

INFORME FINAL
GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN INTEGRAL DE LAS
REFORMAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

I. ANTECEDENTES

En la primera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, celebrada el día 23 de agosto de 2016, se aprobó el plan de trabajo para el periodo anual de sesiones 2016-2017, donde se consideró la conformación de 3 grupos de trabajo, entre los cuales se encuentra el Grupo de Trabajo encargado de la evaluación integral de las reformas al Reglamento del Congreso.

El encargo que se encomendó a nuestro grupo fue realizar una evaluación técnica y concordante con la normatividad constitucional y legal sobre las proposiciones relacionadas con la modificación del Reglamento del Congreso de la República.

En esa misma sesión se aprobó, por unanimidad, que el grupo esté conformado por los señores congresistas:

- Miguel Antonio Castro Grández, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, elegido como Coordinador del grupo de trabajo.
- Yonhy Lescano Ancieta, del Grupo Parlamentario Acción Popular, como miembro titular del grupo de trabajo.
- Oracio Pacori Mamani, del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, como miembro titular.

1.1 Modificación de la composición del grupo de trabajo

Con fecha 17 de octubre, mediante Oficio 212-2016-2017-ADP-D/CR del 14 de octubre, la Comisión de Constitución y Reglamento fue comunicada de la salida del titular de la Comisión, Congresista Oracio Pacori Mamani, y del ingreso, en su reemplazo, del Congresista Alberto Quintanilla Chacón.

La salida del Congresista Pacori impactó en las coordinaciones del grupo de trabajo; por lo que con fecha 22 de noviembre de 2016, en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, se solicitó que pueda ingresar al grupo otro Congresista miembro del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, como titular. En tal sentido, se acordó, por unanimidad de los presentes, el ingreso, como miembro, del Congresista Alberto Quintanilla Chacón.

A la fecha, los Congresistas miembros titulares del grupo de trabajo son:

- Miguel Antonio Castro Grández, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, elegido como Coordinador del grupo de trabajo.
- Yonhy Lescano Ancieta, del Grupo Parlamentario Acción Popular, como miembro titular.
- Alberto Quintanilla Chacón, del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, como miembro titular.

1.2 Vigencia del grupo de trabajo

En principio se aprobó que el grupo de trabajo tenga una vigencia de 60 días; sin embargo, debido a las dilaciones en la recepción de las propuestas requeridas por dicho grupo, el día lunes 7 de noviembre de 2016, en la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión, se solicitó una prórroga hasta el día viernes 18 de noviembre, pedido que fue aceptado por la Comisión de Constitución y Reglamento

Posteriormente, en la Décima Sesión Ordinaria llevada a cabo el día martes 22 de noviembre, se acordó ampliar el plazo por dos semanas más (es decir, hasta el día martes 6 de diciembre de 2016), a fin de que todos los integrantes del grupo de trabajo puedan estudiar y debatir las propuestas.

1.3 Proyectos de ley remitidos al grupo, para estudio

Durante la vigencia del grupo de trabajo, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió 8 proyectos de ley. En el siguiente cuadro se describen los documentos recibidos:

Oficio 029-2016-2017-CCR/CR del 29 de agosto de 2016. ¹	Proyecto de Ley 05/2016-CR, que propone incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten.
Oficio 065-2016-2017-CCR/CR, del 6 de setiembre de 2016	Proyecto de Ley 109/2016-CR, que propone modificar los artículos 75 y 25 del Reglamento del Congreso y crea la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC).
Oficio 120-2016-2017-CCR/CR, del 13 de setiembre de 2016	Proyectos de ley 76/2016- CR, que propone modificar los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso; y 229/2016-CR, que propone la modificación de los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
Oficio 475-2016-2017-CCR/CR, del 16 de noviembre de 2016	Proyecto de Ley 61/2016-CR, por el que se propone modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso, referido a la aplicación temporal de la inmunidad parlamentaria.
Oficio 512/2016-CR, del 23 de noviembre de 2016.	Proyecto de Ley 263/2016-CR, por el que se propone otorgar la condición de permanente de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso.
Oficio 513-2016-2017-CCR/CR, del 23 de noviembre de 2016	Proyecto de Ley 453/2016-CR, por el que se propone priorizar el debate en el Pleno del Congreso, de los informes emitidos por las comisiones de Ética Parlamentaria, Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y Acusaciones Constitucionales.
Oficio 544-2016-2017-CCR/CR del 24 de noviembre del 2016	Proyecto de Ley 625/2016-CR, por el que se propone modificar el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, referido al control político de los decretos de urgencia

¹ El Proyecto de Ley 05/2016-CR fue enviado nuevamente mediante Oficio 503-2016-2017-CCR/CR de fecha 22 de noviembre de 2016.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

1. Sesiones realizadas

a. Sesión de instalación

En la sesión celebrada el 26 de agosto del 2016, en la Sala María Elena Moyano, se instaló formalmente el Grupo de Trabajo encargado de la evaluación integral de las reformas al Reglamento del Congreso de la República. Participaron los señores Congresistas Miguel Antonio Castro Grández en su calidad de coordinador, y el Congresista Yonhy Lescano Ancieta en su calidad de miembro titular. Estuvo ausente el Congresista Oracio Ángel Pacori Mamani (miembro titular).

En la misma sesión se dio inicio a sus funciones.

El primer acuerdo fue aprobar un plan de trabajo del grupo, con el objetivo de evaluar de manera integral el Reglamento del Congreso de la República y determinar las reformas que sean necesarias.

Para este fin, se acordó que se evaluarían los aportes que se recibieran de los distintos grupos parlamentarios y entidades del Estado, de tal manera que se pueda encontrar propuestas de consenso que sirvan para la elaboración de un proyecto de reforma integral del Reglamento del Congreso.

b. Primera sesión ordinaria

La primera sesión ordinaria se llevó a cabo el día 15 de setiembre del 2016. Participaron los señores Congresistas Miguel Antonio Castro Grández en su calidad de coordinador, y el Congresista Yonhy Lescano Ancieta en su calidad de miembro titular. Estuvo ausente el Congresista Oracio Ángel Pacori Mamani (miembro titular).

En dicha sesión, el señor Congresista coordinador del Grupo de Trabajo Miguel Antonio Castro Grández, dio cuenta del encargo encomendado por el Pleno de la Comisión de Constitución y Reglamento relacionado con el estudio y debate de los proyectos de ley 76/2016-CR y 229/2016-CR, sobre modificaciones a los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso, con la finalidad de desincentivar el transfuguismo parlamentario.

El plazo que tenía el grupo de trabajo para elaborar el informe de estos proyectos fue de 7 días. El Congresista Yonhy Lescano Ancieta se comprometió en presentar un informe en el transcurso de la tarde de ese mismo día.

c. Segunda sesión ordinaria

La segunda sesión del grupo se realizó el día 16 de setiembre del 2016. Participaron los Congresistas miembros del grupo, señores: Miguel Antonio Castro Grández, coordinador del grupo de trabajo; Yonhy Lescano Ancieta, miembro titular; el Congresista Oracio Ángel Pacori Mamani, miembro titular; y el Congresista Mario Canzio Álvarez, en calidad de asistente.

En dicha sesión se aprobó por unanimidad el Informe del proyecto del dictamen recaído en los proyectos de ley 76/2016-CR y 229/2016-CR, que proponen modificar el Reglamento del Congreso con la finalidad de desincentivar el transfuguismo parlamentario.

Dicho informe contenía dos posiciones, una en mayoría y la otra en minoría. La primera posición correspondió al criterio de los Congresistas de la República, señores Yonhy Lescano Ancieta y Oracio Ángel Pacori Mamani; en tanto que la segunda posición, en minoría, del Congresista Miguel Castro Grández.

d. Tercera sesión ordinaria

En la tercera sesión ordinaria, celebrada el 30 de setiembre del 2016, se reunieron los Congresistas Miguel Antonio Castro Grández y el Congresista Yonhy Lescano Ancieta. En esa reunión se acordó, por unanimidad, solicitar aportes para la

Reforma del Reglamento del Congreso de la República a los distintos grupos parlamentarios y diversas entidades del Estado.

