



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS



II - 2012



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS  
Av. Abancay N° 251, Of. N° 204  
Edif. Complejo Legislativo  
Lima - Perú  
Telf. 311-7777, Anexo 7688  
<http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/inicio.HTM>



## PRESENTACIÓN

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, CCEP, promueve las actividades relacionadas con su objeto de estudio, que está centrado en asuntos de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario.

En esta oportunidad presentamos el segundo número de la revista Cuadernos Parlamentarios, con cuatro nuevos artículos de miembros del Servicio Parlamentario.

Dentro de estas Líneas, la revista Cuadernos Parlamentarios, surge como un medio de comunicación del Congreso de la República, con la comunidad Académica y con la ciudadanía en general, al difundir parte del trabajo del quehacer parlamentario y su labor de representación, legislación y fiscalización.

Estamos seguros del éxito de esta nueva publicación y reiteramos nuestro anhelo que se mantenga vigente en el tiempo como un medio de consulta y de análisis del quehacer parlamentario.

Lima, 12 de julio de 2012

Javier Ángeles Illmann  
Dirección General Parlamentaria  
Congreso de la República.

## CONTENIDO

### PROCESO DE ELECCION DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

**Patricia Robinson Urtecho**

Especialista Parlamentaria del Congreso de la República del Perú

### LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

**Marco Antonio Villota Cerna**

Secretario Técnico del Congreso de la República del Perú

### TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS (TUO)

**Indira Gutiérrez Mendivil**

Especialista Parlamentaria del Congreso de la República del Perú

### EL VOTO DIRIMIENTE EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

**José Oviedo Palomino**

Jefe (e) del Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú



Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad del autor, posee el carácter de opinión y no genera ningún efecto vinculante.

# PROCESO DE ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ



**PATRICIA ROBINSON URTECHO**

Especialista Parlamentaria

Congreso de la República del Perú

[probinson@congreso.gob.pe](mailto:probinson@congreso.gob.pe)

La Mesa Directiva del Congreso tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso; la conducción de los debates que se realizan en el Pleno del Congreso, en la Comisión Permanente y en el Consejo Directivo. La Mesa representa oficialmente al Congreso de la República en los actos protocolares. Actualmente está compuesta por el Presidente y tres vicepresidentes<sup>1</sup>. A diferencia de lo que sucede en otros Parlamentos, la Mesa Directiva del Congreso peruano es elegida anualmente.

A propósito de la próxima elección de la Mesa Directiva del Congreso, en el presente escrito se describe su proceso de elección para un nuevo período anual de sesiones<sup>2</sup>.

## **1. Convocatoria a Elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República**

El Presidente del Congreso de la República emite un decreto de convocatoria para la elección de la Mesa Directiva del Congreso para el período anual de sesiones correspondiente. En el decreto de convocatoria se establece la fecha y hora de la sesión de elección de la Mesa y la fecha y hora límites para la presentación de candidaturas. El decreto de convocatoria es publicado en el diario oficial.

---

<sup>1</sup> El Reglamento del Congreso establece la composición de la Mesa Directiva, la cual puede ser modificada según los consensos políticos. En el transcurso de los períodos parlamentarios 2001-2006, 2006-2011 y en lo que va del Período Parlamentario 2011-2016, la composición ha variado de 5 vicepresidentes a tres; tal como se puede apreciar en el Anexo del presente escrito.

<sup>2</sup> No se aborda el proceso correspondiente a la elección de la primera Mesa Directiva de un nuevo Congreso.

### 1.1 Fechas de Elección de la Mesa Directiva

El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año —fecha de instalación del período anual de sesiones— hasta el 26 de julio del año siguiente. La instalación del período anual de sesiones y el acto electoral se pueden llevar a cabo el mismo día.

Aún cuando el Reglamento del Congreso —en el tercer párrafo, *in fine*, del artículo 12— establece que el acto electoral se puede llevar a cabo “a más tardar al día siguiente” de la instalación, esta situación, en la práctica, implicaría una excepcionalidad.

En el Cuadro 1 se muestran las fechas en las que se han llevado a cabo las sesiones de elección de las Mesas Directivas del Congreso correspondientes a un nuevo período anual de sesiones, durante los períodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011.

