exige para la reforma de la Constitución Política.

3. TRATADOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

- 285 Los tratados internacionales ejecutivos son aquellos que el Presidente de la República puede elaborar o ratificar o adherir sin el requisito de la aprobación previa del Congreso de la República, puesto que se refieren a materias no contempladas para los tratados ordinarios (Art. 57 de la CP).

Este tipo de tratados puede tener una denominación diferente en los propios convenios internacionales. Conforme al texto constitucional, sólo pueden versar sobre materias distintas a derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional u obligaciones financieras del Estado.

- 286 La Constitución señala que, efectuado el acto de celebración, ratificación o adhesión presidencial, se debe dar cuenta al Congreso (Art. 57 de la CP; Art. 92 del RC; Arts. 27 a 34 de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República; y, STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamento 20).

3.a Dación de cuenta al Congreso, envío a Comisión y dictamen favorable

- 287 Dentro de los tres días útiles posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos (Art. 92, 2^{do}. párr. del RC).

- 288 Estos Convenios, que ya podrían estar en vigencia —dependiendo del tenor del decreto supremo— son remitidos a las Comisiones de Constitución y Reglamento, y, de Relaciones Exteriores para la verificación respectiva.

En la verificación se constata que las materias no se refieran a las materias constitucionales antes mencionadas (Arts. 56 y 57 de la CP).

- 289 El dictamen de las comisiones es puesto en conocimiento del Pleno del Congreso y todo lo actuado (dictamen y tratado) se remite al archivo, salvo recomendación o acuerdo distinto de las referidas comisiones o del Pleno en ejercicio de la potestad de control que ejercitan como consecuencia del examen de rendición de cuentas practicado.

FICHA 120-A
DENUNCIA DE LOS TRATADOS

Los tratados celebrados y perfeccionados por el Estado peruano sólo pueden ser denunciados, modificados o suspendidos, según lo estipulen las disposiciones de los mismos, o en su defecto de acuerdo con las normas generales del derecho internacional.

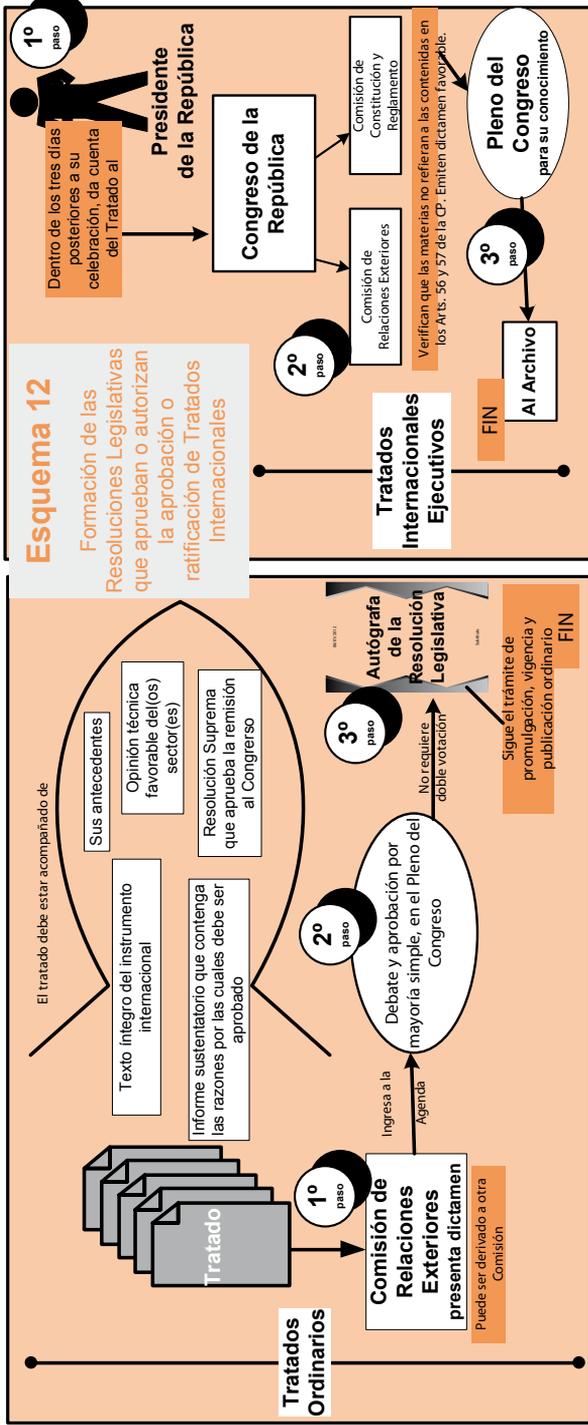
La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República con cargo a dar cuenta al Congreso de la República.

En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere su aprobación previa.

(Fuente: Ley N° 26627, Ley que regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano).

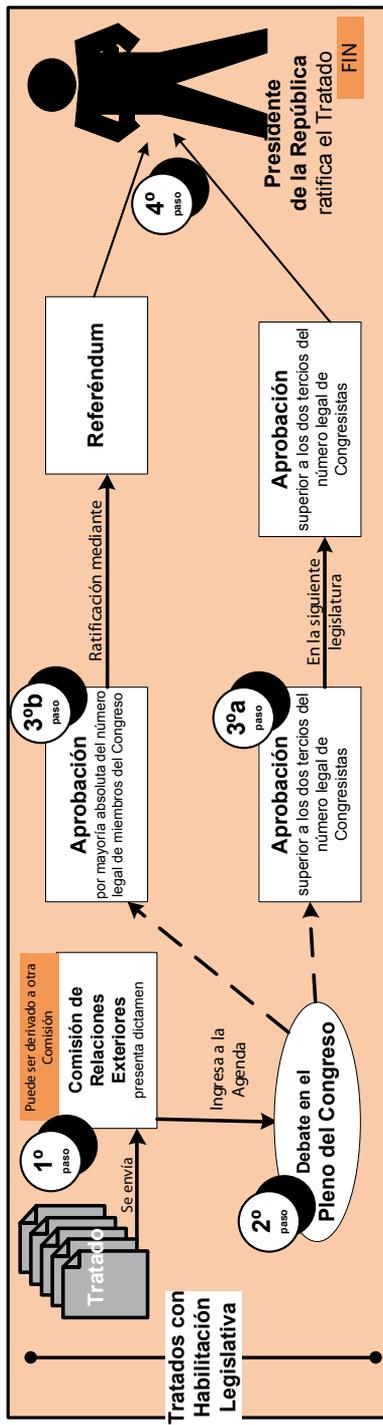
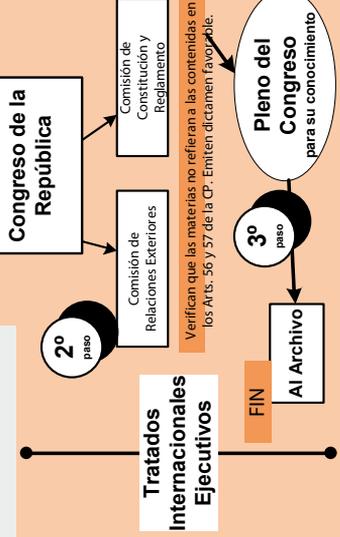
Esquema 12

Formación de las Resoluciones Legislativas que aprueban o autorizan la aprobación o ratificación de Tratados Internacionales



1º paso
Dentro de los tres días posteriores a su celebración, da cuenta del Tratado al

Presidente de la República



Iniciativas ciudadanas

El derecho de iniciativa en la formación de leyes del que gozan los ciudadanos comprende todas las materias con las mismas limitaciones que, sobre temas tributarios o presupuestarios, tienen los Congresistas de la República. La iniciativa se redacta en forma de proyecto articulado (Art. 12 de la Ley N° 26300).

1. INICIO DEL PROCESO

290 La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento (Art. 4 de la Ley N° 26300).

2. VERIFICACIÓN DE FIRMAS

291 Recibida la solicitud de iniciación del procedimiento, la autoridad electoral verifica la autenticidad de las firmas. Corresponde al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la verificación de firmas de adherentes para dar inicio al procedimiento (Art. 6 de la Ley N° 26300).

3. ADMISIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA POR LA AUTORIDAD ELECTORAL

292 Cuando la verificación de las firmas y la habilitación de los suscriptores para votar en la jurisdicción electoral, en la que se ejerce la iniciativa, resulte conforme a ley, la autoridad electoral emite resolución admitiendo la iniciativa ciudadana (Art. 8 de la Ley N° 26300).

4. PRESENTACIÓN AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 293 Corresponde a la autoridad electoral remitir al Congreso de la República la resolución que admite la iniciativa ciudadana, adjuntando a ella el texto del proyecto de ley (Art. 8 de la Ley N° 26300).

5. PUBLICACIÓN DE LA INICIATIVA EN EL DIARIO OFICIAL Y ENVÍO A COMISIÓN

- 294 Cumplidos los requisitos para la presentación de iniciativa legislativa ciudadana (*Véase párrafo 14*), ésta es publicada en el Portal del Congreso. El Congreso ordena además su publicación en el diario oficial (Art. 11 de la Ley N° 26300).
- 295 La iniciativa legislativa es remitida a una o más comisiones, según sea el caso, para el respectivo estudio y dictamen.

6. PRIORIDAD EN LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA

- 296 Los proyectos de ley que presentan los ciudadanos tienen preferencia en el trámite del Congreso (Art. 11 de la Ley N° 26300).

