



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento



INFORME N° 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR NATURALEZA Y VOTACIÓN REQUERIDA PARA LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Señor Presidente:

Mediante Oficio No.465-2006-2007-DDP-D/CR, de fecha 27 de junio de 2007, cursado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, por el encargado de la Oficialía Mayor del Congreso de la República, se comunica que en la sesión del Pleno del Congreso, celebrada el 27 de junio de 2007, con motivo del debate del Proyecto de Resolución Legislativa No. 01413/2006-CR, que propone modificar los artículos 16°, 20°, 25° y 89° del Reglamento del Congreso, referente a otorgar celeridad a los procedimientos de levantamiento de inmunidad parlamentaria y acusaciones constitucionales, así como precisar los criterios para el reemplazo de un congresista por su accesorio, surgió una duda respecto a la naturaleza del Reglamento del Congreso. En concreto, si éste tiene o no categoría de Ley Orgánica y, por tanto, cuál es la votación que requieren los proyectos de su modificación para ser aprobados.

I.- OBJETO DE LA CONSULTA

Determinar si el Reglamento del Congreso es o no una Ley Orgánica; y, en consecuencia, cuál es la votación requerida para la aprobación de los proyectos de su modificación.

II.- ANTECEDENTES

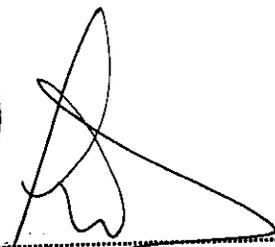
En la sesión del Pleno de fecha 27 de junio de 2007, el Proyecto de Resolución Legislativa No. 01413/2006-CR fue aprobado con mayoría simple, al obtener cincuenta y nueve (59) votos a favor, cuarenta y cuatro (44) en contra y cinco (5) abstenciones. Igualmente, en la misma sesión se aprobó una disposición transitoria a fin que las modificaciones efectuadas no se apliquen a los procesos en trámite, la que fue aprobada mediante sesenta y cuatro (64) votos a favor, cuarenta y cuatro (44) en contra y ninguna abstención. Posteriormente, se suscitó un debate respecto a si el Reglamento del Congreso debía ser (o no) considerado una Ley Orgánica.

Dentro de dicho debate el congresista Javier Bedoya De Vivanco solicitó que antes de ejecutarse la aprobación de la modificación al Reglamento del

Consejo Directivo del Congreso de la República

Lima, 21 de setiembre de 2007

Con conocimiento del Consejo Directivo, pasó al Pleno.-----



MARTHA MOYANO DELGADO
Segunda Vicepresidenta
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

Congreso, se pida informe o se consulte a la Oficialía Mayor sobre la naturaleza jurídica y rango legal de dicha fuente formal del derecho, teniendo en consideración los criterios del Tribunal Constitucional, que ha expresado que dicho Reglamento del Congreso, al ser una norma de desarrollo constitucional, tiene rango de Ley Orgánica.

Culminado el debate, la Presidenta del Congreso determinó trasladar a la Comisión de Constitución y Reglamento la referida consulta.

III.- ANÁLISIS DE LA CONSULTA

3.1. El reglamento parlamentario en el derecho comparado

El origen del reglamento parlamentario se retrotrae a la experiencia constitucional inglesa, de donde es oriunda la institución del Parlamento¹. Su desarrollo es fruto de la formulación teórica y práctica en torno a los privilegios parlamentarios. Esto es, de las garantías que, a modo de *lex privata* y a golpe de costumbres, se reivindicó con el objeto de asegurar la autonomía de las cámaras así como la libertad de acción de sus miembros, previéndose en favor de estos últimos un *régimen* jurídico singular, compatible con “la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines”².

Estas costumbres, cuya data de aparición es incierta, hasta bien entrado el siglo XIX básicamente descansó en una tradición no escrita. De modo que cuando la concepción inglesa del derecho parlamentario se trasladó al derecho continental, los primeros esfuerzos destinados a esclarecer su naturaleza culminaron en la tesis de que éste simplemente constituía un conjunto de convenciones, prácticas y usos de valor semejante a cualquier otra fuente de naturaleza consuetudinaria: “criterios de cortesía y ceremonial no obligatorios”, sin valor jurídico alguno, pues así como puede “mantenerse en cien casos” (puede) no aplicarse en el siguiente”³.

Pese a la actual tendencia de codificar en un documento escrito las normas que regulan a la institución parlamentaria, tal criterio no ha sido del todo

¹ Un panorama de lo que sucede en Inglaterra y, en general, en los países anglosajones, en Giuseppe Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè Editore, Milano 1986, pág. 2-33.

² Antonio Torres del Moral, “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N.º. 10, Madrid 1986, pág. 11.

³ Nicolás Pérez Serrano, “Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, originalmente publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, N.º. 105, Madrid 1960, ahora reproducido en sus *Escritos de Derecho Político*, T. 2, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984, pág. 987 y sgtes, por donde se cita; en particular, pág. 1022



abandonado. A partir del carácter “instrumental” del reglamento parlamentario y, por tanto, de la flexibilidad de sus disposiciones [esto es, la existencia de acuerdos y decisiones adoptadas al lado y, muchas veces, en superposición a sus normas], no faltan quienes le han negado la condición de auténtica norma jurídica⁴.