<b>Cuadro 1</b> <b>Fechas de elección de las Mesas Directivas correspondientes a un nuevo período anual de sesiones</b> Períodos Parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011		
<b>Período parlamentario</b>	<b>Período Anual de Sesiones</b>	<b>Sesión de Elección de la Mesa Directiva</b>
<b>2001-2006</b>	<b>2002-2003</b>	27 de julio de 2002 (Sesión matinal)
	<b>2003-2004</b>	24 de julio de 2003 (Sesión matinal)
	<b>2004-2005</b>	26 de julio de 2004 (Sesión matinal)
	<b>2005-2006</b>	26 de julio de 2005 (Sesión vespertina)
<b>2006-2011</b>	<b>2007-2008</b>	26 de julio de 2007 (Sesión matinal)
	<b>2008-2009</b>	26 de julio de 2008 (Sesión matinal)
	<b>2009-2010</b>	26 de julio de 2009 (Sesión matinal)
	<b>2010-2011</b>	26 de julio de 2010 (Sesión matinal)
En todos los casos, tal como lo establece el Reglamento del Congreso, el día de instalación del Período Anual de Sesiones se ha realizado el 27 de julio.		

## 2. Presentación de candidatos / Plazo límite

Los grupos parlamentarios constituidos, o los Congresistas, pueden presentar ante la Oficialía Mayor las listas de candidatos para ocupar los cargos de la Mesa Directiva del Congreso, hasta 24 horas antes de la fecha y hora previstas para la elección de la Mesa. Las listas de candidatos deben ser completas, es decir, el grupo parlamentario, o los Congresistas, deben presentar sus listas en donde figuren los candidatos para ocupar cada uno de los cargos de la Mesa Directiva —actualmente, un presidente y tres vicepresidentes. La lista de candidatos que proponen los grupos parlamentarios debe estar firmada por el vocero autorizado de uno o más grupos parlamentarios, de ser el caso.

### 2.1 Precisión sobre la titularidad de la presentación de candidatos

En el proceso de elección de la Mesa Directiva del Período Anual de Sesiones 2007-2008, surgieron ciertas confusiones en la interpretación del Reglamento del Congreso que llevaron a la presentación de una tacha contra una de las candidaturas a ocupar el cargo de una de las vicepresidencias —por considerarse que el referido candidato no contaba con el respaldo ni de su partido ni de su bancada para postular por una lista<sup>3</sup>. Esta situación motivó una opinión técnica por parte de la Oficialía Mayor, respecto de la presentación de las listas de candidatos para la elección de la Mesa Directiva. Se precisó que la facultad para presentar candidatos para la elección de la Mesa Directiva podía recaer tanto en los congresistas de manera individual como en los grupos parlamentarios de manera corporativa. En el informe técnico, el Oficial Mayor, basándose en los artículos 12, 22 (d), 37 (último párrafo) del Reglamento del Congreso, señaló lo siguiente:

“(…) el Reglamento del Congreso otorga la facultad de presentar o proponer listas de candidatos a la Mesa Directiva, a los Congresistas en ejercicio y a los Grupos Parlamentarios, optando el sistema parlamentario peruano por la presentación o postulación singular o plural no corporativa (‘los congresistas en ejercicio’) o la presentación o postulación corporativa u organizada (‘Grupos Parlamentarios debidamente constituidos’). En este último supuesto —tal como lo señala el Reglamento— se requiere la firma del Vocero autorizado. Siendo un derecho que el Reglamento del Congreso atribuye a cada parlamentario el postular a los cargos de la Mesa Directiva, no constituye necesariamente un requisito esencial que un candidato