Al respecto, cabe precisar que se enviaron los siguientes oficios:

- Oficio 171-2016-2017-MCG/CR dirigido al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
- Oficio 170-2016-2017-MCG/CR dirigido al Presidente de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
- Oficio 169-2016-2017-MCG/CR dirigido al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- Oficio 168-2016-2017-MCG/CR dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Oficio 167-2016-2017-MCG/CR dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros
- Oficio 165-2016-2017-MCG/CR dirigido al Grupo Parlamentario Fuerza Popular
- Oficio 164-2016-2017-MCG/CR dirigido al Grupo Parlamentario Frente Amplio
- Oficio 163-2016-2017-MCG/CR dirigido a la Célula Parlamentaria Aprista
- Oficio 162-2016-2017-MCG/CR dirigido al Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso
- Oficio 161-2016-2017-MCG/CR dirigido al Grupo Parlamentario Acción Popular
- Oficio 160-2016-2017-MCG/CR dirigido al Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio

Cabe indicar que a la fecha, el grupo de trabajo no ha recibido ninguna respuesta de manera formal.

2. Otros aportes recibidos

Durante la vigencia del grupo de trabajo, se recibieron valiosos aportes que servirán como insumo para la elaboración de una propuesta legislativa, la que los miembros se comprometen a presentar a través de sus respectivos grupos parlamentarios; siendo estos los siguientes:

2.1 Propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático, presentado por la Asociación Civil Transparencia²

Con relación a las propuestas de reforma de la Asociación Civil Transparencia, en su segundo eje denominado ¿Cómo mejorar el funcionamiento del Congreso? se proponen 10 acciones con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las funciones del Congreso, fortalecer el ejercicio de la representación, mejorar el debate y la producción legislativa y desincentivar el transfuguismo.

En el siguiente cuadro se resumen cada una de las 10 acciones que se proponen:

PROPUESTAS DE REFORMA INSTITUCIONAL	
1	<ul style="list-style-type: none">• Mayor permanencia en la conformación de comisiones del Congreso.• No miembros accesorios.• Reducción de número de comisiones.
2	<ul style="list-style-type: none">• Límites al personal de confianza.• Las comisiones del Congreso contarían con un grupo de asesores parlamentarios elegidos mediante concurso de méritos.• El personal administrativo de todos los congresistas también sería elegido por concurso de méritos.• Ambos grupos de funcionarios se regirían por la Ley del Servicio Civil.
3	<ul style="list-style-type: none">• Continuidad en el número de bancadas.• Los que dejen de formar parte de un partido político durante el ejercicio de su cargo como congresistas no puedan integrarse a otras bancadas o crear una nueva.• Quienes decidan separarse de la alianza con la que postularon a las elecciones generales, se incorporarían al grupo mixto.
4	<ul style="list-style-type: none">• Reforzamiento de la semana de representación.• Los congresistas deben publicar sus agendas y visitar un número determinado de provincias de la región más allá de su capital.
5	<ul style="list-style-type: none">• Predictibilidad y transparencia en la actividad parlamentaria.• Se debe permitir que la población pueda conocer con anticipación los asuntos legislativos que se abordarán en cada sesión del Pleno y de

² Ver todo el aporte de la Asociación Civil Transparencia en http://www.transparencia.org.pe/documentos/propuestas_de_reforma_institucional.pdf

	<p>las Comisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La página web del Congreso de la República debe contener información actualizada semanalmente sobre el trabajo de cada uno de los congresistas.
6	<ul style="list-style-type: none"> o Creación de la Oficina de Estudios Económicos del Congreso, con la finalidad de que esta elabore los estudios de análisis costo-beneficio de los proyectos de ley y, al mismo tiempo, pueda emitir un dictamen previo a la aprobación de cada norma legal evaluando el impacto que ésta podría tener.
7	<ul style="list-style-type: none"> o Designación oportuna de funcionarios. Si no se eligen pasado un año desde que se vencieron los mandatos de los altos funcionarios, la Corte Suprema los designaría de manera interina por dos años. Si aun así el Congreso no los designa, los funcionarios elegidos de manera interina se quedan por el plazo establecido por la ley o la Constitución.
8	<ul style="list-style-type: none"> o Curso de las iniciativas legislativas ciudadanas. Se propone que en este tipo de iniciativas, el proyecto sea discutido directamente en el pleno del Congreso.
9	<ul style="list-style-type: none"> o Levantamiento de la inmunidad parlamentaria automática cuando los Congresistas son condenados con prisión efectiva por delitos dolosos derivados de hechos previos al inicio de la función parlamentaria.
10	<ul style="list-style-type: none"> o Los congresistas que decidan postular a la reelección lo hagan por la misma circunscripción electoral por la que fueron elegidos en el periodo anterior.

2.2 Propuesta de Reglamento del Congreso de la República, presentado por el especialista en temas parlamentarios, César Delgado Guembes

Igualmente, se recibió el aporte del especialista en temas parlamentarios, César Delgado Guembes, quien en su propuesta coincide en varias de las propuestas presentadas por la Asociación Civil Transparencia, pero además, plantea la necesidad de hacer un cambio total al Reglamento del Congreso, a fin de sistematizarlo de manera coherente y ordenada, además de incluir diversos aspectos novedosos dentro de los procedimientos parlamentarios.

Su propuesta, compuesta por IX capítulos y 286 artículos, constituye un importante aporte que merece una evaluación profunda.

3. Acuerdos tomados

Este Grupo de Trabajo ha realizado un estudio de todos los proyectos para modificar el Reglamento del Congreso recibidos por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Además, ha analizado las propuestas presentadas por la Asociación Civil Transparencia y el especialista César Delgado Guembes; y luego del estudio integral del Reglamento del Congreso, considera que es necesario armonizar y concordar dichas propuestas para presentarlas mediante iniciativas legislativas, las cuales serán avaladas por los miembros de este grupo de trabajo. En consecuencia, nos comprometemos a materializar este deseo en el más breve plazo y presentar un proyecto de Reglamento del Congreso de la República, que recoja las propuestas más importantes que se han presentado, y corrija los errores o vacíos que hemos advertido que existen en el actual Reglamento, además de ordenar los artículos de una manera sistematizada, coherente y lógica, que sirva de herramienta legal para cumplir mejor con las funciones que la Constitución Política y la población ha encomendado a sus representante.

3.1. Proyecto de Ley 05/2016-CR, que propone incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten

a) Resumen de la propuesta

Este proyecto, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, propone la modificación de los artículos 70, 73, 75, 77 y 78 del Reglamento del Congreso, a fin de establecer un procedimiento de consulta cuando se aprueben dictámenes sobre los proyectos de ley que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En esos supuestos, según el proyecto de ley, debe solicitarse opinión a las organizaciones de los pueblos indígenas.

Entre los aspectos más saltantes de la propuesta se encuentran las siguientes:

- Se establece como requisito para la presentación de los proyectos de ley un comentario sobre la afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, cuando corresponda.
- Las propuestas que afecten los derechos de estos grupos deben ser decretados a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en calidad de comisión principal.
- En caso de que en primera votación se haya aprobado una propuesta que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, se debe aplicar el procedimiento de consulta previa establecido en la Ley 29785. Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC, en lo que resulte aplicable. En este caso, el Pleno delega a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología realizar el proceso de consulta previa, el que no debe exceder de 120 días calendario. La segunda votación, en estos supuestos, se realiza luego de terminada la etapa del diálogo.