También se ha pretendido negar el carácter obligatorio del reglamento parlamentario a partir de la naturaleza *sui generis* de éste, y en particular, del hecho de tratarse de una norma “interna”, “estatutaria” o “autonómica”. Desde este punto de vista, el reglamento parlamentario no sería más que un derecho de emanación propia, totalizadora de normas elaboradas por las mismas cámaras como parte de su “natural poder auto-organizador”⁵. Y dado que su ámbito de vigencia no se extendería más allá del recinto parlamentario, éste no podría considerarse como un “acto legislativo estatal”. Se trataría, al contrario, de una manifestación de “derecho corporativo” o “estatutario”⁶, semejante al que crean las personas jurídicas de derecho privado y, por tanto, de su mismo valor.

Desde luego, planteamientos de esta naturaleza han encontrado cierto eco en la jurisprudencia constitucional comparada. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, en una de cuyas primeras sentencias (en concreto, la N.º. 27, de 1952) llegaría a sostener que de conformidad con la Ley Fundamental de Bonn el reglamento no es más que un “estatuto autónomo”⁷ y, por ello mismo, “ (...) que se encuentra en un grado inferior a la Constitución y a la ley”, de modo que la autorización al *Bundestag* para darse su propio reglamento, prevista en el artículo 40 de la Ley Fundamental, “vale sólo en el respeto de la Constitución y de las leyes”⁸.

3.2. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

3.2.1. Rango de ley y fuerza de ley del Reglamento del Congreso. Su condición de acto legislativo estatal

⁴ Cf. Michela Manetti, “Regolamenti parlamentari”, en *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIX, Giuffrè editore, Milano 1988, pág. 659-668.

⁵ G. Floridia y F. Sorrentino, “Regolamenti parlamentari”, en *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XXVI, 1991, pág. 6.

⁶ Antonio Torres del Moral, “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, citado, pág. 10.

⁷ Citado por Stefano Maria Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Cedam, Padova 1979, pág. 84.

⁸ Tendencia que, por cierto, se mantiene invariablemente en su jurisprudencia actual. Cfr. Lucia de Bernardin, “La giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* e del *Bundesverfassungsgericht* in tema di regolamenti parlamentari”, en *Diritto e Società*, N.º. 3, 2001, pág. 453-456.



Por cierto, la cuestión sobre si el reglamento parlamentario es o no una fuente formal del derecho, y cuál sería la posición que ocupa en el sistema normativo, son tópicos que no han suscitado mayores problemas en el ordenamiento constitucional peruano⁹. Se trata, en efecto, de dos (2) temas que han sido resueltos por la Constitución de 1993, al establecer, por un lado, que el Reglamento del Congreso tiene “fuerza de ley” [artículo 94]; y, por otro, que tiene “rango de ley” [artículo 200.4].

3.2.2. Rango de Ley del Reglamento del Congreso

En el Derecho Público, las nociones de “rango de ley” y “fuerza de ley” no son equivalentes y tampoco designan a una misma realidad¹⁰. Con la expresión “rango de ley” se hace referencia a la “posición” inmediatamente inferior a la Constitución que ocupa una determinada fuente formal del derecho en el sistema normativo de un país.

En el constitucionalismo clásico, la expresión servía para predicar una cualidad de la ley parlamentaria, al no contemplarse el ejercicio de la función legislativa a ningún otro órgano constitucional. Por el contrario, en los ordenamientos complejos, es decir, en aquellos en los que la competencia para crear fuentes se ha repartido entre diversos órganos [Legislativo, Ejecutivo, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, etc], la posición inmediatamente inferior a la Constitución ya no es privativa de la “ley” [ordinaria u orgánica]. Es compartida por una serie de fuentes, a las que la Constitución directamente les ha atribuido dicha ubicación.

En la medida que entre las normas que tienen rango de ley no existe diferencia en el plano de su posición jerárquica, las relaciones entre ellas [ley ordinaria/ley orgánica; ley orgánica/ordenanza municipal; reglamento del Congreso/ordenanza regional, etc] no se articulan en base al principio de jerarquía, sino bajo los alcances del principio de competencia.

La aplicación del principio de competencia presupone la existencia de dos o más fuentes del mismo rango, a cada una de las cuales la Constitución ha

⁹ Víctor García Toma, *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, Universidad de Lima, T. 2, Lima 1998, pág. 292-293. Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, T. 4, PUCP, Lima 1999, pág. 91.

¹⁰ Cf. al respecto, Francisco Rubio Llorente, “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, en AA.VV., *Las fuentes del derecho*, Universitat de Barcelona, Barcelona 1983, pág. 31 y sgtes, también publicado en *Revista de Administración Pública*, Nº. 100-102, Vol. I, Madrid 1983, pág. 417 y sgtes.



instituido en su favor una reserva de competencia normativa [por ejemplo, la “estructura y funcionamiento de los órganos del Estado previstos en la Constitución” a la Ley Orgánica].

Tal reserva comporta que el ámbito material objeto de la misma no pueda ser regulado por ninguna otra fuente, así ésta tenga su mismo rango. De esta manera mediante el principio de competencia, el ordenamiento constitucional establece “los terrenos dentro de los cuales puede un sujeto crear válidamente derecho, con la consecuencia de que las normas dictadas fuera del campo así acotado son nulas”¹¹.