7. PARTICIPACIÓN DE REPRESENTANTES DE LOS AUTORES EN LA ETAPA DE ESTUDIO EN COMISIÓN

- 297 Los autores de una iniciativa ciudadana pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en las comisiones dictaminadoras del Congreso y, en su caso, en el proceso de reconsideración (Art. 14 de la Ley N° 26300).
- 298 Si la comisión dictaminadora acuerda rechazar de plano la iniciativa legislativa, ésta es remitida al archivo, terminando en esta etapa el procedimiento al interior del Congreso.

8. PLAZO PARA LA EVALUACIÓN, DISCUSIÓN Y PRONUNCIAMIENTO DEL CONGRESO

- 299 El estudio y evaluación de la iniciativa legislativa ciudadana, la presentación del dictamen y el pronunciamiento del Pleno debe desarrollarse en un plazo perentorio de 120 días calendario (Art. 13 de la Ley N° 26300).

9. DEBATE Y PRONUNCIAMIENTO DEL PLENO

300 Si existiese uno o más proyectos de ley, que versen sobre lo mismo o que sean similares en su contenido al presentado por los ciudadanos, se votará cada uno de ellos por separado en el Congreso (Art. 15 de la Ley N° 26300).

9.1 *Aprobación de la iniciativa por el Pleno*

301 Si el Pleno del Congreso aprobara la iniciativa legislativa ciudadana, se sigue el procedimiento de promulgación, publicación y vigencia ordinario.

La votación requerida para su aprobación está en función de la materia que regula.

302 Si los promotores de la iniciativa ciudadana juzgan que el Congreso, al aprobarla, le ha introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia, pueden solicitar referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación (Art. 16 de la Ley N° 26300).

303 En caso de observación por el Presidente de la República, la autógrafa observada sigue el procedimiento ordinario.

9.2 *Rechazo de la iniciativa por el Pleno*

304 Si el Pleno del Congreso rechazara la iniciativa legislativa ésta puede ser sometida a referéndum (Arts. 16 y 41 de la Ley N° 26300).

10. REFERÉNDUM NACIONAL

305 De conformidad con la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, se puede solicitar iniciación del procedimiento de referéndum, adicionándose las firmas necesarias para completar el porcentaje exigido para el referéndum nacional (10 por ciento del electorado nacional) (Arts. 38 y 41 de la Ley N° 26300).

10.1 *Resultados del referéndum nacional*

306 El resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas, siempre que hayan votado en sentido favorable a la consulta la mitad más uno de los votantes, sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco. La consulta es válida sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. Surte efectos a partir del día siguiente de la

publicación de los resultados oficiales por el Jurado Nacional de Elecciones (Art. 42 de la Ley N° 26300).

El Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de un referéndum cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos.

- 307 Las iniciativas de referéndum que culminen aprobando la iniciativa legislativa que fue rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso de la República, otorgan derecho a los promotores de la iniciativa para solicitar reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión, conforme a las posibilidades presupuestales de los recursos del Jurado Nacional de Elecciones y en la forma que éste lo decida (Art. 47 de la Ley N° 26300).
- 308 Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas (Art. 43 de la Ley N° 26300).
- 309 Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años (Art. 43 de la Ley N° 26300).

11. PROMULGACIÓN DE UNA LEY APROBADA MEDIANTE REFERÉNDUM

- 310 El Jurado Nacional de Elecciones remite copia del Acta de proclamación de resultados del referéndum nacional al Congreso de la República y al Presidente de la República, correspondiéndole a este último la promulgación de la ley de iniciativa ciudadana.

FICHA 121

FORMATO Y FÓRMULAS DE PROMULGACIÓN EN UNA LEY DE INICIATIVA CIUDADANA
APROBADA MEDIANTE REFERÉNDUM NACIONAL

El formato y las fórmulas de promulgación por el Presidente de la República de una iniciativa ciudadana aprobada mediante referéndum son las siguientes:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
EL PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
POR CUANTO:

La ciudadanía ha aprobado mediante referéndum la Ley siguiente:

—Dispositivo legal—

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ----- días del mes de ----- de dos mil -----.[En letras]

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno (o donde se realice el acto de promulgación),
en ---- (ciudad), a los ---- días del mes de ----- del año dos mil ---. [En letras]

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)

Presidente Constitucional de la República

(NOMBRE EN MAYÚSCULAS)

Presidente del Consejo de Ministros

Fuente: Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

Esquema 13

Proceso de formación de las leyes de iniciativa ciudadana



2º paso

Área de Trámite Documentario del Congreso de la República

recibe la iniciativa y los documentos adjuntos y los publica en el Portal del Congreso

0,3% del Padrón electoral

Iniciativa Legislativa Ciudadana

Resolución de la ONPE, que declara expedito el procedimiento, al haberse realizado la verificación de las firmas por el RENIEC

1º paso

RESOLUCIÓN DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

declarando expedita la iniciativa

3º paso

Comisión(es) dictaminadora(s) estudia(n) y evalúa(n)

presentat(n)

Los autores de la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en las comisiones

4º paso

Agenda del Pleno

Orden del día

Dictamen favorable

se publica en el Portal 7 días antes de su debate

5º paso

Debate y votación en el Pleno

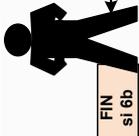
los proyectos de otros autores, que versen sobre el mismo tema, se votan por separado

7º paso

Autógrafa

FIN si 6a

Se sigue el procedimiento ordinario de promulgación, publicación y vigencia



LAS ETAPAS DEL 2 AL 6 (a ó b) SE DESARROLLAN EN UN PUEDE EXCEDER DE 120 DÍAS CALENDARIOS.

PLAZO QUE NO EXCEDER DE 120 DÍAS CALENDARIOS.

6ª paso

Aprobada

Se adicionan las firmas requeridas (10% del padrón electoral)

Se sigue el procedimiento ordinario de promulgación, publicación y vigencia

Si los promotores de la iniciativa juzgan que el Congreso la ha modificado desvirtuando la finalidad primigenia, pueden solicitar

Referendum nacional

(el JNE hace la convocatoria)

JNE remite copia del Acta de proclamación de resultados del referéndum nacional a la Presidencia de la República y al Congreso de la República

6ºb paso

Rechaza

puede ser sometido a

La resolución del JNE es publicada en el diario oficial.

JNE PROCLAMA LOS RESULTADOS

Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas. Si el resultado del referéndum deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

ANEXOS

GLOSARIO BÁSICO

**VOTACIÓN QUE REQUIERE LA
APROBACIÓN**

SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Glosario básico de términos parlamentarios peruanos

- **ACTOS PARLAMENTARIOS.**- Son las decisiones y acciones que son adoptadas por el Congreso, a través de los diversos órganos parlamentarios competentes para promover el debate y los acuerdos destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político, designaciones y nombramientos, con la finalidad de que este órgano del Estado atienda las responsabilidades políticas que le confía la Constitución.
- **AGENDA LEGISLATIVA.**- Es el programa anual legislativo prioritario, que aprueba el Pleno del Congreso. Las propuestas que integran dicho programa legislativo anual son proporcionadas por los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros. También, según la práctica parlamentaria, pueden participar los Presidentes de Comisión y pueden ser convocados otros órganos del Estado o instituciones.
- **COMISIÓN PERMANENTE.**- Ejerce sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso. La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario. El Pleno del Congreso puede delegar a la Comisión Permanente la facultad de legislar sobre materias específicas. No puede delegarse la aprobación de leyes de reforma constitucional, leyes orgánicas, tratados internacionales, ley de presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República. Las votaciones en el seno de la Comisión Permanente se realizan a mano alzada siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas, en ese caso se procede a votación nominal.
- **COSTUMBRE.**- Esta noción alude al conjunto regular de prácticas político-jurídicas que han alcanzado uso generalizado y conciencia de obligatoriedad en el seno de la comunidad parlamentaria nacional. Su fuerza vinculante en el sistema de fuentes es inferior a los precedentes parlamentarios.

- **DOCTRINA.-** Esta noción alude al conjunto de estudios, análisis y críticas que los peritos realizan con carácter científico, docente, etc. Dicha fuente se encuentra constituida por la teoría científica y filosófica que describe y explica las instituciones, categorías y conceptos disciplinarios e indaga sobre los alcances, sentidos y formas de sistematización jurídica, constituyéndose en uno de los engranajes claves de las fuerzas directrices del ordenamiento estatal. (STC. N° 047-2004-AI/TC. Fundamentos N° 45).
- **GRUPOS PARLAMENTARIOS.-** Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman con un número mínimo de seis Congresistas (Art. 37 del RC). En el Perú, el trabajo parlamentario “por grupos” se encuentra en proceso de consolidación; la idea del grupo como base de la política aún no está arraigada, no se puede asumir que los grupos conformados se mantendrán a lo largo de un período parlamentario, incluso de una legislatura, más bien su duración y mantenimiento constituyen los problemas medulares de la vida política peruana que concretan los obstáculos existentes en la configuración de un sistema de partidos.
- **LEGISLATURA.-** Es un período que forma parte de un período anual de sesiones. Se le conoce también con el nombre de *período ordinario de sesiones*. Dentro del período anual de sesiones, hay dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre; y, el segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio. En la doctrina el término Legislatura es utilizado para evocar al Parlamento, lo que ha llevado, en el caso peruano, a la confusión de su significado específico. Véase también *Período anual de sesiones*.
- **NÚMERO HÁBIL DE CONGRESISTAS/CONGRESISTAS HÁBILES.-** Es el número legal de Congresistas, al que se sustrae el número de Congresistas que se encuentren de licencia acordada por el Consejo Directivo, los que se encuentren suspendidos, y los no incorporados. Para este efecto se considera con licencia a todo Congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aún si no la hubiere solicitado (Art. 52, inc. b) del RC).
- **PERÍODO ANUAL DE SESIONES.-** El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año. Véase también *Legislatura*.
- **PERÍODO PARLAMENTARIO.-** El período parlamentario comprende desde la instalación de un nuevo Congreso elegido por sufragio popular, hasta

la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral. El período parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136° de la Constitución Política.