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

Conforme al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa 26253 del año 1993, el Estado se comprometió a implementar las disposiciones del convenio. Entre ellas podemos mencionar³:

- Garantizar mecanismos de participación y consulta para establecer instituciones, elaborar políticas públicas, programas y planes relativos a los pueblos indígenas.
- Articular la actuación de las diferentes instancias del gobierno y contar con la participación de los pueblos indígenas a fin de que haya una acción coordinada y sistemática para la implementación del Convenio.

³ Resumen tomado del artículo denominado "El Convenio 169 de la OIT y su aplicación en Perú. Autora: Raquel Yrigoyen, del Instituto Internacional del Derecho y Sociedad. Ver todo el documento en http://www.dar.org.pe/archivos/programas/prog_3/manual_ppii_yrigoyen.pdf

- o Efectuar la correspondiente “consulta previa” antes de dar cualquier disposición o medida administrativa, de cualquier tipo, que pueda afectar a los pueblos indígenas.

Específicamente, en lo relacionado al procedimiento de “consulta previa”, el artículo del Convenio 169 señala lo siguiente:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

[...]

Como parte del proceso de implementación de estos compromisos internacionales, se aprobó, en el año 2011, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el objeto de desarrollar el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a estos grupos respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten.⁴

En dicha ley⁵, se desarrolla, entre otros aspectos, las etapas del procedimiento de consulta previa, que son:

- a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.

⁴ Artículo 1 de la Ley.

⁵ Artículo 8.

- e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.
- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- g) Decisión.

Asimismo, esta ley ha sido reglamentada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC, del año 2012, pero sólo alcanza a las medidas que dicten el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales.⁶

Es decir, el Poder Ejecutivo ha implementado, en los ámbitos de su competencia, los aspectos relativos a la aplicación y cumplimiento del Convenio 169 de la OIT; sin embargo, corresponde al Congreso de la República hacer lo propio, en lo que corresponda a los ámbitos de su competencia.

Debido a esta necesidad de implementar dentro del procedimiento legislativo lo relativo al procedimiento de la "consulta previa", es que en diversos periodos legislativos se han venido presentando propuestas similares a la contenida en el Proyecto de Ley 05/2016-CR.

Por ejemplo, podemos mencionar al Proyecto de Ley 03807/2014-CR, presentado por el entonces Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, que buscaba modificar el Reglamento del Congreso a fin de incorporar un título referido al procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas respecto de los proyectos de ley y medidas legislativas que los afecten.⁷ Otra iniciativa a resaltar es la 1183/2011-CR, que buscaba similar objetivo, pero incluyendo en el Reglamento del Congreso un anexo⁸.

⁶ Artículo 2 del reglamento.

⁷ Cabe indicar que esta propuesta fue derivada a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, pero sólo esta última presentó un dictamen favorable, en el año 2015. En el dictamen se proponía la modificación de los artículos 69, 70, 73, 75 y 78 del Reglamento del Congreso.

⁸ Este proyecto fue acumulado con el 03807/2014-CR.

Al respecto, habiéndose revisado los antecedentes legislativos, se puede afirmar que a pesar que las propuestas de ley que proponían establecer el procedimiento de consulta previa dentro del procedimiento legislativo para aprobar los proyectos de ley y otras medidas legislativas que pudieran afectar a las comunidades indígenas fueron enviadas a las Comisiones de Constitución y Reglamento (principal) y de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (segunda comisión), sólo esta última presentó el dictamen correspondiente en el periodo legislativo 2011-2016.

En consecuencia, corresponde, de manera ineludible ni aplazable, atender este compromiso pendiente asumido por el Estado Peruano cuando ratificó el Convenio 169 de la OIT.

b) Conclusiones y Recomendación

Habiéndose evaluado el contenido del Proyecto de Ley 05/2016-CR, el Grupo de Trabajo concluye lo siguiente:

- o Es necesario incluir como parte del procedimiento legislativo de aprobación de proyectos de ley, el procedimiento de consulta previa en aquellos casos en que se estén proponiendo medidas legislativas que pudieran afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- o Este procedimiento de consulta previa debiera iniciar cuando la medida legislativa está en debate y estudio en las comisiones ordinarias, y no cuando el Pleno del Congreso ya la aprobó en primera votación, como lo propone el Proyecto de Ley 05/2016-CR; toda vez que la posibilidad de modificar algunos aspectos luego del resultado de la consulta previa implicaría que la propuesta aprobada regrese a la comisión que dictaminó; perdiéndose lo avanzado, así como el tiempo y los recursos económicos y humanos que se hubieren invertido hasta ese momento.

Por lo tanto, el grupo de trabajo recomienda:

- Que se haga algunas modificaciones precisas al Proyecto de Ley 05/2016-CR; a fin que el procedimiento de consulta previa pueda realizarse durante el proceso de estudio y debate de los proyectos de ley en comisiones, de manera que cuando la propuesta llegue al Pleno del Congreso para su aprobación, se hayan realizado todas las consultas y coordinaciones necesarias para lograr un texto que evalúe las apreciaciones de los pueblos indígenas.

3.2 Proyecto de Ley 109/2016-CR, que propone modificar los artículos 75 y 25 del Reglamento del Congreso y crear la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC)

a) Resumen de la propuesta

El Proyecto de Ley 109/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Kambio, a iniciativa del Congresista de la República, señor Alberto de Bélaunde de Cárdenas, propone la modificación del artículo 26, relativo a la estructura orgánica del Parlamento, y la incorporación del artículo 75-A al Reglamento del Congreso de la República, a fin de regular la creación y funcionamiento de una Oficina de Estudios Económicos del Congreso (OEC) que se encargaría de lo siguiente:

- Absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso, las que pueden incluir la elaboración de un análisis costo-beneficio (ACB) de los proyectos de ley que sean aprobados por el respectivo grupo parlamentario.
- Emitir opinión sobre los pre dictámenes elaborados en las comisiones.

En lo que respecta al encargo de emitir opinión sobre los pre dictámenes, el proyecto señala que los dictámenes deberán incluir una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del ACB. Esta precisión se encuentra en el artículo 75-A que propone incorporar al Reglamento del Congreso.

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

Es importante señalar que la Asociación Civil Transparencia, en su propuesta de reforma institucional para el fortalecimiento democrático (aporte descrito en el 2.1 de este informe) señala la importancia de crear una Oficina de Estudios Económicos al interior del Congreso de la República con la finalidad de que ésta elabore los estudios de análisis costo-beneficio de los proyectos de ley y, al mismo tiempo, pueda emitir un dictamen previo a la aprobación de cada norma legal evaluando el impacto que ésta podría tener, por lo que se entiende que la propuesta de ley 109/2016-CR recoge, en parte, los aportes de esta asociación civil, aunque incluye aspectos de relevancia como la inclusión de análisis de impacto regulatorio de los proyectos de ley que presenten los grupos parlamentarios.

Al respecto, debemos mencionar que la preocupación del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio es válida y legítima, en el sentido que expone el proyecto (en su exposición de motivos) sobre la ausencia o deficiencia de contenido con relación al cumplimiento del ACB de los proyectos de ley, lo que podría permitir identificar los efectos de la propuesta planteada, en caso sea aprobada.

Sin embargo, consideramos que el problema de la ausencia o deficiencia del ACB en los proyectos de ley no se ha de corregir con la creación de una Oficina de Estudios Económicos, ya que se trata de diversos factores, entre los que podemos mencionar:

- o Ausencia de un concepto de lo que debe entenderse como ACB aplicable a los proyectos de ley, así como de una guía o metodología que establezca las pautas para que realización óptima de un ACB.
Aunque existe una serie de propuestas de metodología de ACB para los proyectos de ley, no existe actualmente una guía que sirva de obligatoria observancia en el proceso de elaboración de iniciativas legislativas.
- o Falta de capacidad o especialización, así como alta rotación del personal de despacho congresal que apoya en el proceso de elaboración de iniciativas legislativas.
- o Complejidad de las metodologías de ACB existentes a nivel doctrinario que son innecesarias para el fin que busca alcanzar el espíritu del artículo 75 del

Reglamento del Congreso (requisitos generales para la presentación de propuestas de ley).