En el plano de las relaciones entre el Reglamento del Congreso y otras fuentes con rango de ley, ello comporta, por poner dos ejemplos, no sólo la prohibición de la ley ordinaria para disciplinar el procedimiento de aprobación de ella misma¹² [pues se trata de un ámbito material que corresponde ser desarrollado por el Reglamento del Congreso], sino también, en sentido inverso, la incapacidad del Reglamento del Congreso para regular una materia que corresponde a la ley ordinaria.

En definitiva, el Reglamento del Congreso ocupa el mismo nivel de las fuentes que tienen rango de ley y, en ese sentido, sólo se encuentra sometido a la Constitución [Cf. STC 0006-2003-AI/TC, Fund. Jur. N°. 1].

3.2.3. La fuerza de ley del Reglamento del Congreso

Por otro lado, la Constitución de 1993 también señala que el reglamento parlamentario tiene “fuerza de ley” [artículo 94]. Con la expresión “fuerza de ley” se denota dos características bien marcadas¹³. A saber: a) una fuerza activa, traducida en la capacidad de innovar el ordenamiento jurídico estatal; y, b) una fuerza pasiva, esto es, la capacidad para resistir frente a normas secundarias, en tanto que por encima de la ley no había norma distinta a la Constitución. Tal cualidad de la “fuerza de ley” no ha sido ajena al Tribunal Constitucional, la que la ha destacado en diversas ocasiones, como en las STC 0010-2003-AI/TC (Fund. Jur. 14 a 16) y, últimamente, en la STC 5558-2006-AA/TC (Fund. Jur. N°. 10).

¹¹ Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona 1997, pág. 87.

¹² Riccardo Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè Editore, Milano 1998, pág. 628. Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 2000, pág. 20 y sgtes. Silvano Tosi, *Derecho Parlamentario*, Miguel Angel Porrúa, México 1996, pág. 76 y sgtes.

¹³ Cf. al respecto, Francisco Rubio Llorente, “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, en AA.VV., *Las fuentes del derecho*, Universitat de Barcelona, Barcelona 1983, pág. 31 y sgtes.



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

Según Ramón Punset, en la medida que las relaciones entre Ley y reglamento parlamentario no se articulan bajo los alcances del principio de jerarquía, sino por el principio de competencia, la expresión “fuerza de ley” sería superflua¹⁴, ya que entre ellas no existe ni fuerza activa ni fuerza pasiva. Sin embargo, aquello no quiere decir que tal caracterización carezca de significado. Sus consecuencias se proyectan sobre las demás fuentes del ordenamiento parlamentario, cuya creación regula precisamente el Reglamento.

Desde esta perspectiva, la fuerza de ley del reglamento no tolera que éste pueda ser alterado por actos o normas secundarias de origen parlamentario, esto es, de jerarquía inferior (como pueden ser los acuerdos de la mesa directiva, las resoluciones del Presidente, etc.), en tanto que sus disposiciones son capaces de resistir modificaciones y derogaciones provenientes de fuentes subordinadas. Y, de otro, que la capacidad para innovar el ordenamiento parlamentario –con excepción de las leyes de reforma constitucional–, sólo puede realizarse mediante el Reglamento del Congreso.

En suma, en cuanto fuente primaria, el reglamento parlamentario goza de la misma fuerza pasiva que cualquier otra fuente de su mismo rango, lo que se traduce en la capacidad para resistir derogaciones o modificaciones de fuentes parlamentarias de jerarquía inferior. A su vez, su fuerza activa, esto es, su capacidad para innovar el ordenamiento se encuentra limitada constitucionalmente al ámbito que se le ha reservado, a saber, la regulación del *status* jurídico de sus miembros así como lo relativo a la estructura y funcionamiento del Congreso.

3.3. ¿ES EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO UNA LEY ORGÁNICA?

3.3.1. La naturaleza del Reglamento del Congreso en la jurisprudencia constitucional

La cuestión sobre si el Reglamento del Congreso es (o no) una Ley Orgánica tiene antecedentes en diversos debates ante el Pleno del Congreso de la República. Pero ha cobrado especial cariz tras la expedición de algunas sentencias del Tribunal Constitucional, en las que se ha afirmado, *obiter dictum*, que el Reglamento del Congreso “(...) goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica” [Cf. STC 0022-2004-AI/TC, Fund. Jur. N°. 23].

¹⁴ Ramón Punset, *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1982, pág. 94. Ver también, Fausto Cuocolo, “Gli atti dello stato aventi `forza di legge””, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Año XI, 1961, pág. 97-198.



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

En la STC 0047-2004-AI/TC, que viene a condensar su doctrina sobre el tema, el Alto Tribunal, al recordar los requisitos formales y materiales que caracterizan a la ley orgánica, sostendría que toda reserva en los términos del artículo 106 de la Constitución debía entenderse como referida a la regulación de la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución.

“(…) las cuales comprenden aquellas con mención expresa (las contempladas por los artículos 82, 84, 143, 150, 161 y 198 de la Constitución), y aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal cualidad; ello porque la primera parte del artículo 106 de la Constitución debe interpretarse coherentemente (…)”.