- **PRÁCTICA PARLAMENTARIA.**- Es el resultado del comportamiento repetido y continuado por el Congreso, que es ejecutado por sus miembros, a lo largo del tiempo, independientemente del grupo político que los protagonice. Su fuerza vinculante es menor que la de la costumbre parlamentaria.
- **PRECEDENTE PARLAMENTARIO.**- Es una decisión adoptada por un órgano del Congreso que es registrada por las dependencias del Servicio Parlamentario que establecen una suerte de “jurisprudencia” a la cual se remiten con la finalidad de orientar las decisiones de los responsables de manera tal que las mismas no resulten arbitrarias. De ahí que, un error o vicio procedimental no debe ser considerado un precedente válido. Mediante los precedentes se solucionan vacíos legales o antinomias en el Reglamento del Congreso. Por el carácter vinculante de su vigencia tiene mayor jerarquía que la costumbre y la práctica dentro del sistema de fuentes en el derecho parlamentario.

* * * * *

Votación que requiere la aprobación de...

192

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS	
ALLANAMIENTO (respecto de una autógrafa observada por el Presidente de la República).	Mayoría simple o aquella que la naturaleza de la observación exija
AUTORIZACIÓN DE VIAJE AL EXTERIOR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (No requiere doble votación)	Mayoría simple
CRÉDITO SUPLEMENTARIO. (En Comisión Permanente). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} párr. de la CP.	3/5 del número legal de los miembros
CRÉDITO SUPLEMENTARIO. (En el Pleno). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} párr. de la CP.	Mayoría simple
DECLARATORIA DE GUERRA	Mayoría simple
FIRMA DE LA PAZ	Mayoría simple
HABILITACIONES DE PARTIDAS (En Comisión Permanente). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} párr. de la CP.	3/5 del número legal de los miembros
HABILITACIONES DE PARTIDAS (En el Pleno). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} párr. de la CP.	Mayoría simple
INGRESO DE PERSONAL MILITAR EXTRANJERO (No requiere doble votación)	Mayoría simple
INSISTENCIAS (Reconsideración del Pleno del Congreso respecto de las autógrafas observadas por el Presidente de la República). Art. 108 de la CP; Art. 79, 3 ^{er} párr. del RC.	La mitad más uno del número legal de Congresistas
LEY DE ENDEUDAMIENTO	Mayoría simple
LEY DE EQUILIBRIO FINANCIERO	Mayoría simple
LEY DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Mayoría simple
LEY DE PRESUPUESTO Y SUS MODIFICATORIAS Art. 81, inc. c), 6 ^{to} párr. del RC. (Véase Sesión del Pleno del 11 de mayo de 2011)	Pleno del Congreso. La mitad más uno del número de los Congresistas presentes
LEYES AUTORITATIVAS	Mayoría simple
LEYES DE AMNISTÍA	Mayoría simple
LEYES DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL	Mayoría simple
LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL Art. 206 de la CP; Art. 81, inc. a) del RC.	1.- Aprobación en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas

		2.- Aprobación con los votos favorables de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso, para luego ser sometidas a ratificación mediante referéndum
LEYES ORGÁNICAS. (Aprobación o modificación) Art. 81, inc. b) del RC; Art. 106, 2 ^{do} . párr. de la CP.		La mitad más uno del número legal de Congresistas
PRÓRROGA DEL ESTADO DE SITIO		Mayoría simple
LEYES QUE ESTABLECEN SELECTIVA Y TROPORALMENTE UN TRATAMIENTO TRIBUTARIO ESPECIAL PARA DETERMINADA ZONA DEL PAÍS. Art. 79 de la CP. Práctica parlamentaria.		2/3 del número de los Congresistas presentes
TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS (En Comisión Permanente). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} . párr. de la CP.		3/5 del número legal de los miembros
TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS (En el Pleno). Art. 81, inc. d) del RC; Art. 80, 3 ^{er} . párr. de la CP.		Mayoría simple
TRATADOS INTERNACIONALES (No requieren doble votación)	TRATADOS ORDINARIOS	Mayoría simple
	TRATADOS CON HABILITACIÓN LEGISLATIVA	El mismo procedimiento que rige para la reforma de la Constitución Política
	TRATADOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS	El Pleno toma conocimiento
DESIGNACIÓN, ELECCIÓN, RATIFICACIÓN, RESTITUCIÓN, REMOCIÓN, DECLARACIÓN DE VACANCIA DE ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO (No requiere doble votación)		
BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. (Elección de tres miembros del Directorio). Art. 86 de la CP.		Mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso
BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. Ratificación de designación del Presidente del Directorio. (En Comisión Permanente) Art. 86, 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC.		Mayoría absoluta del número legal de miembros
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA. Remoción de los miembros. Art. 157 de la CP.		2/3 del número legal de miembros del Congreso
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. (Propuesto por Resolución Suprema). Designación / remoción. (En Comisión Permanente) Arts. 82, 2 ^{do} . párr; 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC.		Mayoría simple
DEFENSOR DEL PUEBLO. Designación / remoción / declaración de vacancia. Art. 161 de la CP; Arts. 6; 64, inc. c); 93 del RC; Art. 2 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; Art. 1 de la Ley N° 26535, Ley que sustituye artículo de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.		2/3 del número legal de miembros del Congreso

SUPERINTENDENTE DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES. Ratificación de su designación. (Es designado mediante Resolución Suprema). (En Comisión Permanente). Art. 87, 101 de la CP; Arts. 6 y 93 del RC.	Mayoría simple
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Designación / restitución de miembros. Art. 201 de la CP; Art. 6 del RC; Art. 8 de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.	2/3 del número legal de miembros del Congreso
RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO	
AGENDA LEGISLATIVA (En el Pleno del Congreso) Art. 29, 2 ^{do} . párr. del RC.	Mayoría simple
CUADRO DE COMISIONES Art. 36, 1 ^{er} párr. del RC.	Mayoría simple
REGLAMENTO DEL CONGRESO (modificaciones).	La mitad más uno del número legal de Congresistas
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL POLÍTICO	
ADMISIÓN A DEBATE DE LAS MOCIONES DE ORDEN DEL DÍA (Salvo en lo que se refiere a la conformación de comisiones investigadoras, mociones de interpelación o de censura) Art. 68, 2 ^{do} . párr. del RC.	Mayoría de Congresistas hábiles
ADMISIÓN A DEBATE Y APROBACIÓN DE LAS MOCIONES DE ORDEN DEL DÍA QUE SOLICITAN LA CONFORMACIÓN DE COMISIONES INVESTIGADORAS Art. 88, inc. a) del RC. Práctica parlamentaria.	35% de votos a favor de los miembros hábiles del Congreso
ADMISIÓN DE MOCIÓN DE INTERPELACIÓN Art. 83, inc. b) del RC	Por lo menos el tercio de Congresistas hábiles
ADMISIÓN DE MOCIÓN QUE SOLICITA LA VACANCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Art. 89-A, inc. b) del RC.	Por lo menos el 40% de Congresistas hábiles
MOCIÓN DE CENSURA A MINISTROS Art. 86, inc. a) del RC.	Más de la mitad del número legal de miembros del Congreso
MOCIÓN DE VACANCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Art. 89-A, inc. d) del RC.	2/3 del número legal de miembros del Congreso
CUESTIÓN DE CONFIANZA Art. 86, inc. c) del RC.	Mayoría simple
OTRAS VOTACIONES	
APROBACIÓN DEL ACTA DE UNA SESIÓN Art. 54, inc. b) del RC.	Mayoría simple
CONFORMACIÓN DE UNA COMISIÓN DE REDACCIÓN Art. 78, 3 ^{er} párr. del RC.	Mayoría simple de los presentes
CUESTIÓN DE ORDEN Art. 59 del RC	Mayoría simple
CUESTIÓN PREVIA Art. 60 del RC	Mayoría simple

DEJAR SIN EFECTO UN ACUERDO ANTERIOR DE LA COMISIÓN PERMANENTE (cuando exista un hecho sobreviniente en los procesos de designación de altos funcionarios) Precedente parlamentario	La mitad más uno del número legal de miembros de la Comisión Permanente
ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO (EN PRIMERA VUELTA) Práctica parlamentaria	La mitad más uno de los Congresistas presentes
ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO (EN SEGUNDA VUELTA) Art. 12, inc. d) del RC.	La mayoría de los votos
EXONERACIÓN DE SEGUNDA VOTACIÓN POR EL PLENO DEL CONGRESO O POR LA COMISIÓN PERMANENTE Práctica parlamentaria	Mayoría simple
EXONERACIONES Y DISPENSAS POR LA JUNTA DE PORTAVOCES	Véase cuadro del párrafo 42 del presente Manual
LEVANTAMIENTO DEL FUERO Art. 16, penúltimo párr. del RC	La mitad más uno del número legal de Congresistas
PRESENTACIÓN DE LA MISMA INICIATIVA LEGISLATIVA U OTRA SOBRE MATERIA IDÉNTICA A LA QUE FUE RECHAZADA DENTRO DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES	La mitad más uno del número legal de Congresistas
RECONSIDERACIÓN (de una votación del Pleno) Art. 58, 2 ^{do} párr. del RC.	Más de la mitad del número legal de Congresistas
RECONSIDERACIÓN DE RECONSIDERACIÓN Art. 58, 2 ^{do} párr. del RC.	2/3 del número legal de Congresistas
REEMPLAZO DE UN CONGRESISTA POR EL ACCESITARIO Art. 25, 2 ^{do} párr. del RC.	La mitad más uno del número legal de Congresistas
RECTIFICACIÓN DE VOTACIÓN A MANO ALZADA Art. 58, 1 ^{er} párr. del RC.	Mayoría simple
SANCIÓN A UN CONGRESISTA POR ACTOS DE INDISCIPLINA Arts. 24, inc. c); 61, inc. b) del RC.	Mayoría simple
PROCEDER A VOTACIÓN SECRETA Art. 57 del RC.	2/3 de los miembros hábiles del Pleno

* * * * *

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Nº 047-2004-AI/TC
FUNDAMENTOS 47 AL 61
CONCERNIENTES A LAS ANTINOMIAS Y A LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS

(...)