Por ello, consideramos que no se deben crear más oficinas que ayuden la labor legislativa, sin que previamente no se hayan hecho los ajustes y desarrollos legislativos y de administración de personal antes descritos. Ya existen suficientes oficinas de apoyo al trabajo parlamentario, entre las que podemos mencionar el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, que cuenta con diversas áreas que apoyan con la entrega de la información que es requerida para la toma de decisiones; el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios; el Área de Estadística; entre otras; por lo que sí se cuenta con las oficinas de apoyo que se necesitan. Lo que falta es establecer los parámetros de lo que debe entenderse y abarcar el ACB para los proyectos de ley.

El proyecto de ley en estudio, además, indica que esta oficina absolvería consultas en materia económica o de impacto regulatorio, las que podrían incluir la elaboración de un ACB de los proyectos.

Al respecto, debemos señalar que el artículo 34 del Reglamento del Congreso señala, entre otros aspectos, que las comisiones son grupos de trabajo especializados que pueden absolver consultas en los asuntos que son puestos a su conocimiento de acuerdo a su especialidad; por lo que cualquier duda sobre aspectos económicos podría ser derivada a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, la que podría opinar con mejor pertinencia frente a lo que pueda señalar una oficina administrativa.

Con relación a la función de emisión de opinión de los pre dictámenes elaborados en las comisiones, debemos señalar lo siguiente:

- o En primer lugar la palabra pre dictamen no existe en el Reglamento del Congreso, por lo que sería una innovación formal que debiera ser definida a fin de que se pueda comprender con certeza que se entiende por pre dictamen.
- o En segundo lugar, si se trata de una oficina especializada en temas económicos, sólo emitiría opinión en los aspectos de su competencia. No queda claro si también incluiría otros aspectos temáticos. Además, existe ya un

área, denominada Área de Servicios de Investigación, que ofrece informes temáticos sobre temas que sean solicitados por las comisiones ordinarias. Estos informes sirven de insumo para la elaboración de dictámenes; por lo que, en vez de crear otra oficina que duplique funciones, conviene mejor reforzar las ya existentes.

b) Conclusiones y Recomendación

Por las consideraciones antes expuestas, el grupo de trabajo concluye:

- Es válida y legítima la preocupación expuesta por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, con relación a la ausencia o deficiencia en la elaboración de los ACB de los proyectos de ley.
- El problema de la nula o escasa elaboración de un ACB en las iniciativas legislativas no se debe a la ausencia de una oficina que realice ese tipo de trabajo, sino en la imprecisión en el Reglamento del Congreso, de lo que debe entenderse como ACB de proyectos de ley y lo que debe contener ese análisis. Además, se requiere de una guía o metodología de ACB que establezca los pasos a seguir por parte de los operadores legislativos en el proceso de elaboración de proyectos de ley.

En consecuencia, se recomienda:

- La revisión más profunda de las causas que generan que aun persista el problema de la diferente elaboración del ACB en los proyectos de ley, de manera que se pueda dar solución efectiva al problema y corregir estas distorsiones que se vienen presentando en las iniciativas legislativas desde hace tiempo.

3.3 Proyecto de Ley 61/2016-CR, por el que se propone modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso, referido a la aplicación temporal de la inmunidad parlamentaria

a) Resumen de la propuesta

Esta propuesta legislativa fue presentada por el Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del Congresista de la República Javier Velásquez Quesquén. Lo que propone es modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso a fin de regular la aplicación temporal de la inmunidad de proceso.

Para tal fin, propone que la inmunidad de proceso no se aplique a los procesos penales que derivan de delitos cometidos antes de la elección del Congresista. Además precisa que debe entenderse como día de la elección aquel en el que el Jurado Nacional de Elecciones proclama a los Congresistas electos.

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

En la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, celebrada con fecha 15 de noviembre de 2016; el Congresista Javier Velásquez Quesquén sustentó los fundamentos de la propuesta legislativa en estudio.

En su exposición señaló que la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria tiene como función asegurar el correcto funcionamiento del Congreso a través de la especial protección que se otorga a sus miembros. La inmunidad Parlamentaria evita que se les pueda iniciar proceso penal por denuncias con contenido político o subjetivo.

Sin embargo, precisó el exponente que se han presentado algunos cuestionamientos por el mal uso de esta prerrogativa funcional, lo que generó que el ámbito de aplicación de la inmunidad haya sido materia de modificación, a través de la Resolución Legislativa 015-2005-CR, publicada en el año 2006.

La modificación que se realizó se centró en establecer que la inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas respecto de los procesos penales iniciados por la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección como parlamentario, los que no se paralizan ni suspenden⁹.

⁹ Segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso.

El Congresista Velásquez Quesquén indicó que ese cambio en el Reglamento del Congreso debe ser precisado aún más; ya que así como está redactado, la inmunidad no protege a los congresistas sólo por procesos penales iniciados antes de su elección (es decir cuando el juez abre proceso penal a través del auto apertorio de instrucción); dejando de lado otras etapas de relevancia como son la fecha de la comisión del delito, la denuncia propiamente hecha y la investigación policial o fiscal; por lo que, mal usada esta prerrogativa, podría generar un espectro de impunidad más que de protección al Congresista para que pueda ejercer sus funciones.

Por ello, expresó, es necesario modificar el Reglamento del Congreso a fin de establecer que la inmunidad parlamentaria no protege contra procesos penales por presuntos delitos cometidos con anterioridad a su elección.

El siguiente cuadro comparativo permite visualizar de manera más precisa el cambio central de la propuesta legislativa:

Inmunidades de arresto y proceso	Inmunidades de arresto y proceso
<p>Artículo 16. [...] La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden. [...]</p>	<p>Artículo 16. [...] La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, <u>por presuntos delitos cometidos</u> con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.[...]</p>

Con relación a la inmunidad parlamentaria, es importante mencionar que existe una tendencia internacional de ir reduciendo los alcances de esta prerrogativa funcional; inclusive diversos países han derogado ya esta figura de su sistema legal. En el caso peruano, existen diversas voces académicas a favor de mantenerla y otras, de eliminarla.

Un ejemplo que se recoge en este análisis es lo señalado por el ex titular de la Defensoría del Pueblo Walter Albán, quien propone la eliminación de la inmunidad en el parlamento, debido a que, a su parecer, el Congreso de la República no da muestras de querer levantar la inmunidad parlamentaria en caso de requerimiento judicial.¹⁰ Además, presentó una estadísticas de los casos de pedido de levantamiento de inmunidad solicitados por la Corte Suprema durante los años 2008 y 2011 en la que se grafica que de 6 pedidos efectuados por ese órgano, el Congreso no levantó la inmunidad en ningún supuesto.

Sin embargo, reconocidos constitucionalistas como el doctor Javier Valle Riestra¹¹, que además forman parte del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento señala que la inmunidad tiene una jerarquía preconstitucional y supraconstitucional. Para él, esta prerrogativa, sumada a otras como la inviolabilidad de voto y opinión, protegen al congresista de cualquier vendetta política.