Para luego precisar que, según su doctrina jurisprudencial:

“(…) las entidades del Estado cuya estructura y funcionamiento deben ser regulados por la ley orgánica son:

- Congreso de la República, asumiendo que el reglamento del Congreso goza de naturaleza equivalente a ley orgánica” [Fund. Jur. N°. 16].

Reiterando, en la misma STC 0047-2004-AI/TC que el Reglamento del Congreso

“(…) no sólo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. Más precisamente:

(…) la estructura y funcionamiento de los poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, *prima facie*, debe considerarse que, conforme al artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica” [Fund. Jur. N°. 24]

3.3.2. El Reglamento del Congreso en la práctica parlamentaria



Durante la vigencia de la Constitución de 1979, sin que se afirmara que el Reglamento del Congreso (y de las Cámaras) tuviera naturaleza de ley orgánica, éstos previeron un procedimiento calificado para su propia modificación. Tal exigencia se adoptó incluso sin que existiera una norma constitucional expresa en ese sentido¹⁵.

La exigencia de que el Reglamento del Congreso fuera modificado contándose con mayoría absoluta, en lo esencial, fue dejada de lado con la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. No sólo en la práctica parlamentaria de la década de los 90', sino también una vez restablecido el sistema democrático a partir de la segunda mitad del año 2000 en adelante, como se aprecia en el siguiente cuadro, en el que se detalla diversas modificaciones realizadas al Reglamento con mayoría simple.

Cuadro N°. 1

MODIFICACIONES AL REGLAMENTO APROBADOS POR MAYORÍA SIMPLE

No. De Resolución Legislativa y fecha de publicación.	Sumilla	Votación
Resolución No.001-2000-CR (30.09.00)	Modifica el artículo 83°	56 votos a favor 0 votos en contra y 01 abstención
Resolución No. 004-2000-CR (04.10.00)	Modifica la segunda disposición transitoria	53 votos a favor 01 voto en contra 02 abstenciones
Resolución No. 011-2000-CR (15.12.00)	Modifica el segundo párrafo del artículo 78°	55 votos a favor 39 votos en contra 01 abstención
Resolución No. 011-2000-CR (15.12.00)	Modifica la segunda disposición transitoria	55 votos a favor 06 votos en contra 03 abstenciones
Resolución No. 011-2001-CR (13.10.01)	Modifica los artículos 8°, 21°, 23°, 29°, 32°, 34°, 36°, 50°, 51°, 52°, 53°, 55°, 61°, 70°, 73°, 77°, 78°, 83°, 85°, 87°, 88°, 90°, 91° y adiciona el artículo 31°-A	60 votos a favor 30 votos en contra 04 abstenciones

¹⁵ El artículo 177 de la Constitución de 1979 establecía que "Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento (...). El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara".



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

Resolución No. 021-2001-CR (20.07.02)	Incorpora el Código de Ética Parlamentaria	Aprobado a mano alzada en la Comisión Permanente
Resolución No. 001-2002-CR (07.08.02)	Modifica el artículo 35°, literal a)	Aprobado a mano alzada
Resolución No. 001-2003-CR (07.08.03)	Modifica el artículo 35°, literal a)	44 votos a favor 42 votos en contra 03 abstenciones
Resolución No. 016-2003-CR (21.11.03)	Modifica el Código de Ética Parlamentaria	56 votos a favor 01 voto en contra 07 abstenciones
Resolución No. 030-2003-CR (04.06.04)	Modifica diversos artículos, e incorpora inciso f) al artículo 68° y el artículo 89°-A y modifica el inciso i) del artículo 89°	54 votos a favor 37 votos en contra 04 abstenciones
Resolución No. 025-2003-CR (21.02.04)	Modifica el artículo 28°	Aprobada por unanimidad (asistencia 25 congresistas, en la Comisión Permanente)
Resolución No. 032-2003-CR (21.07.04)	Modifica los artículos 76° y 77°	Aprobado con una abstención (asistencia 16 congresistas, en la Comisión Permanente)
Resolución No. 029-2004-CR (22.07.05)	Modifica el artículo 93°	11 votos a favor 05 en contra 02 abstenciones Aprobado en la Comisión Permanente
Resolución No.021-2005-CR (30.05.06)	Modifica el artículo 57°	56 votos a favor 05 votos en contra 10 abstenciones
Resolución No.025-2005-CR (21.07.06)	Modifica los artículos 20°, 22° inciso a), 25°, 27°, 31-A, 32°, 34°, 35°, 37°, 68°, 73°, 76° numeral 2, 78° y 88° literales a) y d)	54 votos a favor 08 votos en contra 15 abstenciones
Resolución	Incorpora el capítulo VII	19 votos a favor



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

No.027-2005-CR (26.07.06)		Aprobado en la Comisión Permanente
------------------------------	--	--

No obstante dicha práctica, de manera excepcional también han habido oportunidades en que el Congreso ha dispuesto que las modificaciones a determinadas partes de su Reglamento se efectúe mediante mayoría absoluta. Es el caso, por ejemplo, de la Resolución N°. 031-95-CCD [Reglamento especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional], cuyo artículo 9 "a" establecía que:

"El presente Reglamento: a) Se aprueba o modifica por acuerdo del Congreso adoptado, en Sesión Plenaria, con más de la mitad de los votos del número legal de Congresistas",

Como se sabe, dicho Reglamento especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, según recuerda su artículo 10°:

"(...) forma parte del Reglamento Interno del Congreso".