2.2.1. La normatividad sistémica y la coherencia normativa

47. El ordenamiento jurídico implica un conjunto de normas vigentes vistas en su ordenación formal y en su unidad de sentido.

Dentro de todo ordenamiento se supone que hay un conjunto de conexiones entre diferentes proposiciones jurídicas: más aún, lo jurídico deviene en una normatividad sistémica ya que las citadas conexiones constituyen una exigencia lógico-inmanente o lógico-natural del sentido mismo de las instituciones jurídicas.

En puridad, una norma jurídica sólo adquiere sentido de tal por su adscripción a un orden. Por tal consideración, cada norma está condicionada sistémicamente por otras. El orden es la consecuencia de una previa construcción teórica-instrumental.

Al percibirse el derecho concreto aplicable en un lugar y espacio determinado como un orden coactivo, se acredita la conformación de una totalidad normativa unitaria, coherente y ordenadora de la vida coexistencial en interferencia intersubjetiva.

El ordenamiento conlleva la existencia de una normatividad sistémica, pues el derecho es una totalidad es decir, un conjunto de normas entre las cuales existe tanto una unidad como una disposición determinada. Por ende, se le puede conceptualizar como el conjunto o unión de normas dispuestas y ordenadas con respecto a una norma fundamental y relacionadas coherentemente entre sí.

Esta normatividad sistémica se rige bajo el criterio de la unidad, ya que se encuentra constituida sobre la base de un escalonamiento jerárquico, tanto en la producción como en la aplicación de sus determinaciones coactivas.

48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la coherencia normativa. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional.

49. Ahora bien, el ordenamiento jurídico está compuesto por una diversidad de disposiciones o normas producidas por diversas fuentes, muchas de las cuales pueden llegar a contraponerse afectando la coherencia del ordenamiento^{1[71]}. Por ello existen en todo ordenamiento principios o criterios para subsanar estos conflictos. Desde el punto de vista del momento en que se realiza la coherencia, se distingue:

(a) criterios que realizan la coherencia en el *momento de producción del Derecho*. Y entre ellos,

1.º los que conciernen directamente a la *validez* de los *actos* normativos y sólo indirectamente a la de las disposiciones o normas producidas por ellos (es el caso del criterio de competencia).

2.º los que están directamente relacionados con la *validez* de las *normas y disposiciones* jurídicas (es el caso del criterio de jerarquía).

(b) criterios que realizan la coherencia en el momento de *aplicación del Derecho*. Son aquellos que versan directamente sobre las relaciones entre los distintos tipos de *normas* válidas y que, por tanto, operan sólo en el momento de aplicación del Derecho, especialmente en la aplicación judicial (es el supuesto de los criterios de especialidad, cronológico y de prevalencia).^{2[72]}

50. Considerando el sistema de fuentes que diseña nuestra Constitución, y

1 [71] BETEGÓN, Jerónimo, GASCÓN Marina, DE PÁRAMO, Juan Ramón, PRIETO, Luis. Ob. Cit., p. 227.

2 [72] BETEGÓN, Jerónimo, GASCÓN Marina, DE PÁRAMO, Juan Ramón, PRIETO, Luis., Ob. Cit., p. 228.

que serán relevantes para la solución de la presente controversia, analizaremos los criterios, en nuestro caso principios, que realizan la coherencia del sistema jurídico en el siguiente orden:

- a) Principios que resuelven las antinomias.
- b) Principio de jerarquía.
- c) Principio de competencia.

2.2.1.1. Principios que resuelven las antinomias

51. Lo opuesto a la coherencia es la antinomia o conflicto normativo; es decir, la acreditación de situaciones en las que dos o más normas que tienen similar objeto prescriben soluciones incompatibles entre sí, de forma tal que el cumplimiento o aplicación de una de ellas implica la violación de la otra, ya que la aplicación simultánea de ambas normas resulta imposible.

Como puede colegirse, la coherencia se afecta por la aparición de las denominadas antinomias. Estas se generan por la existencia de dos normas que simultáneamente plantean consecuencias jurídicas distintas para un mismo hecho, suceso o acontecimiento. Allí, se cautela la existencia de dos o más normas afectadas por el “síndrome de incompatibilidad” entre sí.

La existencia de la antinomia se acredita en función de los tres presupuestos siguientes:

- Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan a un mismo ordenamiento; o que se encuentren adscritas a órdenes distintos, pero, sujetas a relaciones de coordinación o subordinación (como el caso de una norma nacional y un precepto emanado del derecho internacional público).
- Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad tengan el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal o material).
El ámbito temporal se refiere al lapso dentro del cual se encuentran vigentes las normas.
El ámbito espacial se refiere al territorio dentro del cual rigen las normas (local, regional, nacional o supranacional).
El ámbito personal se refiere a los *status*, roles y situaciones jurídicas que las normas asignan a los individuos. Tales los casos de nacionales o extranjeros; ciudadanos y pobladores del Estado; civiles y militares; funcionarios, servidores, usuarios, consumidores, vecinos; etc.
El ámbito material se refiere a la conducta descrita como exigible al destinatario de la norma.

- Que las normas afectadas por el síndrome de incompatibilidad pertenezcan, en principio, a la misma categoría normativa; es decir, tengan homóloga equivalencia jerárquica.

Como expresión de lo expuesto puede definirse la antinomia como aquella situación en que dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento y con la misma jerarquía normativa son incompatibles entre sí, por tener el mismo ámbito de validez.

2.2.1.1.2. Clasificación de las antinomias

52. Las antinomias pueden ser clasificadas según el tipo de conflicto que generan y su grado de relación.

a) Por el tipo de conflicto que generan

En esta hipótesis pueden ser observadas como:

a.1.) Conflictos bilaterales-unilaterales

Son bilaterales cuando el cumplimiento de cualquiera de las normas en conflicto implica la violación de la otra. Tal el caso cuando se castiga y no se castiga administrativamente una conducta.

Son unilaterales cuando el cumplimiento de una de las normas en conflicto implica la violación de la otra, mas no al revés. Tal el caso cuando se castiga penalmente con prisión efectiva al infractor que tiene más de veinte años, y en otra, se castiga al infractor que tiene la edad base de dieciocho años.

a.2.) Conflictos totales-parciales

Son totales cuando el cumplimiento de una de las normas supone la violación integral y entera de la otra.

Son parciales cuando la aplicación de una de las normas implica la violación segmentada de la otra.

a.3.) Conflictos necesarios y posibles

Son necesarios cuando el cumplimiento de una de las normas implica irreversiblemente la violación de la otra.

Son posibles cuando el cumplimiento de una implica solo la eventualidad de la violación de la otra.

De acuerdo a esta clasificación se pueden plantear las siguientes combinaciones:

- Conflictos bilaterales, necesarios y totales.
- Conflictos bilaterales, necesarios y parciales.
- Conflictos bilaterales, parciales y necesarios respecto a una de las normas en conflicto y posibles respecto a la otra.
- Conflictos bilaterales, parciales y solo posibles respecto a las dos normas en conflicto.
- Conflictos unilaterales, parciales y posibles.

En cambio, no caben los conflictos bilaterales, totales y posibles; ni tampoco los conflictos unilaterales, parciales y necesarios.

b) Por su grado de relación

En esta hipótesis pueden ser observadas como:

b.1.) Las antinomias directas

Que aluden a dos normas que expresa, inequívoca y claramente se contradicen.

b.2.) Las antinomias indirectas

Cuando dos normas que sin tener referencia mutua entre sí llegan a contradecirse. Dicha contradicción se produce por la diferencia o dispersidad en los patrones axiológicos o teleológicos en que se sustentan, y se resuelve mediante alguno de los modos de integración.

2.2.1.1.3. Las consecuencias contradictorias

53. La doctrina ha establecido las tres siguientes:

- a) Incompatibilidad entre una que manda hacer algo y otra que lo prohíbe.
- b) Incompatibilidad entre una norma que manda hacer algo y otra que permite no hacerlo.
- c) Incompatibilidad entre una norma que prohíbe hacer algo y otra que permite hacerlo.

2.2.1.1.4. Principios aplicables para la resolución de antinomias

54. A lo largo de la historia del derecho la legislación de cada país ha establecido principios de esta naturaleza, ya sea de forma explícita o implícita.

En relación a ello, se pueden citar los diez siguientes:

a) Principio de plazo de validez

Esta regla señala que la norma tiene vigencia permanente hasta que otro precepto de su mismo o mayor nivel la modifique o derogue, salvo que el propio texto hubiere establecido un plazo fijo de validez.

Excepcionalmente, puede presentarse el caso que una norma quede sin valor legal alguno, como consecuencia de una sentencia que declara su inconstitucionalidad.