El Tribunal Constitucional, en el expediente 026-2006-PI/TC, a propósito de la acción de inconstitucional presentada contra la Resolución Legislativa 015-2005-CR que modificó el artículo 16 del Reglamento del Congreso¹², para reducir el ámbito de aplicación de la inmunidad parlamentaria¹³, señaló lo siguiente:

- o Conforme a l artículo 93º de la Constitución, caben dos posibilidades de protección (inmunidad de proceso amplia y estricta), y que es el Congreso de la República la encargada de adoptar cualquiera de ellas, *conforme a la natural evolución de las instituciones parlamentarias y al fin constitucional que se persigue.*
- o *La inmunidad parlamentaria debe estar acorde con las necesidades de legitimación democrática del Congreso.*

¹⁰ Tomado de una nota periodística de fecha 12 de junio de 2011. Ver toda la nota en <http://diariocorreo.pe/politica/piden-eliminar-inmunidad-parlamentaria-ante-negativa-del-congreso-a-levantarla-503878/>

¹¹ Tomado de una nota de prensa de febrero del año 2016. Ver toda la nota en <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-se-eliminar-inmunidad-parlamentaria-noticia-1876428>

¹² Esta acción de inconstitucionalidad fue presentada también contra la Resolución Legislativa N.º 025-2005-CR

¹³ Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.html>

- o *Con la reforma, el Congreso de la República optó, por el sentido de una protección estricta sobre la base de tres consideraciones: La inmunidad parlamentaria constituye un verdadero límite al principio de igualdad (toda vez que no se aplica por igual a todos los ciudadanos; también es una limitación a la tutela judicial efectiva; y es una excepción al Derecho Penal Común (pudiendo configurarse como un instrumento que tenga como consecuencia la impunidad).*

En conclusión, para el Tribunal Constitucional, señaló la constitucionalidad de la decisión del legislador de restringir el ámbito temporal de la aplicación de la inmunidad parlamentaria efectuada mediante la Resolución Legislativa 015-2005-CR, ya que se sustenta en que tiene una justificación objetiva y razonable, y es que debido a que quienes ejercen las funciones de fiscalización en un órgano político como el Congreso, no deben tener cuestionamiento alguno que se encuentre pendiente de resolver, medida que persigue la recuperación de la legitimidad ciudadana del Parlamento.¹⁴

Finalmente, con relación a la precisión de lo que debe entenderse como “día de la elección del congresista”, resulta importante evaluar si debiera ser el que señala el proyecto de ley en análisis, que sería el día en que el Jurado Nacional de Elecciones proclama a los congresistas electos; toda vez que existen diversas sentencias del Tribunal Constitucional que podrían no ser necesariamente coherentes en lo que respecta a cuándo una autoridad elegida debe ser considerada como tal.

Por ejemplo, en la sentencia recaída en el expediente 026-2006-PI/TC, este tribunal señala que *la protección contra el arresto comienza con la elección, es decir, desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo.*

Sin embargo, en la sentencia recaída en el expediente 05448-2011-AA,¹⁵ en la acción de amparo presentada por Percy Zevallos Fretel contra la resolución expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huánuco

¹⁴ Lo subrayado es nuestro.

¹⁵ Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/05448-2011-AA.pdf>

que resolvió declarar improcedente su demanda de amparo presentada contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con la finalidad de que se declare nula la Resolución 4636-2010-JNE que declaró infundado el recurso interpuesto por el partido político "Somos Perú" y que confirmó la Resolución 2542-2010-JNE que resolvió excluirlo como candidato a consejero regional de dicho partido político; el Tribunal Constitucional, ante la interrogante si se puede considerar a una persona electa, pero no proclamada, como candidata a elecciones, señaló que no, debiendo entenderse que una vez culminada la etapa de elección, la persona es una autoridad electa, más allá de que no se haya cumplido la formalidad de su proclamación y la entrega respectiva de su acreditación como tal.

b) Conclusiones y recomendación

Por el análisis expuesto en el acápite anterior, este grupo de trabajo concluye:

- o Que es constitucionalmente válida la propuesta de precisar el ámbito de aplicación de la prerrogativa funcional de la inmunidad parlamentaria, máxime si esta iniciativa se sustenta en la necesidad de mejorar la legitimidad ciudadana del Parlamento.
- o Que, es importante que el Reglamento del Congreso precise también el momento en que se inicia la aplicación de la inmunidad parlamentaria, pero debe ser materia de un estudio más especializado, debido a que podría entenderse que el congresista es autoridad al término de la elección, y en otros casos, sólo al momento de su proclamación como tal.

3.4 Proyecto de Ley 236/2016-CR, que propone otorgar la condición permanente de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

a) Resumen de la propuesta

Mediante el referido proyecto de ley presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular a iniciativa del señor Congresista Yonhy Lescano Ancieta, se propone

modificar el artículo 35, inciso a, numeral 12 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de establecer que la Comisión de Fiscalización y Contraloría tiene la condición, de forma permanente, de comisión investigadora, conforme al texto siguiente:

“Artículo 35.- Existen cuatro clases de Comisiones:

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

(...)

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

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

Sobre el particular, es preciso recordar que la atribución de investigar sobre asuntos de interés público es institucional, es decir, corresponde al Congreso de la República como poder del Estado, por lo que no se trata de un atributo exclusivo o excluyente de ninguna comisión, ni tampoco se trata de una competencia que amerite, necesariamente, una atribución interna expresa ni una comisión ad-hoc para su ejercicio.

Asimismo, cabe señalar que la función investigativa del Congreso de la República tiene sustento constitucional directo, toda vez que es el artículo 97 de la Constitución Política la que establece que puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Además, se tiene que el artículo 102 de la Norma Fundamental establece como una de las atribuciones del Congreso de la República el velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico vigente, en concreto, el Reglamento del Congreso de la República, contempla una clasificación de comisiones al interior del citado poder del Estado, diferenciando las comisiones ordinarias (entre las que se encuentra la de fiscalización y contraloría) de las de investigación. No obstante dicha clasificación, el artículo 88 de dicho Reglamento contempla expresamente que *"Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución"*.

Atendiendo a ello, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, si desea realizar investigaciones de asuntos de interés público, requiere contar con el mandato expreso del Pleno del Congreso de la República, encargo que tendría que ser efectuado por cada asunto o materia que la referida comisión requiera investigar.

Bajo ese marco, es preciso mencionar que no le ha sido ajena a la Comisión de Fiscalización y Contraloría el ejercicio de funciones investigativas. Así, por ejemplo, se advierte que durante el periodo 2011-2016, se le otorgaron encargos para que proceda como comisión investigativa, lo que conllevó a que se emitan los informes siguientes:

Cuadro
Informes emitidos por la Comisión de Fiscalización y Contraloría en ejercicio de funciones investigadoras (2011-2016)

2015-2016	Informe Final sobre los presuntos actos irregulares ocurridos en el Gobierno Regional de Loreto
	Informe final recaído en la investigación sobre posible comisión de ilícitos en los que podría haber incurrido la señora Nadine Heredia Alarcón y otras personas vinculadas, derivados del contenido de las Agendas mencionadas en las consideraciones de la Moción.
2014-2015	Investigar presuntas irregularidades en la adquisición de Inmuebles por parte del Ex Presidente Alejandro Toledo Manrique y otras personas vinculadas a dicho ciudadano, así como el origen de sus fondos para la adquisición de una residencia, tres estacionamientos vehiculares y un depósito, ubicados en

	la urbanización Las Casuarinas, del distrito de Santiago de Surco.
2013-2014	Investigar las presuntas irregularidades que se habrían cometido en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
2012-2013	Investigar las presuntas irregularidades cometidas por el señor Alexis Marcos Humala Tasso y otros, en los contratos celebrados entre las empresas con las que tiene vinculación y diversas entidades del Estado, así como el viaje del mencionado ciudadano a la Federación Rusa.
2011-2012	Investigar la presunta sustracción de más de 5000 carpetas de crédito del Banco de Materiales BANMAT, así como la situación legal y administrativa de dicha entidad.
	Investigar las presuntas irregularidades cometidas en ESSALUD en el periodo 2006 hasta el 14 de setiembre de 2011, y la real situación financiera de dicha entidad.
	Investigar las presuntas irregularidades cometidas en los Gobiernos Regionales de Áncash y Cajamarca.