En ambos casos, es decir, deban o no contar con mayoría absoluta las modificaciones al Reglamento del Congreso, nunca el debate desencadenó en la tesis de equiparar al Reglamento del Congreso con la Ley Orgánica.

3.3.3. El Reglamento del Congreso en la doctrina nacional

Hasta antes de la expedición de las citadas sentencias del Tribunal Constitucional, la polémica acerca de si el Reglamento del Congreso constituye o no una ley orgánica ha sido ajena a la escasa doctrina nacional que se ha detenido en su estudio.

En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1993, y al margen de cierto sector de la doctrina que planteó el problema de la naturaleza jurídica del Reglamento del Congreso en torno al carácter vinculante (o no) de sus disposiciones¹⁶, por lo general, se entendió que se trataba de una fuente totalmente diferente a otras de origen parlamentario, entre las cuales se encuentra la ley orgánica.

¹⁶ Cf. José Elice Navarro, "El desarrollo de las instituciones parlamentarias en el nuevo Reglamento del Congreso de la República", en AA.VV. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II*, CAJ, Lima 1995, pág. 115.



En ese sentido, se destacó que a diferencia de cualquier clase de ley (orgánica u ordinaria), en cuyo procedimiento participa el Poder Ejecutivo [vgr. promulgación], tratándose del Reglamento, éste es aprobado exclusivamente por el Congreso de la República¹⁷. Dicho criterio, recientemente, se ha vuelto a resaltar, concluyéndose que “El Reglamento del Congreso es un género excepcional en la taxonomía jurídica”, “un género normativo inconfundible en naturaleza con la ley”¹⁸.

Sin embargo, al frente de quienes reclaman a favor del Reglamento un tratamiento singular, es posible encontrar autores que, con base en las citadas sentencias del Tribunal Constitucional, entienden que el Reglamento del Congreso tiene la naturaleza de Ley Orgánica. Según este criterio, “En nuestra Constitución, las leyes orgánicas están definidas por su contenido y, desde este punto de vista, el Reglamento del Congreso es una ley orgánica indudablemente”¹⁹.

Tal criterio, al menos para un sector de la doctrina nacional, no ha terminado con exigir virtualmente la desaparición del Reglamento del Congreso como fuente autónoma del Derecho²⁰. Si bien se ha admitido que, en razón de la materia regulada, el Reglamento reúne las características propias de una ley orgánica, sin embargo, su “aprobación o modificación estará sujeta a los requisitos y formalidades especiales que exige la Constitución y el propio Reglamento para este efecto”, dado su carácter singular. “Quizás la principal particularidad del Reglamento del Congreso respecto a otras leyes orgánicas, además de su denominación, radica en que el Congreso es el único órgano del Estado que se dicta su propia ley orgánica, asumiendo también, el dictado del

¹⁷ Cf. Marcial Rubio Correa, “El sistema legislativo en la Constitución de 1993”, en AA.VV. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, CAJ, Lima 1994, pág. 169. Enrique Bernal Ballesteros, *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Fundación Honrad Adenauer-CIEDLA, Lima 1996, pág. 390.

¹⁸ César Delgado Guembes, “Reglamento y funcionamiento del Congreso”, en AA.VV. *La Constitución comentada*, t. II, Gaceta Jurídica, Lima 2005, pág. 52.

¹⁹ Marcial Rubio Correa, Carta dirigida al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, Aurelio Pastor Valdivieso, de fecha 21 de marzo de 2005, absolviendo opinión sobre el tema de la aprobación de la Cuenta General de la República del año 2003.

²⁰ A diferencia, por ejemplo, de lo que sostiene Marcial Rubio Correa, para quien “La tradición del Congreso en materia de aprobación reglamentaria no puede ser enfrentada al texto inequívoco del artículo 106 de la Constitución porque ella es norma de jerarquía suprema por encima de toda otra voluntad dentro del Estado, salvo la Constituyente”.



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

conjunto de las leyes orgánicas de las otras entidades del Estado previstas en la Carta Política”²¹.

3.3.4. La naturaleza de Ley Orgánica del Reglamento del Congreso

El Reglamento del Congreso es una fuente singular que tiene la naturaleza de una Ley Orgánica, puesto que al igual que esta última, también el Reglamento desarrolla lo atinente a la estructura y al funcionamiento de un órgano del Estado previsto en la Constitución, como lo es el Congreso de la República.

Por otro lado, la Constitución de 1993 no señala expresamente cuál es el tipo de mayoría con el cual debe aprobarse o modificar el Reglamento del Congreso. Su artículo 94 se ha limitado a establecer que “El Congreso elabora y aprueba su Reglamento”. Sin embargo, la Comisión es de la opinión que, al igual de lo que sucede con la Ley Orgánica, su procedimiento de aprobación y modificación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

A este respecto, la Comisión recuerda que el Tribunal Constitucional ha expresado que “Los `silencios` constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efectos de que expida regulaciones desvinculadas de la Norma Fundamental. Allí donde las “normas regla” previstas en la Constitución omiten precisiones, la ley o, en su caso, el Reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las “normas principio” contenidas en la propia Norma Fundamental” [STC 0006-2003-AI/TC, Fund. Jur. N°. 8].