Este principio se sustenta en lo dispuesto por el artículo 103° de la Constitución y en el artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil, que señalan que: “La ley solo se deroga por otra ley”.

b) Principio de posterioridad

Esta regla dispone que una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior. Ello presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo. Dicho concepto se sustenta en el artículo 103° de la Constitución y en el artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil.

c) Principio de especificidad

Esta regla dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima esta en su campo específico.

En suma, se aplica la regla de *lex posteriori generalis non derogat priori specialis* (la ley posterior general no deroga a la anterior especial).

Este criterio surge de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139 de la Constitución y en el artículo 8° del Título Preliminar del Código Civil, que dan fuerza de ley a los principios generales del derecho en los casos de lagunas normativas.

d) Principio de favorabilidad

Es una regla solo aplicable a materias de carácter penal, y supone aplicar la norma que más favorezca al reo. Este criterio surge de lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución.

e) Principio de envío

Esta regla es aplicable en los casos de ausencia de regulación de un hecho, por parte de una norma que debió contemplarlo. Ante ello, se permite o faculta accionar a otro precepto que sí lo prevé. Debe advertirse que este principio solo se cumple cuando una norma se remite expresamente a otra, para cubrir su falta de regulación. Es el caso de las normas del Título Preliminar del Código Civil.

f) Principio de subsidiariedad

Esta es una regla por la cual un hecho se encuentra transitoria o provisionalmente regulado por una norma, hasta que se dicte o entre en vigencia otra que tendrá un plazo de vida indeterminado.

g) Principio de complementariedad

Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regido parcialmente por una norma que requiere completarse con otra, para cubrir o llenar la regulación de manera integral. Es el caso de la relación existente entre una ley y su reglamento.

h) Principio de suplementariedad

Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regulado por una norma base, que otra posteriormente amplía y consolida. En puridad, el segundo precepto abarcará al primero sin suprimirlo. Tal el caso de lo establecido en el artículo 25° de la Constitución que señala que la jornada ordinaria de trabajo fijada en ocho horas diarias o de cuarenta y ocho horas semanales, puede ser reducida por convenio colectivo o por ley.

i) Principio de ultractividad expresa

Esta regla es aplicable cuando el legislador determina de manera expresa que recobra vigencia una norma que anteriormente hubiere quedado sin efecto. En este sentido, la parte *in fine* del artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil la ha recogido con suma claridad.

j) Principio de competencia excluyente

Esta regla es aplicable cuando un órgano con facultades legislativas regula un ámbito material de validez, el cual, por mandato expreso de la Constitución o una ley orgánica, comprende única y exclusivamente a dicho ente legisferante.

Dicho principio se aplica de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139° de la Constitución y en el artículo 8° del Título Preliminar del Código Civil.

2.2.1.2. El principio de jerarquía

55. La Constitución contiene un conjunto de normas supremas porque estas irradian y esparcen los principios, valores y contenidos a todas las demás pautas jurídicas restantes. En esa perspectiva el principio de jerarquía deviene en el canon estructurado del ordenamiento estatal.

El principio de jerarquía implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Consecuentemente, como

bien afirma Requena López,^{3[73]} es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella.

Con referencia a este principio estructurado del sistema, el artículo 51.º de la Constitución dispone que:

La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

En ese sentido, el referido artículo afirma los principios de supremacía constitucional que supone una normatividad *supra* –la Constitución– encargada de consignar la regulación normativa básica de la cual emana la validez de todo el ordenamiento legal de la sociedad política. Como bien afirma Pérez Royo,^{4[74]} el mundo del derecho empieza en la Constitución (...) no existe ni puede existir jurídicamente una voluntad superior a la Constitución.

La Constitución es una especie de super ley, de *norma normarum*, que ocupa el vértice de la pirámide normativa.

56. El principio de jerarquía puede ser comprendido desde dos perspectivas:

- a) La jerarquía basada en la cadena de validez de las normas.

Al respecto, Requena López^{5[75]} señala que el principio de jerarquía hace depender la validez de una norma sobre otra. Por ende, dicha validez se debe entender como la conformidad de una norma con referencia de otra u otras que sean jerárquicamente superiores.

En esa perspectiva, el Tribunal Constitucional ha expresado:

El orden jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen, es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas.^{6[76]}

3 [73] REQUENA LÓPEZ, Tomás. *El principio de jerarquía normativa*. Madrid: Civitas, 2004, p. 133.

4 [74] PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Ed. Marcial. Pons, 2000.

5 [75] REQUENA LOPEZ, Tomás: Ob. Cit., p. 133.

6 [76] Caso Sesenta y cuatro Congresistas de la República contra la Ley N.º 26285, Exp. N.º 005-2003-AI/TC, fundamento 3.

Agregando que:

Con ello se postula una prelación normativa con arreglo a la cual, las normas se diversifican en una pluralidad de categorías que se escalonan en consideración a su rango jerárquico.

Dicha estructuración se debe a un escalonamiento sucesivo tanto en la producción como en la aplicación de las normas jurídicas.

Esta jerarquía se fundamenta en el principio de subordinación escalonada. Así la norma inferior encuentra en la superior la razón de su validez; y, además obtiene ese rasgo siempre que hubiese sido conocida por el órgano competente y mediante el procedimiento previamente establecido en la norma superior.^{7[77]}

b) La jerarquía basada en la fuerza jurídica distinta de las normas.

Al respecto, se precisa que

la fuerza o eficiencia de una fuente pueden definirse como su capacidad para incidir en el ordenamiento (...) creando derecho objetivo o modificando el ya existente, su potencialidad frente a las otras fuentes.^{8[78]}

Asimismo, exponen^{9[79]} que mediante el concepto de fuerza jurídica atribuible a cada forma normativa se establece una ordenación jerárquica del sistema de fondo, según la cual las relaciones entre las fuentes se desarrollan conforme a dos reglas básicas:

1º En virtud de su fuerza activa, una fuente puede modificar: a) cualquier disposición o norma de fuerza inferior a la suya, y b) cualquier disposición o norma de su misma fuerza.

2º En virtud de su fuerza pasiva, ninguna disposición o norma puede modificarla por una fuente de fuerza inferior.

57. Hasta aquí nos encontramos con criterios formales para determinar la prevalencia de una fuente normativa sobre otra. Sin embargo, del concepto de fuerza pasiva deriva directamente una condición de validez de las normas jurídicas, pero también, indirectamente, una condición de validez de las

7 ^[77] *Ibíd.*, fundamento 5.

8 ^[78] BETEGÓN, Jerónimo, GASCÓN Marina, DE PÁRAMO, Juan Ramón, PRIETO, Luis. *Ob. Cit.*, p. 230.

9 ^[79] *Ob. Cit.*, p. 231.

disposiciones jurídicas en las que tales normas están contenidas. En efecto, la fuerza pasiva de las normas supone que:

Es inválida la norma cuyo contenido contradiga el contenido de otra norma de grado superior.

A su vez, como una disposición puede contener varias normas jurídicas (es decir es susceptible de varias interpretaciones), es inválida la disposición que no contenga ni una sola norma (ni una sola interpretación) válida. Dicho de otro modo, es válida la disposición que contenga al menos una norma válida.^{10[80]}

58. En ese sentido el Tribunal Constitucional ha establecido:

La validez en materia de justicia constitucional, en cambio, es una categoría relacionada con el principio de jerarquía normativa, conforme al cual la norma inferior (v.g. una norma con rango de ley) será válida sólo en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la norma superior (v.g. la Constitución). Constatada la invalidez de la ley, por su incompatibilidad con la Carta Fundamental, corresponderá declarar su inconstitucionalidad, cesando sus efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la sentencia de este Tribunal que así lo declarase (artículo 204° de la Constitución), quedando impedida su aplicación a los hechos iniciados mientras tuvo efecto, siempre que estos no hubiesen concluido, y, en su caso, podrá permitirse la revisión de procesos fenecidos en los que fue aplicada la norma, si es que ésta versaba sobre materia penal o tributaria (artículos 36° y 40° de la Ley N.° 26435 —Orgánica del Tribunal Constitucional).^{11[81]}

59. De lo expuesto se colige que el principio de jerarquía es el único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores. Ergo, la invalidez es la consecuencia necesaria de la infracción de tal principio.

Los requisitos para que una norma pueda condicionar la validez de otra, imponiéndose jerárquicamente, son los siguientes:

10 ^[80] *Ibíd.*

11 ^[81] Caso Colegio de Abogados del Cusco y otros, Exps. N.°s 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, N.° 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, N.° 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC (acumulados), fundamento 2.

- a) Relación ordinamental
La prelación jerárquica aparece entre normas vigentes en un mismo ordenamiento constitucional.
- b) Conexión material
La prelación jerárquica aparece cuando existe un enlace de contenido, objeto o ámbito de actuación entre una norma superior y otra categorialmente inferior.
- c) Intersección normativa.
La prelación jerárquica aparece cuando la legítima capacidad regulatoria de una norma contraría al mandato u ordenación de contenidos de otra norma.

En efecto, para que una norma categorialmente superior cumpla su función, es vital que no pueda ser desvirtuada por aquella cuya producción regula.

En resumen el principio de jerarquía implica la determinación por una norma de la validez de otra, de allí que la categorialización o escalonamiento jerárquico se presente como el único modo posible de organizar eficazmente el poder normativo del Estado.

60. El principio de jerarquía opera en los ámbitos siguientes:

- a) La creación de las normas.
- b) La abrogación o derogación de las normas.
- c) La aplicación de las normas.

El principio de jerarquía y el principio de competencia (que se abordará posteriormente) se complementan para estructurar el orden constitucional, definiendo las posibilidades y límites del poder político.