Elaborado por: Grupo de Trabajo

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

Por lo tanto, no resulta una cuestión menor que se le atribuya a una comisión ordinaria el carácter de comisión investigadora o que se cree una ad-hoc para analizar de manera específica un asunto de interés público, ya que las atribuciones que ello conlleva incide directamente en los derechos fundamentales de las personas. Y es que si bien las conclusiones a las que se arribe no vinculan al Poder Judicial, puesto que no tienen una naturaleza jurídica, sino más bien política, la propia tramitación de un procedimiento investigativo conlleva la posibilidad de incidir en

derechos fundamentales o garantías constitucionales como la reserva tributaria, el secreto bancario y la libertad individual.

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

No obstante dicha finalidad constitucional legítima, no se puede desconocer el hecho que, como se ha descrito precedentemente, la Comisión de Fiscalización y Contraloría ha sido usualmente encargada por el Pleno del Congreso de la República para que haga las labores de una comisión investigadora, dado que resulte inherente a las atribuciones o funciones de "fiscalización" las de "investigación". Y es que para el adecuado ejercicio de las funciones de "fiscalización" que la comisión que se encargue de realizarlas se encuentre investida con la capacidad para "investigar", lo que implica que se le confieran facultades como los apremios a los que alude la Norma Fundamental. De ahí que se considere viable la aprobación del Proyecto de Ley 236/2016-CR.

Ciertamente, el otorgamiento de la condición permanente de comisión investigadora podría acarrear el riesgo de que la Comisión de Fiscalización y Contraloría fomule apremios sobre asuntos que no revisten de interés público; sin embargo, dicho riesgo se disipa si es que complementaria con la aprobación de la fórmula contenida en el Proyecto de Ley 236/2016-CR se establecen reglas que se apliquen al interior de la propia comisión, que establezcan de manera expresa un procedimiento para la formulación de pedidos de investigación y la aprobación del inicio de investigaciones, ello en aras de reducir el margen de discrecionalidad de una comisión parlamentaria en el ejercicio de una competencia constitucional atribuida al Congreso de la República como entidad y poder del Estado.

c) Conclusiones y Recomendación

Habiéndose evaluado el contenido del Proyecto de Ley 236/2016-CR, el Grupo de Trabajo concluye lo siguiente:

- Resulta viable que se otorgue a la Comisión de Fiscalización y Contraloría la condición permanente de comisión investigadora, con todo lo que ello implica.

Sin perjuicio de lo expuesto, el grupo de trabajo recomienda:

- Que se evalúe el establecimiento de un procedimiento y votación especial (por ejemplo, mayoría absoluta o calificada) para la aprobación al interior de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, de iniciar y llevar a cabo una investigación sobre un asunto de interés público.
- Que se evalúe la pertinencia de seguir contando con comisiones investigadoras especiales o ad-hoc, como un tipo o clase de comisión parlamentaria, si es que ya la Comisión de Fiscalización y Contraloría contará con la condición de comisión investigadora "permanente".
- Que se analice el establecimiento de mecanismos que permitan evitar la duplicidad de materias entre las investigaciones que tendrá a su cargo la Comisión de Fiscalización y Contraloría y las que serán asumidas por comisiones investigadoras ad-hoc, creadas para una materia específica.

3.5 Proyecto de Ley 453/2016-CR, por el que se propone priorizar el debate en el Pleno del Congreso, de los informes emitidos por las comisiones de Ética Parlamentaria, Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y Acusaciones Constitucionales

a) Resumen de la propuesta

Esta iniciativa legislativa, presentada por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone modificar el inciso e) del artículo 30 del Reglamento del Congreso de la República, a fin de establecer que en la agenda de cada sesión del Pleno se

prioricen los informes emitidos por las Comisiones de Ética Parlamentaria, de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y de Acusaciones Constitucionales, los que deben ser sometidos a debate y votación en la sesión del Pleno siguiente a la fecha de recepción de estos informes.

Esta propuesta se sustenta en la necesidad de mejorar las relaciones entre la ciudadanía y el Congreso de la República, estableciendo acciones de autoregulación y disciplina ante situaciones que afecten la imagen del Congreso por una conducta lesiva cometida por un parlamentario.

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

Como lo señala el artículo 94 de la Constitución Política del Perú, el Congreso regula su organización interna. El Reglamento del Congreso es la norma que desarrolla las disposiciones referidas a su organización y funcionamiento.

La propuesta presentada, sustentada en la necesidad de seguir avanzando en la construcción y recuperación de la confianza de la población en el Parlamento Nacional, y para ello plantea que los informes de las comisiones que evalúan el comportamiento y responsabilidad de los congresistas, como son la de Ética Parlamentaria, la de Acusaciones Constitucionales o la de Inmunidad Parlamentaria, sean debatidas y votadas a la mayor brevedad posible; lo que permitirá demostrar que el Congreso de la República no dilata acciones que impliquen investigación y sanción, de ser el caso, de sus miembros; sino por el contrario, las prioriza frente a otros temas de su competencia.

El Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia recaída en el expediente 0026-2006-PI/TC que:

Para avanzar en el proceso de legitimación democrática en el Perú es necesario que la ciudadanía confíe en sus líderes políticos. A su vez, esto exige que los gobernantes tengan credibilidad frente a la opinión pública y a los ciudadanos. Por ello, el parlamento tiene una labora fundamental en las acciones necesarias para consolidar la democracia que son indispensables para asegurar la gobernabilidad democrática. Las normas que están siendo

cuestiones en este proceso son algunas de las medidas que el Congreso ha empezado a adoptar para recuperar la confianza ciudadana y contribuir así a la institucionalidad democrática y a la gobernabilidad^[21].

En consecuencia, las acciones que el Congreso decida aprobar en ejercicio de su capacidad de autoregulación con fines de legitimación democrática del Parlamento, son no solo viables, sino además necesarias, a fin de adecuarse a las necesidades y reclamos de la sociedad.

c) Conclusiones y recomendación

Por las razones antes descritas, el grupo de trabajo concluye que es necesario:

- o Que se aprueben normas reglamentarias como la propuesta, que permitan consolidar la democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en su institución representativa.
- o En consecuencia, siendo viable la iniciativa legislativa materia de análisis se recomienda que se priorice su aprobación.

3.6 Proyecto de Ley 625/2016-CR, que propone modificar el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, referido al control político de los Decretos de Urgencia

d) Resumen de la propuesta

Mediante el referido proyecto de ley presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la señora Congresista Luz Filomena Salgado Rubianes, se propone modificar el artículo 91, inciso b) del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de establecer una consecuencia al incumplimiento del plazo de 15 días útiles previsto en dicho Reglamento para que la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncie sobre el decreto de urgencia en el marco del control político de dichos decretos, conforme al texto siguiente:

"Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia"

Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución y **Reglamento**, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.

Vencido el plazo de estudio, de no haber pronunciamiento, el decreto de urgencia deberá ser debatido en la siguiente sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

(...).".

Asimismo, la citada iniciativa legislativa propone corregir la denominación de la comisión informante en este procedimiento. En este sentido, donde dice: "Comisión de Constitución", propone que diga "Comisión de Constitución y Reglamento".

b) Análisis de la viabilidad de la propuesta

El Congreso de la República al tiempo de realizar el control político de los Decretos de Urgencia, debe tomar en consideración una serie de parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales que se han establecido sobre el particular.

En este orden de ideas, la Constitución Política en sus artículos 74 y 118 inciso 19¹⁶ y el Reglamento del Congreso en su artículo 91¹⁷, que forma parte del bloque de

¹⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
"Artículo 74". -

constitucionalidad en esta materia, fijan una serie de requisitos, todos ellos de carácter copulativo, para la dación de un Decreto de Urgencia, que los podemos resumir en los siguientes:

1. Que el Decreto de Urgencia trate exclusivamente de materias económicas y financieras.
2. Que consista en dictar medidas extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas.
3. Que esté involucrado el interés nacional.
4. Que no contenga materia tributaria.
5. Que se dicte con cargo de dar cuenta al Congreso.

(...). Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”

“Artículo 118°. - Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. (...).”

¹⁷ **REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

“Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia

Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.

c) La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso b) de este artículo. (Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)

d) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley.”