En ese sentido, el hecho que el artículo 94 de la Constitución no precise cuál sea el número mínimo de votos congresales necesarios para aprobar o modificar el Reglamento del Congreso no puede entenderse como que su fijación queda a la discrecionalidad del órgano legislativo, habida cuenta que el Reglamento del Congreso encarna las reglas que hacen efectivo el principio democrático, cuyos alcances no se traducen sólo en el respeto del principio mayoritario, sino también comprende el respeto de las minorías. Y no solamente de él, puesto que con su aplicación, el Congreso de la República efectúa un desarrollo inmediato y directo de la Constitución y adopta las decisiones políticas fundamentales más importantes para la vida político-social del Estado²².

²¹ Francisco Eguiguren Praeli, Carta dirigida al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, Aurelio Pastor Valdivieso, de fecha 28 de marzo de 2005, absolviendo opinión sobre la naturaleza jurídica y categoría normativa del Reglamento del Congreso.

²² Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid 1984, pág. 20.



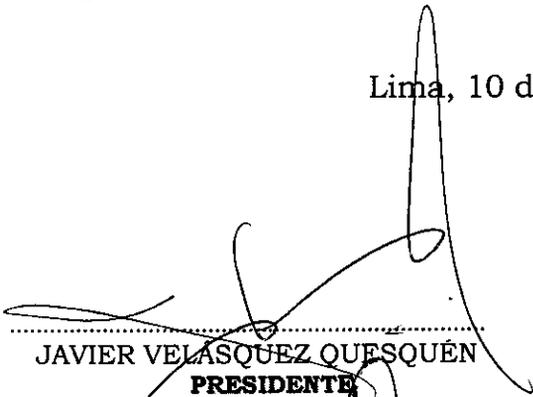
Tal importancia del Reglamento del Congreso explica que en el derecho comparado exista una fuerte tendencia a considerar que la aprobación o modificación de los reglamentos parlamentarios (tanto de las cámaras como del Congreso) se efectúe con mayorías absolutas, como sucede, por poner un par de ejemplos, con España o Italia.

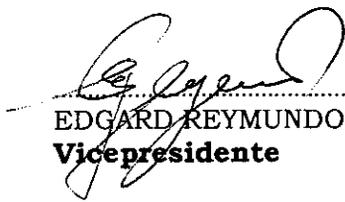
Por esas consideraciones, la Comisión de Constitución y Reglamento considera:

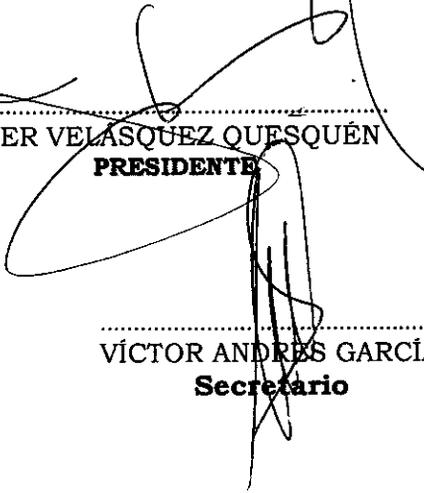
IV. CONCLUSIONES

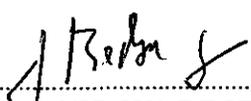
1. El Reglamento del Congreso es una fuente formal del Derecho que tiene naturaleza de Ley Orgánica.
2. La aprobación y modificación del Reglamento del Congreso de la República debe efectuarse mediante el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Lima, 10 de septiembre de 2007.