Como bien señala Fernández Segado, la pirámide jurídica

implica la existencia de una diversidad de normas entre las que se establece una jerarquización, de conformidad con la cual una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango. Ello, a su vez, implica que el ordenamiento adopte una estructura jerarquizada, en cuya cúspide obviamente se sitúa la Constitución.^{12[82]}

12 ^[82] FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson, 1992, p. 96.

Ello denota la existencia de una clara correlación entre la fuente de la que emana una norma, la forma que ésta ha de adoptar y su fuerza jurídica.

El precepto que regula la producción normativa de un país es una norma superior; mientras que la producida conforme a esa regulación es la norma inferior.

En toda estructura jerárquica existen tres tipos de normas, a saber, las normas productoras, las normas ejecutoras y las normas ejecutoras-productoras.

Al respecto, veamos lo siguiente:

Las *normas productoras*, en un sentido muy amplio, son aquellas que revelan la expresión y ejercicio de un poder legislativo (originario o derivado), que promueven y condicionan la expedición de otras normas a las cuales se les asigna una jerarquía inferior. Es el caso de la Constitución y de buena parte de las leyes.

Las *normas ejecutoras* son aquellas que dan cumplimiento a lo dispuesto o establecido en una norma productora. Tal el caso de las resoluciones.

Las *normas ejecutoras-productoras* son aquellas que realizan ambas tareas simultáneamente. Tal el caso de una buena parte de las leyes y los decretos.

61. La pirámide jurídica nacional debe ser establecida en base a dos criterios rectores, a saber:

a) *Las categorías*

Son la expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente determinada por la Constitución o por sus normas reglamentarias.

Ellas provienen de una especie normativa; es decir, aluden a un conjunto de normas de contenido y valor semejante o análogo (leyes, decretos, resoluciones, etc.).

b) *Los grados*

Son los que exponen una jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría. Tal el caso de las resoluciones (en cuyo orden decreciente aparecen las resoluciones supremas, las resoluciones ministeriales, las resoluciones viceministeriales, etc.)

En nuestro ordenamiento existen las siguientes categorías normativas y sus subsecuentes grados:

Primera categoría

Las normas constitucionales y las normas con rango constitucional

1er. grado : La Constitución.

2do. grado : Leyes de reforma constitucional.

3er. grado : Tratados de derechos humanos.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 206° de la Constitución es la norma que implícitamente establece la ubicación categorial de las denominadas leyes constitucionales. De allí su colocación gradativamente inferior en relación a la Constitución en sí misma.

Segunda Categoría

Las leyes y las normas con rango o de ley.

Allí aparecen las leyes, los tratados, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el Reglamento del Congreso, las resoluciones legislativas, las ordenanzas regionales, las ordenanzas municipales y las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley.

En atención a los criterios expuestos en el caso Marcelino Tineo Silva y más de cinco mil ciudadanos [Expediente N° 0010-2002-AI/TC] los decretos leyes se encuentran adscritos a dicha categoría [cf. los párrafos 10 y ss. de dicha sentencia]

Tercera categoría

Los decretos y las demás normas de contenido reglamentario.

Cuarta categoría

Las resoluciones.

1er. grado:

Las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.).

2do. y demás grados descendentes:

Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional.

Quinta categoría

Los fallos jurisdiccionales y las normas convencionales.

Debe señalarse finalmente que, conforme se estableció en el caso Sesenta y Cuatro Congresistas de la República contra la Ley N.º 26285, Exp. N.º 005-2003-AI/TC, en esta materia resulta aplicable el principio de jerarquía funcional en el órgano legislativo.

Esta regla señala que, a falta de una asignación específica de competencia, prima la norma producida por el funcionario u órgano legislativo funcional de rango superior. Su aplicación se efectúa preferentemente hacia el interior de un organismo.

Este principio se deduce lógicamente de la estructura de jerarquía funcional operante en cada organismo público. Así, en el gobierno central se deberán tener en cuenta las normas generales previstas en los artículos 37º y ss. del Decreto Legislativo N.º 560 –Ley del Poder Ejecutivo–; y, de manera particular, lo dispuesto por las leyes orgánicas.

(...)

* * * * *

ÍNDICE TEMÁTICO

(Las cifras remiten a los números de los párrafos y de las fichas)

210

A

ABSTENCIÓN, 81; Ficha 48.

ACLARACIÓN AL TEXTO APROBADO POR EL PLENO, Ficha 63.

ACTA, 46, 80, 90, 99, 100; Fichas 27, 45.

ACTOS PARLAMENTARIOS (v. *Anexo I*)

ACUERDO NACIONAL, Fichas 2, 25, 104.

ACUERDOS DE LA COMISIÓN, 28 al 34.

ACUMULACIÓN, 24, Ficha 19.

---efectos, Ficha 18.

---finalidad, Ficha 17.

ACTUALIZACIÓN (v. *Proyectos de ley*).

AGENDA DEL PLENO, 37 al 43, 45; Ficha 24.

---ampliación, (v. *Junta de Portavoces*)

---asuntos urgentes, 47.

---distribución, 38, Ficha 24.

---elaboración, 37, 41.

---modificación, 42, 47. (v. *Junta de Portavoces*).

---órganos e instrumentos de programación, 37 al 43.

---prioridades, 47.

AGENDA INFORMATIVA, Ficha 24.

AGENDA LEGISLATIVA, 41, 43, 48; Fichas 2, 25. (v. *Anexo I*).

ALLANAMIENTO, 115.

---aprobación, 125.

---promulgación, 126; Ficha 78.

ALUSIÓN, 58; Ficha 32.

AMNISTÍA (v. *Ley de amnistía*)

ANTINOMIA (v. *Anexo III*)

ARCHIVAMIENTO, 33, 34, 84, 92, 208, 289; Ficha 115.

ARMAS DE GUERRA (v. *Tropas extranjeras*).

ASISTENCIA (v. *Tablero electrónico*).

---lista, Ficha 26.

- AUTÓGRAFA**, Fichas 59, 64.
 ---enmiendas, Ficha 63.
 ---firmas, 106.
 ---formatos, Fichas 66, 76, 77, 78.
 ---observaciones (v. *Observaciones del Presidente de la República*).
 ---plazo para la redacción, 105.
 ---redacción, 103, 104; Fichas 60, 62.
 ---remisión al Diario Oficial, Ficha 79.
 ---remisión al Presidente de la República, 107; Fichas 67, 68.
 ---remisión al Presidente de la República, durante el régimen bicameral, Ficha 69.
 ---rúbricas/vistos, Ficha 65.
- AUTORIZACIÓN DE VIAJE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** (v. *Viajes al exterior del Presidente de la República*).

C

- CESE DE VIGENCIA DE LA LEY** (v. *Ley*).
- CLASES DE VOTACIONES** (v. *Votación*).
- COLEGIOS PROFESIONALES**, 1, 12; Ficha 6.
- COMISIÓN DE REDACCIÓN**, 102, 104; Ficha 57.
 ---composición, 101.
 ---en el régimen bicameral, Ficha 58.
 ---solicitud de conformación, 101.
- COMISIÓN PERMANENTE**, 158, 169, 171, 188, 221, 227, 257, 287; Fichas 42, 50, 89, 100, 101. (v. *Anexo I*).
 ---asuntos que no puede tratar 162, 170.
- COMISIÓN PRINCIPAL**, Fichas 13, 19, 22.
 ---criterios, Ficha 19.
- COMISIÓN SECUNDARIA**, Fichas 13, 22.
- CONGRESISTAS HÁBILES** (v. *Anexo I*).
- CONSEJO DIRECTIVO**, 22, 28, 37, 39, 40, 41, 42, 45, 49, 141, 224; Fichas 15, 24, 72, 97, 115.
- COSTUMBRE** (v. *Anexo I*).
- CRÉDITO SUPLEMENTARIO**
 ---aprobación en Comisión Permanente, 257.
 ---concepto, 253.
 ---no requiere doble votación, 95.
 ---trámite, 256.
- CUARTO INTERMEDIO**, 55, 64; Fichas 29, 39.
 ---plazo, 65.
- CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA** (v. *Ley de la Cuenta General de la República*).

- CUESTIÓN DE ORDEN**, 62, 63; Ficha 38.
CUESTIÓN PREVIA, 20, 27, 59, 60, 61; Fichas 33 al 37.
 ---de pase o vuelta a comisión, Ficha 35.
 ---para ampliar el tiempo del debate, Ficha 37-A.
 ---para concluir el debate, Fichas 36, 37.

D

- DEBATE**, 40, 48, 49, 59, 62, 68, 72, 97, 142[E], 147, 150; Ficha 43.
 ---clausura, 73; Fichas 36, 37.
 ---de dictamen en mayoría, 55.a
 ---de dictamen por unanimidad, 53; Ficha 51.
 ---de dictámenes divergentes (comisión principal y comisión secundaria), 55.b
 ---duración, 68.
 ---general, 55.
 ---incidentes, 55.c al 67.
 ---modalidad, 40.
 ---participación de los Ministros, 70; Ficha 41.
 ---participación del Presidente del Congreso, 71; Ficha 42.
 ---prioridades, 42, 48, 191, 212, 218.
 ---suspensión, 66.
- DECLARATORIA DE GUERRA Y FIRMA DE LA PAZ**
 ---aprobación, 213.
 ---prioridad en el debate, 212.
 ---promulgación, 214.
 ---requisitos, 211.
 ---titular de la iniciativa, 5, 9, 210.
- DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**, 138; Ficha 83.
- DECRETO DE ENVÍO** (v. *Proyectos de ley*).
- DECRETO LEGISLATIVO**, 164. (v. *Delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo*).
 ---constitucionalidad, Ficha 93.
 ---control parlamentario y jurisdiccional, Ficha 95.
 ---fase de integración, Ficha 94.
 ---límites, 165.
 ---límite material, 166.
 ---límite temporal, 167.
 ---noción, Ficha 92.
 ---procedimientos excepcionales, 168.
- DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS**, 158.
 ---a la Comisión Permanente, 169 al 171.
 ---al Poder Ejecutivo, 159 al 168.
 ---materias indelegables, 162.