Estos requisitos han sido desarrollados de manera amplia y detallada por el Tribunal Constitucional, a través de su amplia jurisprudencia. Así tenemos, entre otras, las sentencias recaídas en los siguientes Expedientes:

- Expediente N° 0008-2003-AI/TC
- Expediente N° 0017-2004-AI/TC
- Expediente N° 0047-2004-AI/TC
- Expediente N° 0708-2005-AI/TC
- Expediente N° 0023-2007-AI/TC
- Expediente N° 0025-2008-AI/TC
- Expediente N° 0007-2009-AI/TC

En este sentido, a través de la jurisprudencia, el referido órgano colegiado ha desarrollado en forma extensa, a propósito de lo establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso, los criterios y parámetros para considerar a un Decreto de Urgencia constitucionalmente válido, los mismos que citaremos a continuación:

i. Que el Decreto de Urgencia cumpla con tratar exclusivamente materias económicas y financieras

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia del Expediente 0025-2008-PI/TC lo siguiente:

“3. Este Colegiado, a través de la sentencia recaída en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC, y en particular, en los fundamentos 59, 60 y 61, ha dejado claramente establecido que [...] la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19) del artículo 118º de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre ‘materia económica y financiera’.

4. Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues en sentido estricto pocas son las

cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando en todo caso proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales.” (Énfasis nuestro)

ii. Que el Decreto de Urgencia cumpla con dictar medidas extraordinarias e imprevisibles

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la anteriormente citada sentencia recaída en el Expediente 0025-2008/PI-TC, refiere lo siguiente:

“6. (...) se impone tomar en cuenta no sólo el contenido de ese dispositivo, sino también las circunstancias fácticas y el objeto de la norma, las que deben responder a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso de la República. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables (...).” (Énfasis nuestro)

iii. Que el Decreto de Urgencia cumpla con el requisito de necesidad para dictar estas medidas extraordinarias

En este extremo, el citado órgano colegiado en la sentencia del Expediente 0025-2008/PI-TC señala lo siguiente:

“6. (...).

Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.” (Énfasis nuestro)

iv. Que el Decreto de Urgencia cumpla con el requisito de transitoriedad para dictar estas medidas extraordinarias

En lo que se refiere a este requisito, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia anteriormente mencionada, lo siguiente:

“6. (...).

Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.” (Énfasis nuestro)

v. Que el Decreto de Urgencia cumpla con el requisito de generalidad para dictar estas medidas extraordinarias

Sobre este requisito en particular para evaluar la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia, el Tribunal Constitucional refirió en la mencionada STC 0025-2008/PI-TC lo siguiente:

“6. (...).

Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Expedientes Acumulados N.ºs 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, fundamento 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el ‘interés nacional’ el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.” (Énfasis nuestro)

vi. Que el Decreto de Urgencia cumpla con el requisito de conexidad para dictar medidas extraordinarias

Finalmente, el citado órgano colegiado, refiere sobre este particular requisito lo siguiente:

“6. (...).

Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza incluir en ellos ‘cualquier género de disposiciones: ni aquellas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad’.” (Énfasis nuestro)

Ahora bien, habiendo revisado los criterios para la evaluación o control ex post por parte del Parlamento sobre los Decretos de Urgencia, corresponde señalar que lo que propone la iniciativa legislativa bajo análisis es hacer efectivo el análisis de estos parámetros antes descritos por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, de tal forma que necesariamente tenga que revisar y discutir el Decreto de Urgencia. En este sentido, propone que habiendo transcurrido los quince días hábiles para su estudio y dictamen desde que el Presidente del Congreso lo ha derivado para su estudio por dicha comisión sin haber pronunciamiento, el decreto de urgencia deba ser debatido en la siguiente sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

No obstante, cabe señalar que la iniciativa legislativa *in comento* únicamente hace mención que, de no haber pronunciamiento, el decreto de urgencia deberá ser solamente debatido. Ello podría llevar en la práctica a que la Comisión de Constitución y Reglamento pasados dichos quince días sin emitir pronunciamiento alguno sobre un decreto de urgencia, únicamente programe en la siguiente sesión el debate sobre dicho decreto de urgencia, sin la obligación de emitir un dictamen o pronunciamiento expreso

alguno sobre la conformidad o no de dicho Decreto de Urgencia con los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Ello relativiza los efectos que persigue finalmente la iniciativa legislativa que es "proponer una consecuencia al incumplimiento del plazo de 15 días útiles previsto en el Reglamento del Congreso de la República para que la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncie".¹⁸ Por ello, sería conveniente precisar la fórmula legal de la propuesta legislativa a fin que no solo dicha Comisión debata el decreto de urgencia, sino también que emita dictamen expresando su conformidad o no con los parámetros antes señalados, así como las recomendaciones sobre la necesidad de su derogatoria o modificación parcial o total, si fuera el caso.

Sin duda es una alternativa viable la planteada por el proyecto de ley bajo análisis. Otra posibilidad es la que plantea el Dr. César Delgado Guembes¹⁹, al referir que el Parlamento podría disponer una convalidación presunta del Decreto de Urgencia en caso que transcurrido un plazo determinado desde su publicación no fuera objeto de pronunciamiento por el Pleno del Congreso, ello siempre que dicha condición no sea impedimento para una posterior modificación o derogación del decreto de urgencia luego de vencido dicho plazo.

Tanto la propuesta planteada por el Proyecto de Ley 625/2016-CR como la referida en el párrafo anterior, consideramos que resultan acordes con el principio de seguridad jurídica, pues los operadores jurídicos necesitan tener certidumbre jurídica sobre la situación de una norma con rango legal como lo es un decreto de urgencia, el cual desde su entrada en vigencia rige y se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes.

De otro lado, una posibilidad que no es excluyente respecto de las anteriores propuestas señaladas, es acoger el planteamiento del Dr. César Delgado Guembes, en su Propuesta de Reforma Integral al Reglamento del Congreso, en el sentido que se

¹⁸ Página 3 del Proyecto de Ley N° 625/2016-CR.

¹⁹ DELGADO GÜEMBES, César. Manual del Parlamento. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012. Pág. 545. Al respecto, César Delgado refiere: "El Congreso puede establecer una presunción sobre la existencia de los decretos de urgencia. Puede presumir que el transcurso de un período determinado sin la acción del Congreso convalida y da firmeza plena a los decretos de urgencia, independientemente de la responsabilidad del gabinete."

realice una reforma -que particularmente consideramos que debe ser de carácter constitucional en el artículo 118 inciso 19 de la Norma Fundamental- para que en todo caso, "la vigencia del decreto de urgencia no exced[a] del año fiscal en que se dicta [y que] al vencimiento del año fiscal los decretos de urgencia cadu[quen] y sólo [quepa] que vuelvan a dictarse, siempre que se fundamente suficientemente la condición sostenida de la urgencia y la extensión de su temporalidad".

Esta inclusión sería acertada tomando en consideración la materia económica y financiera sobre la cual versan los decretos de urgencia, así como su carácter transitorio, razón por la cual resulta pertinente establecer un plazo de vigencia limitado, sin vocación de permanencia indefinida en el tiempo, a diferencias de otras normas con rango de ley.

Finalmente cabe señalar que revisando la Sección Segunda del Reglamento del Congreso, en la cual se regulan los procedimientos de control político, se aprecia la notoria ausencia de un procedimiento esencial de control de un acto normativo del Poder Ejecutivo por parte del Congreso de la República, como lo son los decretos supremos que decretan los estados de excepción²⁰.

Por ello, consideramos que resultaría conveniente introducir un artículo, dentro de la Sección Segunda referida a los Procedimientos de Control Político, que se denomine "Procedimiento de control de decretos supremos sobre estados de excepción". En

²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

"Artículo 137°. - 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, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. **Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.** En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

2. **Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.** El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso." (énfasis nuestro)

atención al criterio de sistematicidad de las normas, y siendo el Reglamento del Congreso la ley orgánica y especial que concentra el control de actos normativos del Poder Ejecutivo, debe incluirse este artículo, sobre la base de los parámetros establecidos por la Constitución Política en su artículo 137 y tomando, como una referencia, los alcances regulados en su momento por la Ley N° 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República.