.....
JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
PRESIDENTE


.....
EDGARD REYMUENDO MERCADO
Vicepresidente


.....
VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAUNDE
Secretario


.....
JAVIER BEDOYA DE VIVANCO

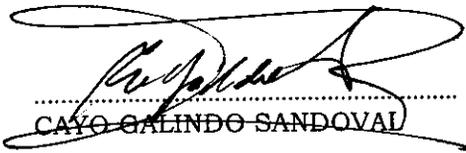

.....
RAÚL CASTRO STAGNARO



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento


ALDO ESTRADA CHOQUE

.....
SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI


CAYO GALINDO SANDOVAL


VÍCTOR MAYORGA MIRANDA

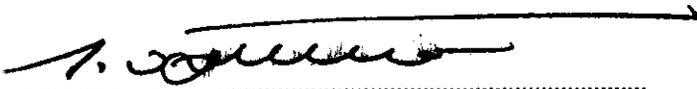
.....
MARTHA LUPE MOYANO DELGADO

.....
FREDDY OTÁROLA PEÑARANDA

.....
AURELIO PASTOR VALDIVIESO

.....
CARLOS TORRES CARO


.....
JOSÉ VARGAS FERNÁNDEZ


.....
JAVIER VALLE RIESTRA GONZÁLES OLAECHEA

ACCESITARIOS

.....
JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ

.....
EGUREN NEUENSCHWANDER JUAN

.....
ALBERTO ESCUDERO CASQUINO

.....
GUSTAVO DACIO ESPINOZA SOTO

.....
HUMBERTO FALLA LA MADRID

.....
LUIS GALARRETA VELARDE



Congreso de la República
Comisión de Constitución y Reglamento

.....
JONHY LESCANO ANCIETA

.....
MAURICIO MULDER BEDOYA

.....
ALEJANDRO REBAZA MARTELL

.....
JOSÉ VEGA ANTONIO

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

ASISTENCIA

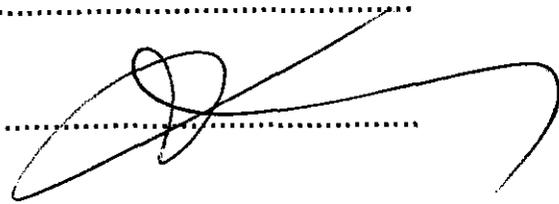
04.09.2007

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea

1.- VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER
PRESIDENTE

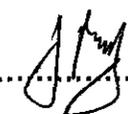
2.- ESTRADA CHOQUE ALDO VLADIMIRO
VICEPRESIDENTE

3.- GARCÍA BELAUNDE VÍCTOR ANDRÉS
SECRETARIO



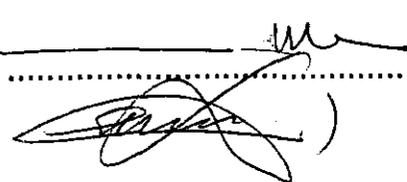
MIEMBROS

4.- BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER



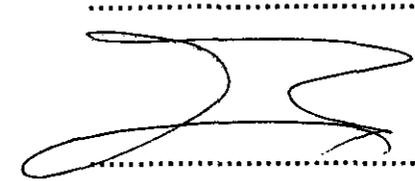
5.-CASTRO STAGNARO, RAÚL EDUARDO

(Espejoza Rana Eduardo)

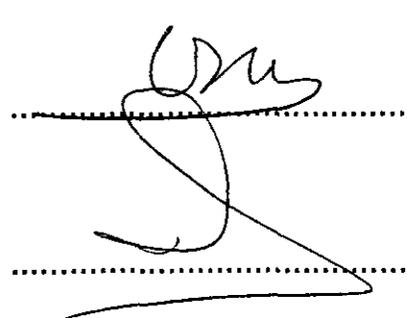


6.- FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO

7.- GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR



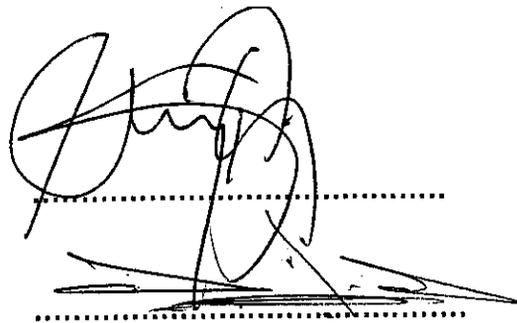
8.- MAYORGA MIRANDA, VICTOR RICARDO



9- MOYANO DELGADO, MARTHA LUPE

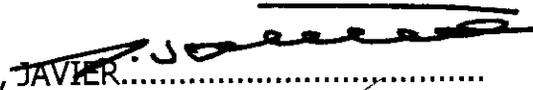
10-OTÁROLA PEÑARANDA, FREDDY ROLANDO.....

11- PASTOR VALDIVIESO, AURELIO

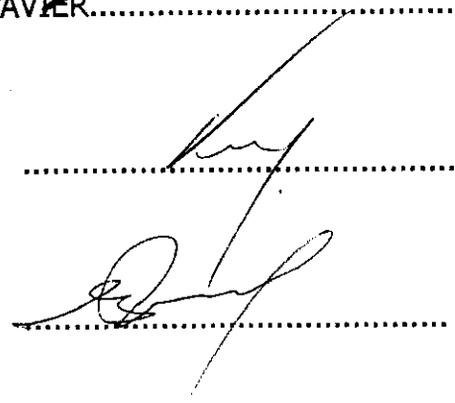


12- TORRES CARO, CARLOS ALBERTO

13- VALLE Riestra Gonzales Olachea, Javier



14- VARGAS FERNÁNDEZ, JOSÉ AUGUSTO



15- REYMUNDO MERCADO, EDGARD

MIEMBROS ACCESITARIOS

1.- DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

2.- EGUREN NEUENSCHWANDER, JUAN

3.- ESCUDERO CASQUINO, ALBERTO

4.- ESPINOZA SOTO, GUSTAVO DACIO

5.- FALLA LAMADRID, HUMBERTO

6.- GALARRETA VELARDE, LUIS HUMBERTO

7.- LESCOANO ANCIETA, YONHY

8.- MULDER BEDOYA, CLAUDE MAURICIO

9.- REBAZA MARTELL, ALEJANDRO ARTURO

10.- VEGA ANTONIO, JOSÉ ALEJANDRO

Lima, 04 de Setiembre de 2007



Congreso de la República

Carta N° 0135-2007-VAGB-CR

Lima, 3 de Setiembre del 2007

Señor

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN

Congresista de la República

Presidente de la Comisión de Constitución y

Reglamento del Congreso de la República

Presente.-

Ref: Inasistencia a sesión.