---

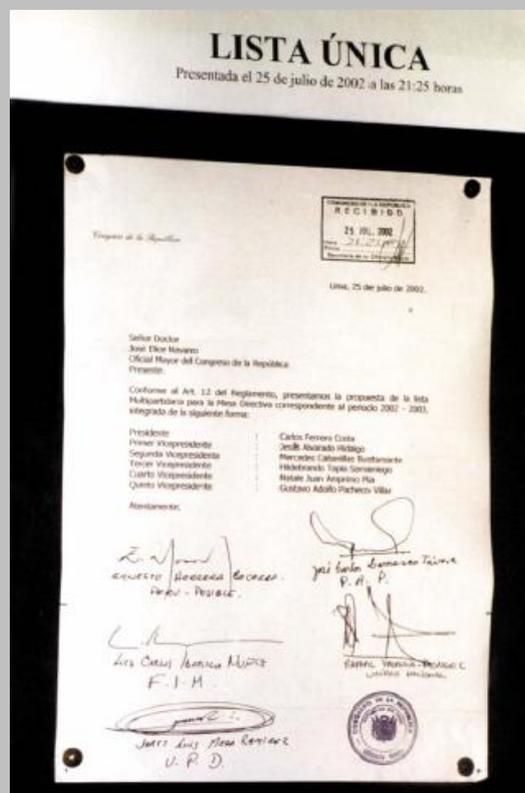
<sup>3</sup> Esta controversia no ha sido la única. En el proceso de elección de la Mesa Directiva para el Período Anual de Sesiones 2008-2009, por las mismas razones, se presentó una impugnación contra la candidatura a una de las vicepresidencias. Para el caso de la elección de la Mesa Directiva del Período Anual de Sesiones 2003-2004, durante el acto electoral, surgió un debate en el Pleno sobre si los congresistas podían presentar listas de candidatos de manera individual.

propuesto requiera la autorización del Grupo Parlamentario, dado que tal como lo manda el artículo 93.º de la Constitución Política, 'Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación', siendo constitucionalmente reconocido que el mandato congresal es de carácter representativo, libre y carente de instrucciones."

### 3. Dación de cuenta y publicación de las listas de candidatos

Presentadas las listas de candidatos, la Oficialía Mayor da cuenta al Presidente del Congreso de las listas inscritas y éste ordena su publicación en tablas.

#### Publicación de las listas de candidatos



Lista única de candidatos presentada para la elección de la Mesa Directiva para el Período Anual de Sesiones 2002-2003, publicada en tablas.

Fuente: Congreso de la República del Perú

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP/leno/052564B400212FE105256C0300748FF6/\\$FILE/JUN-2002-1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesP/leno/052564B400212FE105256C0300748FF6/$FILE/JUN-2002-1.pdf)

#### **4. Acto electoral**

El día y hora establecidos para la realización de la sesión de elección de la Mesa Directiva, el Pleno del Congreso se reúne en el hemiciclo y, previo llamado de lista y verificación del quórum, se da inicio al acto electoral.

Si el Presidente del Congreso fuera candidato a uno de los cargos por elegirse, preside el acto electoral el llamado a sustituirlo de acuerdo con el Reglamento, es decir, uno de los vicepresidentes.

##### **4.1 Lectura de las normas reglamentarias y de las listas de candidatos**

Antes de darse lectura de las listas de candidatos inscritas, el Presidente del acto electoral dispone que se lea el Decreto de Convocatoria de Elección de la Mesa Directiva para el período anual de sesiones correspondiente y las normas reglamentarias pertinentes<sup>4</sup>.

##### **4.2 Invitación a dos Congresistas como escrutadores**

La Mesa Directiva invita a dos Congresistas para que oficien de escrutadores. En seguida se suspende la sesión por breves minutos a fin de que los escrutadores firmen cada una de las cédulas de votación, que han sido elaboradas por el servicio parlamentario en coordinación con el Presidente del Congreso. Firmadas todas las cédulas de votación, se reanuda la sesión y se procede a la votación. Los escrutadores tienen como función vigilar el normal desarrollo del acto electoral

##### **4.3 Votación**

El acto electoral se desarrolla en sesión plenaria pública mediante cédulas de votación. Cada Congresista es llamado a votar, este recibe una cédula de sufragio en la que expresan su voto —utilizando para ello una cámara secreta instalada para tal fin en el hemiciclo—, y luego la depositan en un ánfora.

Según la práctica parlamentaria, la organización de la votación es la siguiente: primero es llamado a votar el Presidente del Congreso o quien lo reemplace, luego los demás miembros de la Mesa Directiva y los Congresistas escrutadores. De inmediato se llama por orden alfabético a cada uno de los Congresistas.