DERECHO DE INICIATIVA LEGISLATIVA, 1; Ficha 7. (v. *Iniciativa legislativa*).

DEROGACIÓN (v. *Ley*).

DESACUMULACIÓN, Ficha 18.

DÍAS HÁBILES O CALENDARIO, Ficha 56.

DICTAMEN, 24, 31, 32; Ficha 21.

---conjunto, 34.

---dispensa, 145; Ficha 22.

---en mayoría, 28.

---en minoría, 29.

---improcedencia, 145.

---modificaciones y aportes, 72; Ficha 43.

---negativo, 33.

---plazo, 25, 27; Ficha 16.

---por unanimidad, 30, 53.

---proyectos sin dictamen expeditos para su debate; Ficha 22.

---publicación, 35; Ficha 10.

---retiro de firmas, 36.

---sobre proyectos de ley de índole tributaria, 26

---sobre proyectos de ley observados, 27.

---sustentación, 51, 52, 54; Fichas 29, 30.

---votación, 84, 86; Ficha 51.

DISPENSA (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

DISPENSA DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA, 89, 93, 99; Ficha 52.

---efectos, 100.

DOBLE VOTACIÓN, 93, 96, 98.

---asuntos que no requieren, 95.

---dispensa (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

---exoneración (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

---plazo, 97.

DOCTRINA (v. *Anexo I*).

E

ENVÍO A COMISIÓN, 17, 18, 19, 20, 22; Fichas 12, 13, 14.

---dispensa (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

---exoneración (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

ESTADO DE SITIO (v. *Prórroga del estado de sitio*).

EXONERACIÓN (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (v. *Presentación de Iniciativas Legislativas {requisitos}*).

F

FE DE ERRATAS, 133.

---costo, Ficha 82.

---plazos, 136, 137.

---titular de la solicitud, 134

---trámite, 135.

FIRMA DE LA PAZ (v. *Declaratoria de guerra y Firma de la paz*).

FIRMAS

---en autógrafas (v. *Autógrafo*).

---en dictámenes, 28, 29, 30.

---en proyectos de ley, 4, 8, 14; Ficha 1.

---retiro (v. *Retiro*).

G

GUERRA (v. *Declaratoria de guerra y Firma de la paz*).

GRUPO PARLAMENTARIO, 4, 42, 53, 101; Fichas 1, 3. (v. *Anexo I*).

H**HABILITACIONES DE PARTIDAS**

---aprobación en Comisión Permanente, 257.

---concepto, 255.

---trámite, 256.

I

INCIDENTES EN EL DEBATE (v. *Debate*).

INCONSTITUCIONALIDAD, 138; Ficha 83.

INFORME DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 26; Ficha 23.

INGRESO DE TROPAS EXTRANJERAS SIN ARMAS DE GUERRA, 195. (v. *Ley que autoriza el ingreso de tropas extranjeras*).

---autorización del Poder Ejecutivo, 206.

---dación de cuenta al Congreso, 207, 208.

---requisitos de la resolución ministerial, 209.

INHIBICIÓN, 32.

INICIATIVA DE GASTO, 5, 236; Ficha 9.

INICIATIVA LEGISLATIVA, 2 (v. *Presentación de iniciativas legislativas; Retirada/ Retiro*).

---derecho, 1.

---publicación, 15; Ficha 10 (v. *Iniciativa Legislativa Ciudadana*).

---requisitos, 3 al 14; Ficha 8.

INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA, 14.

---admisión, 292.

---aprobación, 301.

---envío a comisión, 294, 295.

---inicio del proceso, 290

---número de firmas requeridas, 14; Ficha 7-A

---plazo para su evaluación, 299.

---presentación al Congreso, 293.

---prioridad, 296.

---promulgación, 301.

---promulgación (si fue aprobada por referéndum), 310; Ficha 121.

---publicación, 294.

---rechazo, 304.

---referéndum, 305 al 309.

---representantes de los autores en Comisión, 297.

---verificación de firmas, 291.

---votación, 300, 301.

INSISTENCIA, 114, 116; Fichas 46, 73.

---aprobación, 124

---promulgación, 124; Ficha 77.

INSTITUCIONES PÚBLICAS AUTÓNOMAS (v. *Presentación de iniciativas legislativas*).

INTERRUPCIONES, 55, 56, 57.

J

JUNTA DE PORTAVOCES, 42.

---atribuciones (v. cuadros de los párrafos 42 y 142).

---votación de acuerdos, 42, 142 (v. *Procedimiento Legislativo Abreviado*).

L

LEGISLACIÓN

---vacíos y defectos, 139.

LEGISLATURA (v. *Anexo I*).

LEY (v. *Autógrafa*).

- aprobación, 93, 98, 100, 101, 102; Ficha 55.
 - autonomía, Ficha 81.
 - cese de vigencia, 138.
 - derogación, Fichas 83, 84, 85.
 - desuso / *desuetudo*, Ficha 85.
 - error material (v. *Fe de erratas*).
 - numeración y publicación, Ficha 80.
 - obligatoriedad, 132.
 - promulgación, 118 al 126; Fichas 74 al 78.
 - publicidad, 127, 128, 129.
 - rectificación (v. *Fe de erratas*).
 - secreta, 129.
 - vacíos o defectos (v. *Legislación*).
 - vigencia, 130, 131.
- LEY AUTORITATIVA**, 158.
- aprobación, 163.
 - constitucionalidad, Ficha 93.
 - materias indelegables, 162.
 - requisitos, 161.
- LEY DE AMNISTÍA**, Ficha 96.
- procedimiento parlamentario, 173.
 - titular de la iniciativa, 172.
- LEY DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL**
- aprobación, 177.
 - órgano que la aprueba, 176.
 - promulgación, 178.
 - publicación, 178, 179.
 - requisitos, 175.
 - titular de la iniciativa, 174.
- LEY DE ENDEUDAMIENTO**, 228
- debate, 232; Fichas 106, 109.
 - fecha de presentación, 230.
 - publicación del proyecto, 232.
 - remisión a comisión, 233.
 - sustentación, 231, 232; Ficha 109.
 - titular de la iniciativa, 229.
 - votación, 228.
- LEY DE EQUILIBRIO FINANCIERO**, 228.
- debate, 232; Fichas 106, 109.
 - fecha de presentación, 230.
 - publicación del proyecto, 232.
 - remisión a comisión, 233.
 - sustentación, 231, 232; Ficha 109.
 - titular de la iniciativa, 229.

---votación, 228.

LEY DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 162, 168, 251; Ficha 116.

---concepto, 258.

---envío a comisión, 262; Ficha 114.

---comisión revisora en el régimen bicameral, Ficha 117.

---dictamen, 263; Ficha 115.

---fecha de presentación, 261.

---indelegabilidad, 162.

---no requiere doble votación, 95.

---promulgación, 265.

---pronunciamiento del Pleno, 264, 265.

---requisitos, 260.

---titular de la iniciativa, 259.

---votación, 266.

LEY ORGÁNICA, 152.

---indelegabilidad, Ficha 89.

---materias que regula, 154.

---modificación, 156; Fichas 89, 91.

---numeración, 157; Ficha 90.

---órgano que la aprueba, 156.

---requisitos, Fichas 87, 88.

---titular de la iniciativa, 153.

---trámite y votación, 155.

LEY DE PRESUPUESTO, 234 al 236.

---aceptación o disconformidad del Presidente del Consejo de Ministros, 245; Ficha 108.

---control de su ejecución, 249 al 251.

---criterios, prioridades y estructura, 237 al 239; Ficha 104.

---debate, 232, 242, 243; Fichas 106, 109.

---elaboración, Fichas 105, 112.

---estudio en Comisión, 241.

---fecha de presentación, 230; Ficha 103.

---envío de la autógrafa al Poder Ejecutivo, 247.

---promulgación excepcional, 248; Fichas 110, 111.

---publicación del proyecto, 232.

---remisión a comisión, 233.

---restricciones, 240.

---sustentación, 231; Fichas 107, 109.

---titular de la iniciativa, 229.

---votación, 246.

LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, 268, 273; Fichas 118, 119.

---aprobación, 271, 272.

---debate en legislatura ordinaria ampliada, Ficha 118-A.

---promulgación, 274.

---órgano que la aprueba, 270.

---titular de la iniciativa, 269.

LEY QUE AUTORIZA EL INGRESO DE TROPAS EXTRANJERAS, 195 (v. *Ingreso de tropas extranjeras sin armas de guerra*).

---envío a comisión, 200.

---no requiere doble votación, 95, 203.

---órgano que aprueba la autorización, 201; Ficha 100.

---procedimiento legislativo, 200 al 204.

---promulgación, 204, 205.

---requisitos, 199

---titular de la iniciativa, 196, 198,

---votación, 202.

LISTA DE ASISTENCIA (v. *Asistencia*).

M

MAYORÍA (v. *Acuerdos de la Comisión*).

MINISTROS EN EL PLENO (v. *Debate*).

MINORÍA (v. *Acuerdos de la Comisión*).