De mi mayor consideración;

Le presento las disculpas del caso por no poder concurrir a la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, programada para el 4 de Setiembre del 2007 a hrs. 9:30 am, en razón que para la aludida fecha me encontraré fuera de Lima.

De antemano le agradezco por la atención.

Sin otro particular quedo de Usted Atto. y S.S.

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Congresista de la República



VAGB/ejls

4/9/07
meja
Abanto: 70. 2.000



Lima, 23 de agosto de 2007

Memorando N° 027-2007-2008-OM/CR

Señor
EDUARDO ANDRÉS MEJÍA GARCÍA
Director General Parlamentario (e)

Para que informe a las Comisiones y oficinas pertinentes, comunico a usted que el Consejo Directivo en su sesión 3ª sesión, celebrada el 23 de agosto de 2007, otorgó licencia a los siguientes Congresistas:

Licencia por enfermedad (e)

001. Sra. CABANILLAS BUSTAMANTE : Del 14 (Desde las 5.15 pm) al 16.AGO.07
002. Sra. ACOSTA ZÁRATE : Del 15 al 20.AGO.07
003. Sr. CARRASCO TÁVARA : El 22.AGO.07
004. Sr. LOMBARDI ELÍAS : El 22.AGO.07 (Pleno)
005. Sra. CABANILLAS BUSTAMANTE : El 22.AGO.07 (Pleno-Permanente)
006. Sr. CARRASCO TÁVARA : Del 23 al 24.AGO.07

Licencia por función de representación (fr)

001. Sr. ISLA ROJAS : El 14.AGO.07 (Desde las 5.15 pm)
002. Sr. MACEDO SÁNCHEZ : El 16.AGO.07
003. Sr. FLORES TORRES : El 16.AGO.07
004. Sr. ESPINOZA RAMOS : El 16.AGO.07 (Pleno)
005. Sra. BETETA RUBÍN : El 16.AGO.07
006. Sr. RUIZ DELGADO : El 16.AGO.07
007. Sr. ISLA ROJAS : El 16.AGO.07
008. Sr. SANTOS CARPIO : El 16.AGO.07
009. Sr. PERRY CRUZ : Del 20 al 24.AGO.07
010. Sr. CÁNEPA LA COTERA : Del 21 al 23.AGO.07
011. Sr. ESPINOZA RAMOS : El 22.AGO.07
012. Sr. REBAZA MARTELL : El 22.AGO.07
013. Sra. CAJAHUANCA ROSALES : El 22.AGO.07
014. Sr. EGUREN NEUENSCHWANDER : El 22.AGO.07
015. Sra. URIBE MEDINA : El 22.AGO.07
016. Sr. ABUGATTAS MAJLUF : El 22.AGO.07
017. Sr. VARGAS FERNÁNDEZ : El 22.AGO.07 (Pleno)
018. Sr. PASTOR VALDIVIESO : El 22.AGO.07 (Pleno)
019. Sra. SASIETA MORALES : Del 22 al 23.AGO.07
020. Sr. PEÑA ANGULO : Del 22 al 24.AGO.07
021. Sr. RAFFO ARCE : Del 22 al 27.AGO.07
022. Sra. CAJAHUANCA ROSALES : El 23.AGO.07
023. Sr. SALDAÑA TOVAR : El 23.AGO.07
024. Sr. FLORES TORRES : Del 27.AGO (Desde la 1 pm), al 02.SET.07

Licencia personal (p)

001. Sra. GONZÁLEZ ZÚÑIGA : El 16.AGO.07
002. Sr. MALLQUI BEAS : Del 20 al 23.AGO.07
003. Sr. CASTRO STAGNARO : Del 24 al 31.AGO.07
004. Sr. FUJIMORI FUJIMORI : Del 30.AGO. al 16.SET.07

=====

Atentamente,

JOSE ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPUBLICA



CONGRESO DE LA REPUBLICA
"AÑO DEL DEBER CIUDADANO"



10:02 am
Comisión
Constitución

Oficio N° 0199-2007-FOP/CR

Lima, 04 de setiembre de 2007

Señor Congresista
JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente.-

De mi consideración:

Por encargo especial del Señor Congresista **FREDY OTÁROLA PEÑARANDA**, me dirijo a usted para comunicar su inasistencia a la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento convocada para el día de hoy, martes 04 de setiembre de 2007 a horas 9:30 am, por encontrarse realizando actividades en ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Por el motivo expuesto, solicito se le otorgue la licencia correspondiente.

Atentamente,

.....
LIC. KATYA LÓPEZ LA NOIRE
Asesora
Despacho Congresista, Fredy Otárola Peñaranda



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“ Año del Deber Ciudadano”

Lima, 04 de setiembre de 2007.

OFICIO N° 015- 2007-2008-AC-DC/CR.

Señor Congresista
ANGEL VELÁSQUEN QUESQUÉN
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente.-

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para hacer de su conocimiento, que el Consejo Directivo en su sesión 3°, celebrada el 23 de agosto de 2007 otorgó **licencia personal** al señor Congresista: **Santiago Fujimori Fujimori**, del 30 de agosto al 16 de setiembre de 2007.

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

Atentamente,

Ing. Camilo Zegarra Cortes
Apoyo a Comisiones



CZ/mg.