---

<sup>4</sup> Durante el Período Parlamentario 2001-2006, se dio lectura a los artículos 12, 33 y 48 del Reglamento del Congreso; y, en el Período Parlamentario 2006-2011 a los artículos 12 y 22, inc. d.

Antes de anunciar el cierre de la votación, el presidente hace un llamado general a los congresistas que no hubiesen votado para que procedan a hacerlo.

#### 4.4 Escrutinio

Declarado el cierre de la votación, el presidente realiza el escrutinio, voto por voto, ayudado por los Congresistas escrutadores, dando lectura a cada cédula sufragada.

El servicio parlamentario apoya a la Mesa en el conteo y registro de los votos que se van leyendo.

#### 4.5 Anuncio de los resultados y proclamación

Terminada la lectura de cada voto, el presidente anuncia al Pleno del Congreso los resultados obtenidos y procede a la proclamación de los miembros electos de la Mesa Directiva a los candidatos de la lista que ha logrado obtener un número de votos igual o superior a la mayoría simple de congresistas concurrentes.

Si ninguna lista obtiene la mayoría simple se efectúa una segunda votación entre las dos listas que obtuvieron el mayor número de votos, siguiéndose el mismo procedimiento. Terminada la votación se proclama miembros de la Mesa Directiva a los candidatos de la lista que obtuvo la mayor votación.

<b>Cuadro 2</b> <b>Votaciones obtenidas para la elección de las Mesas Directivas correspondientes a un nuevo período anual de sesiones</b> Períodos Parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011				
Período parlamentario	Período Anual de Sesiones	Sesión de Elección de la Mesa Directiva	Listas presentadas	Votación obtenida
2001-2006	2002-2003	27 de julio de 2002 (Sesión matinal)	Lista única	A favor : 99 votos En contra : 07 votos En blanco : 01voto Viciados : 02 votos  Total de votos emitidos: 109 Mayoría simple: 56
	2003-2004	24 de julio de 2003 (Sesión matinal)	Dos listas	Lista N.º 1: 71 votos a favor Lista N.º 2: 46 votos a favor  Total de votos emitidos : 117 Mayoría simple: 60

	<b>2004-2005</b>	26 de julio de 2004 (Sesión matinal)	Dos listas	Lista N.º 1 : 60 votos a favor Lista N.º 2 : 57 votos a favor En blanco : 01 voto  Total de votos emitidos : 118 Mayoría simple: 60
	<b>2005-2006</b>	26 de julio de 2005 (Sesión vespertina)	Lista única	A favor: 59 votos En blanco : 44 votos Viciados : 05 votos  Total de votos emitidos : 108 Mayoría simple: 55
<b>2006-2011</b>	<b>2007-2008</b>	26 de julio de 2007 (Sesión matinal)	Dos listas	Lista N.º 1 : 66 votos a favor Lista N.º 2 : 49 votos a favor En blanco : 01 voto Nulo o viciado : 01 voto  Total de votos emitidos : 117 Mayoría simple: 60
	<b>2008-2009</b>	26 de julio de 2008 (Sesión matinal)	Dos listas	Lista N.º 1 : 46 votos a favor Lista N.º 2 : 66 votos a favor En blanco : 03 votos Nulos o viciados : 01 voto  Total de votos emitidos: 116 Mayoría simple: 59
	<b>2009-2010</b>	26 de julio de 2009 (Sesión matinal)	Dos listas	Lista N.º 1: 47 votos a favor Lista N.º 2: 59 votos a favor  Total de votos emitidos : 106 Mayoría simple: 54
	<b>2010-2011</b>	26 de julio de 2010 (Sesión matinal)	Lista única	A favor: 59 votos En contra : 01 voto En blanco: 31 votos Nulos o viciados: 19 votos  Total de votos emitidos: 110 Mayoría simple: 56

## 5. Juramentación de los miembros electos de la Mesa Directiva

Los miembros electos de la Mesa Directiva prestan juramento y asumen sus funciones de inmediato.<sup>5</sup>

El presidente del acto electoral invita al Presidente electo a subir al estrado para tomarle el juramento de ley. Los demás miembros electos juramentan ante el nuevo Presidente del Congreso, quien invita a los vicepresidentes electos, uno por uno, según el orden de

<sup>5</sup> Antes de darse inicio a la juramentación, es cortesía parlamentaria agradecer a los Congresistas escrutadores por su actuación en el acto electoral.

prelación, a subir al estrado para tomarle el juramento de ley. Luego de la juramentación respectiva, los nuevos miembros de la Mesa Directiva se ubican en sus respectivos lugares en el estrado del hemiciclo.