N

NUEVO PROYECTO, 117.

NUMERACIÓN DE LA LEY (v. *Ley*).

NÚMERO HÁBIL DE CONGRESISTAS (v. *Anexo I*).

O

OBSERVACIONES AL ACTA, 46; Ficha 27.

OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 108; Ficha 71.

---alternativas de pronunciamiento de las comisiones, 114 (v. *Allanamiento; Insistencia; Nuevo Proyecto*).

---plazo de presentación, 109.

---plazo para el pronunciamiento de las comisiones, 113.

---retiro, 110; Ficha 70.

---trámite, 112; Ficha 72.

OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES (v. *Votación*).

ORDEN DEL DÍA, 39, 48.

- PARTICIPACIÓN DE LOS MINISTROS EN EL DEBATE** (v. *Debate*).
- PARTICIPACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO EN EL DEBATE** (v. *Debate*).
- PAZ** (v. *Declaratoria de guerra y Firma de la paz*).
- PERÍODO ANUAL DE SESIONES** (v. *Anexo I*).
- PERÍODO PARLAMENTARIO** (v. *Anexo I*).
- PERSONAL MILITAR EXTRANJERO** (v. *Tropas extranjeras*).
- PLAZO PARA EMITIR DICTAMEN** (v. *Dictamen*).
- PLIEGO PRESUPUESTARIO**, Ficha 113.
- PODER JUDICIAL**, 11, 154; Fichas 3, 95, 105, 112.
- POLÍTICAS DE ESTADO** (v. *Acuerdo Nacional*).
- PRÁCTICA PARLAMENTARIA** (v. *Anexo I*).
- PRECEDENTE PARLAMENTARIO** (v. *Anexo I*).
- PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS**, 3.
- autoridades electorales, Ficha 7.
 - Ciudadanos, 14 (v. *Iniciativa Legislativa Ciudadana*).
 - Colegios profesionales, 12; Ficha 6.
 - Congresistas, 4, 5, 6, 7; Fichas 1, 2, 3.
 - Gobiernos Locales, 12.
 - Gobiernos Regionales, 12.
 - Instituciones públicas autónomas, 12, 13.
 - Otros Poderes del Estado, 11; Ficha 5.
 - Presidente de la República, 8, 9, 10; Ficha 4.
 - requisitos, Fichas 8, 9.
- PRESUPUESTO** (v. *Ley de Presupuesto*).
- PRESUPUESTO DEL CONGRESO**, 5; Ficha 105.
- PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL**, Ficha 112.
- PRIMERA VOTACIÓN** (v. *Votación*).
- PRINCIPIO DE COLABORACIÓN DE PODERES**, 159, 236; Ficha 41.
- PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**, Fichas 10, 47.
- PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES**, Fichas 5, 41.
- PRIORIDAD** (v. *Debate {prioridades}*).
- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**
- flexibilidad, 140.
- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ABREVIADO**, 140, 141; Ficha 86.
- abreviación de la etapa “aprobación por doble votación”, 148.
 - abreviación de la etapa “debate en el Pleno”, 147.
 - abreviación de la etapa “estudio en comisión” y “dictamen”, 143, 144, 145.
 - desventajas, 150, 151.
 - instancia competente, 142.
 - ventajas, 149.
 - votación, 142.

PROMULGACIÓN, 118.

---formatos, Fichas 74, 76, 77, 78.

---por el Presidente de la República, 120, 121; Ficha 74 (v. cuadro del párrafo 226).

---por el Presidente del Congreso, 122 al 126; Fichas 75 al 78 (v. cuadro del párrafo 226).

---titularidad, 119.

PRÓRROGA DEL ESTADO DE SITIO, 5, 187, 188.

---órgano que aprueba la prórroga, 192.

---prioridad en el debate, 191.

---promulgación, 194.

---requisitos, 190.

---titular de la iniciativa, 189.

---votación, 193.

PROYECTOS DE LEY, 1.

---actualización, 7; Ficha 3.

---acumulación (v. *Acumulación*).

---con carácter de urgente, 10; Ficha 4.

---copia, 6.

---decreto de envío, 18.

---de índole tributaria, 26; Ficha 23.

---denominación según el autor, 2.

---envío/remisión a comisión, 17 al 21; Fichas, 12, 13, 14.

---estudio en comisión, 23, 24.

---presentación (v. *Presentación de iniciativas legislativas*).

---publicación, 15; Ficha 10 (v. *Iniciativa Legislativa Ciudadana*).

---requisitos, Ficha 8. (v. *Presentación de iniciativas legislativas*).

---retiro, 16; Ficha 11.

---solicitud de remisión, 22; Fichas 15, 16.

PUBLICACIÓN

---de dictámenes (v. *Dictamen*).

---de leyes (v. *Ley*).

---de proyectos de ley (v. *Proyectos de ley*).

PUBLICIDAD DE LAS SESIONES (v. *Sesión*).**Q****QUÓRUM**, 44.

---Consejo Directivo, 39.

---verificación, 73, 74.

R

RECHAZO DE UNA PROPOSICIÓN DE LEY, 92 (v. *Iniciativa Legislativa Ciudadana*).

RECONSIDERACIÓN, 88 al 90; Ficha 52.

---presentación, 88, 89.

---reconsideración vs. Insistencia, Ficha 73.

---votación, 88, 90.

RECONSIDERACIÓN DE RECONSIDERACIÓN, 91.

RECTIFICACIÓN DE LAS VOTACIONES, 87.

REFERÉNDUM, 271, 302, 304 al 309.

REFORMA CONSTITUCIONAL (v. *Ley de Reforma de la Constitución*).

REGISTRO ELECTRÓNICO (v. *Tablero electrónico*).

REGLAMENTO DEL CONGRESO, 180; Fichas 97.

---incongruencias, Ficha 118.

---modificación, 183.

---modificación en el régimen bicameral, Ficha 99.

---naturaleza jurídica, Ficha 98.

---numeración, 185.

---promulgación, 184.

---publicación, 186.

---titular de la iniciativa, 181.

---votación, 183.

REMISIÓN DE PROYECTOS DE LEY O DE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS A LAS COMISIONES (v. *Proyectos de ley*).

REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY (v. *Presentación de iniciativas legislativas*).

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS, 225, 226.

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO, 180 al 186; 225, 226; Ficha 102.

---fórmulas de promulgación, Ficha 99-A.

RETIRO

---de dictamen, 21.

---de firmas de dictamen, 36.

---de iniciativas legislativas, 16.

---de iniciativas legislativas en el régimen bicameral, Ficha 11.

---de observaciones a autógrafas, 110; Ficha 70.

S

SEGUNDA VOTACIÓN (v. *Votación {doble}*).

SEPARACIÓN DE PODERES (v. *Principio de Separación de Poderes*).

SESIÓN, 45.

- concepto, Ficha 40.
- “continuada” o “permanente”, 69.
- convocatoria, 45.
- duración, Ficha 40.
- fin, Ficha 40.
- inicio, 44, 46.
- publicidad, 78; Ficha 47.
- secreta, 78; Ficha 47.
- suspensión, 67.

SOLICITUD DE REMISIÓN DE UN PROYECTO DE LEY A COMISIONES, 22; Fichas 15, 16.

SUSPENSIÓN (v. *Debate/Sesión*).

T

TABLERO ELECTRÓNICO, 79, 80; Fichas 45, 49.

TÉCNICA LEGISLATIVA, 108; Ficha 61.

TEXTO CONSENSUADO, Ficha 29.

TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS

- aprobación en Comisión Permanente, 257.
- concepto, 254.
- trámite, 256.

TRATADOS INTERNACIONALES

- concepto, 275.
- con habilitación legislativa, 283, 284; Ficha 120.
- denuncia, Ficha 120-A.
- ejecutivos, 285 al 289.
- no requiere doble votación, 95, 280.
- ordinarios, 276 al 282.
- publicación en el diario oficial, Ficha 119-A.
- titular de la iniciativa, 9.

TROPAS EXTRANJERAS, 195 (v. *Ley que autoriza el ingreso de tropas extranjeras; Ingreso de tropas extranjeras sin armas de guerra*).

- concepto, 197.

U

URGENTE (v. *Proyecto de ley {con carácter de urgente}*).

VACANCIA EN EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 215, Ficha 119.

VACATIO LEGIS, 131.

VIAJES AL EXTERIOR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

---aprobación, 215; Ficha 101.

---informe del Presidente del Consejo de Ministros al Congreso, 222 al 224.

---por la Comisión Permanente, Ficha 101.

---no requiere doble votación, 95.

---prioridad en el debate, 47, 218.

---promulgación, 220.

---prórroga del plazo de permanencia en el exterior, 221.

---requisitos, 217.

---titular de la iniciativa, 216.

---votación, 219.

VIGENCIA DE LA LEY (v. *Ley*)

VOTACIÓN, 73 al 77, 92 al 95; Ficha 50. (v. *Abstención; Reconsideración; Rectificación; Tablero electrónico*).

---a mano alzada, 79, 87.

---doble (v. *Doble votación*)

---inferior al quórum, 86.

---nominal, 80.

---oportunidad, 73 al 77; Fichas 33, 46.

---oral, 80; Ficha 49.

---primera, 95, 98.

---pública, 79.

---repetición, Ficha 49.

---resultados, 82, 85; Ficha 48, 54.

---secreta, 79.

---segunda (v. *Doble votación*).

---sin debate, Ficha 51.

VOTO DEL PRESIDENTE, 82; Ficha 50.

* * * * *

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
SEPTIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ



ISBN: 978-612-45721-8-0



9 786124 572180