Ello permitiría solucionar la falta de uniformidad en el procedimiento que se ha dado en la práctica parlamentaria durante los últimos períodos parlamentarios, pues en el período 2001-2006 se realizó dicho control político de estos decretos supremos sobre la base del procedimiento contemplado en la Ley 25397, cuya vigencia fue objeto de debate; y durante el período parlamentario 2006-2011 dicho procedimiento fue distinto en la práctica.²¹

c) Conclusiones y Recomendación

Habiéndose evaluado el contenido del Proyecto de Ley 625/2016-CR, el Grupo de Trabajo concluye lo siguiente:

- Lo que propone la iniciativa legislativa bajo análisis es hacer efectivo el análisis de estos parámetros antes descritos por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, de tal forma que necesariamente tenga que revisar el Decreto de Urgencia.
- No obstante, cabe señalar que la iniciativa legislativa *in comento* únicamente hace mención que, de no haber pronunciamiento en el plazo dispuesto de quince días útiles, el decreto de urgencia deberá ser solamente debatido. Ello relativiza los efectos que persigue finalmente la iniciativa legislativa que es proponer una consecuencia al incumplimiento del plazo de quince días útiles previsto en el Reglamento del Congreso de la República para que la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncie.

²¹ Manual del Control Parlamentario. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012 Pág. 36.

- o Otra posibilidad viable es la que plantea el especialista en Derecho Parlamentario, Dr. César Delgado Guembes, al referir que el Parlamento podría disponer una convalidación presunta del Decreto de Urgencia en caso que transcurrido un plazo determinado desde su publicación no fuera objeto de pronunciamiento por el Pleno del Congreso, ello siempre que dicha condición no sea impedimento para una posterior modificación o derogación del decreto de urgencia luego de vencido dicho plazo.
- o De otro lado, analizando la Sección Segunda del Reglamento del Congreso, en la cual se regulan los procedimientos de control político, se aprecia la notoria ausencia de un procedimiento esencial de control de actos normativos del Poder Ejecutivo por parte del Congreso de la República, como lo son los decretos supremos que decretan los estados de excepción.

Por lo tanto, el grupo de trabajo recomienda:

- o Precisar la fórmula legal de la iniciativa legislativa, para darle efectividad, a fin que la Comisión de Constitución y Reglamento se ocupe no solo de debatir el decreto de urgencia, sino también, en caso de vencerse el plazo de 15 días útiles sin emitir pronunciamiento, de emitir un dictamen expresando su conformidad o no del decreto de urgencia con los parámetros antes constitucionales, legales y jurisprudenciales ya señalados, así como las recomendaciones sobre la necesidad de su derogatoria o modificación parcial o total, si fuera el caso.
- o Introducir un artículo, dentro de la Sección Segunda referida a los Procedimientos de Control Político, que se denomine "Procedimiento de control de decretos supremos sobre estados de excepción". En atención al criterio de sistematicidad de las normas, y siendo el Reglamento del Congreso de la República la ley orgánica y especial que concentra el control de actos normativos del Poder Ejecutivo, debe incluirse este artículo, sobre la base de los parámetros establecidos por la Constitución Política en su artículo 137 y tomando, como una referencia, los alcances regulados en su momento por la Ley N° 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República. Ello permitiría solucionar la falta de uniformidad en el procedimiento que se ha

aplicado en la práctica parlamentaria durante los últimos períodos en el Poder Legislativo.


III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1. Es necesaria una reforma integral del Reglamento del Congreso, a fin de adecuarlo a una dinámica parlamentaria más efectiva y eficaz, que permita mejorar la legitimidad del Parlamento ante la población, y por ello, los miembros del grupo de trabajo presentarán una iniciativa consensuada que permita lograr este objetivo.**
- 2. Con relación al Proyecto de Ley 05/2016-CR, que propone incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas que les afecten; existe la Ley 29785, que regula el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, aprobada en el año 2011, que establece un procedimiento para este fin; por lo que este grupo de trabajo considera que la regulación que establece dicha ley puede ser incluida dentro del Reglamento del Congreso.**
- 3. Respecto al Proyecto de Ley 109/2016-CR, que propone modificar los artículos 75 y 25 del Reglamento del Congreso y crea la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC); es válida y legítima la preocupación expuesta por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, con relación a la ausencia o deficiencia en la elaboración de los ACB de los proyectos de ley; sin embargo, la creación de una oficina de estudios económicos no resolverá el problema, ya que si no se elabora un correcto ACB, deberá ser observado por la Comisión respectiva y no por una oficina; ya que esta tendría facultades que no le corresponden.**
- 4. Sobre el Proyecto de Ley 61/2016-CR, por el que se propone modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso, referido a la aplicación temporal de la inmunidad parlamentaria; es constitucionalmente válida la propuesta de precisar el ámbito de aplicación de la prerrogativa funcional de la inmunidad parlamentaria, máxime si esta iniciativa se sustenta en la necesidad de**

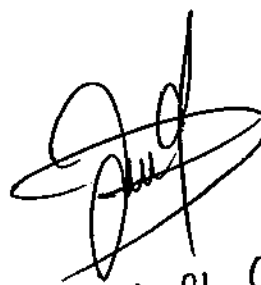
mejorar la legitimidad ciudadana del Parlamento. Además, es importante que el Reglamento del Congreso precise también el momento en que se inicia la aplicación de la inmunidad parlamentaria, pero debe ser materia de un estudio más especializado, debido a que podría entenderse que el congresista es autoridad al término de la elección, y en otros casos, sólo al momento de su proclamación como tal.

5. Con relación al Proyecto de Ley 236/2016-CR, que propone otorgar la condición permanente de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, resulta viable la aprobación de la propuesta; no obstante, se sugiere que se pueda evaluar el establecimiento de un procedimiento y votación especial (por ejemplo, mayoría absoluta o calificada) para la aprobación al interior de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, de iniciar y llevar a cabo una investigación sobre un asunto de interés público; así como la pertinencia de seguir contándose con comisiones investigadoras especiales o ad-hoc, como un tipo o clase de comisión parlamentaria, si es que ya la Comisión de Fiscalización y Contraloría contará con la condición de comisión investigadora "permanente". Finalmente, debiera estudiarse el establecimiento de mecanismos que permitan evitar la duplicidad de materias entre las investigaciones que tendrá a su cargo la Comisión de Fiscalización y Contraloría y las que serán asumidas por comisiones investigadoras ad-hoc, creadas para una materia específica, de ser el caso.
6. En relación con el Proyecto de Ley 453/2016-CR, que propone priorizar el debate en el Pleno del Congreso, de los informes emitidos por las comisiones de Ética Parlamentaria, Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y Acusaciones Constitucionales; resulta necesario aprobar normas de este tipo que permitan consolidar la democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en su institución representativa, por ello se recomienda la priorización del debate, votación y aprobación de esta iniciativa.

7. Respecto del Proyecto de Ley 625/2016-CR, que propone modificar el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, referido al control político de los Decretos de Urgencia, es viable su aprobación, con mayor estudio por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, considerando que lo que se quiere es que se realice un análisis efectivo de los parámetros constitucionales de los decretos de urgencia,
8. Finalmente, se recomienda introducir un artículo, dentro de la Sección Segunda referida a los Procedimientos de Control Político, que se denomine "Procedimiento de control de decretos supremos sobre estados de excepción", ello permitiría solucionar la falta de uniformidad en el procedimiento que se ha aplicado en la práctica parlamentaria durante los últimos periodos en el Poder Legislativo.



Yonhy Lezcano



Miguel Castro G.