Ningún miembro de la Mesa Directiva puede asumir sus funciones o cargos si no ha prestado juramento.

### **5.1 Fórmula de juramentación**

La fórmula de la juramentación es la de uso común: Sí juro, “Por Dios y por la Patria”; salvo que algún Congresista expresara el deseo de que se prescindiera de la invocación a Dios en su juramento, a lo cual la Mesa Directiva accede de inmediato.

## **6. Discurso de orden del nuevo Presidente del Congreso**

Es práctica parlamentaria que el Presidente del Congreso dé un discurso de asunción del cargo, en el que manifiesta la orientación de sus acciones en el curso de su mandato.

## **7. Aprobación del Acta de la Sesión**

Finalizado el discurso del Presidente del Congreso, éste ordena que se proceda a dar lectura al acta de la sesión de Elección de la Mesa Directiva y la pone a consideración del Pleno del Congreso para su aprobación, si no hubiera observaciones. La aprobación se realiza a mano alzada.

Se han dado casos en que el Presidente, en lugar de someter a votación el acta, solicite la dispensa del trámite de aprobación del acta.

## **8. Clausura de la Sesión de Elección de la Mesa Directiva**

Aprobada el acta —o dispensada del trámite de aprobación—, el Presidente del Congreso declara clausurada la Sesión de Elección de la Mesa Directiva. Enseguida, cita a los Congresistas a la sesión de instalación del período anual de sesiones correspondiente, que se ha de realizar el día 27 de julio, indicando la hora establecida, y levanta la sesión. De esta manera se concluye el proceso de elección de la Mesa Directiva de un nuevo período anual de sesiones.

## **9. Comunicación de los resultados de la Elección de la Mesa Directiva**

El resultado de la elección de la Mesa Directiva del Congreso se comunica en forma oficial al Presidente de la República, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente



del Tribunal Constitucional, al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, al Fiscal de la Nación, al Defensor del Pueblo, a las Instancias Regionales y a las Municipalidades Provinciales del país.

\* \* \* \* \*

## ANEXO

Mesas Directivas del Congreso de la República del Perú

Períodos Parlamentarios 2001-2006, 2006-2011 y

Período Anual de Sesiones 2011-2012

Período Parlamentario	Período anual de Sesiones	Integrantes
2001-2006	2001-2002	Presidente: Carlos Ferrero Costa Primer Vicepresidente: Henry Pease García Segundo Vicepresidente: Jorge del Castillo Gálvez Tercer Vicepresidente: Xavier Barrón Cebberos Cuarto Vicepresidente: Javier Diez Canseco Cisneros Quinto Vicepresidente: Luis Iberico Núñez
	2002-2003	Presidente: Carlos Ferrero Costa Primer Vicepresidente: Jesús Alvarado Hidalgo Segunda Vicepresidenta: Mercedes Cabanillas Bustamante Tercer Vicepresidente: Hildebrando Tapia Samaniego Cuarto Vicepresidente: Natale J. Amprimo Plá Quinto Vicepresidente: Gustavo Adolfo Pacheco Villar
	2003-2004	Presidente: Henry Pease García Primer vicepresidente: Marciano Rengifo Ruiz Segundo vicepresidente: Pedro Morales Mansilla Tercer vicepresidente: Carlos Infantas Fernández Cuarto vicepresidente: Carlos Ramos Loayza Quinto vicepresidente: Édgar Villanueva Núñez
	2004-2005	Presidente: Ántero Flores Aráoz Esparza Primer vicepresidente: Natale Amprimo Plá Segunda vicepresidenta: Judith de la Mata F. de Puente Tercer vicepresidente: Jorge Luis Mera Ramírez Cuarto vicepresidente: Jorge Chávez Sibina Quinto vicepresidente: Michael Martínez Gonzales
	2005-2006	Presidente: F. Marcial Ayaipoma Alvarado Primer Vicepresidente: Fausto H. Alvarado Dodero Segundo Vicepresidente: Gilberto Lorenzo Díaz Peralta Tercer Vicepresidente: Eduardo Rubén Carhuaricra Meza Cuarto Vicepresidente: Ronnie Edgard Jurado Adriazola Quinto Vicepresidente: Alejandro Oré Mora

Período Parlamentario	Período anual de Sesiones	Integrantes
<b>2006-2011</b>	<b>2006-2007</b>	Presidenta: Mercedes Cabanillas Bustamante Primer Vicepresidente: José Alejandro Vega Antonio Segunda Vicepresidenta: Fabiola María Morales Castillo Tercera Vicepresidenta: Luisa María Cuculiza Torre
	<b>2007-2008</b>	Presidente: Luis J. Gonzales Posada Eyzaguirre Primer Vicepresidente: Aldo V. Estrada Choque Segunda Vicepresidenta: Martha Lupe Moyano Delgado Tercer Vicepresidente: Carlos Alberto Torres Caro
	<b>2008-2009</b>	Presidente: Javier Velásquez Quesquén Primer Vicepresidente: Alejandro Aguinaga Recuenco Segundo Vicepresidente: Álvaro Gonzalo Gutiérrez Cueva Tercera Vicepresidenta: Fabiola María Morales Castillo
	<b>2009-2010</b>	Presidente: Luis Juan Alva Castro Primera Vicepresidenta: Cecilia I. Chacón de Vettori Segundo Vicepresidente: W. Michael Urtecho Medina Tercer Vicepresidente: Antonio León Zapata
	<b>2010-2011</b>	Presidente: César Zumaeta Flores Primer Vicepresidente: Alejandro Aguinaga Recuenco Segunda Vicepresidenta: Alda Lazo Ríos de Hornung Tercer Vicepresidente: Eduardo Espinoza Ramos
<b>2011-2016</b> (a junio de 2012)	<b>2011-2012</b>	Presidente: Daniel Abugattás Majluf Primer Vicepresidente: Manuel Merino de Lama Segundo Vicepresidente: Yehude Simon Munaro Tercer Vicepresidente: Michael Urtecho Medina
Fuente: <www.congreso.gob.pe> y Departamento de Redacción de Actas.		

# **LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO:**

## **EL PRECEDENTE Y LA COSTUMBRE PARLAMENTARIA**



**Marco Antonio Villota Cerna**  
Secretario Técnico  
Congreso de la República del Perú  
[mvillota@congreso.gob.pe](mailto:mvillota@congreso.gob.pe)

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El estudio de las fuentes del derecho parlamentario genera una serie de temas de interés para el funcionamiento del Parlamento, los cuales tienen que ver con: ¿qué norma es la que resulta aplicable?, ¿cuál es el órgano encargado de la interpretación de las normas?, ¿qué fuerza vinculante tienen la interpretación y la costumbre?, y ¿qué hacer en los casos de vacíos o defectos en la legislación?

En general, el concepto de fuentes de derecho está asociado al tema de ¿cuáles son las formas de producción de normas jurídicas?, es decir, la legislación, la costumbre, la jurisprudencia; pero también está relacionado a todos aquellos instrumentos, materiales o informativos, que en general influyen en la producción de normas jurídicas, tales como la doctrina, los principios del derecho, etc. (Francisco Zúñiga Urbina: "Fuentes del Derecho Parlamentario". En Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. XVIII. 1997. P. 277).

En el derecho parlamentario existe la particularidad de que las normas son autoimpuestas, es decir, el Parlamento se dicta sus propias normas o reglas y a su vez es el encargado de interpretarlas. Adicionalmente, se trata de un derecho dinámico y flexible por el cual el reglamento y la constitución regulan el marco general, pero son los órganos parlamentarios los que complementan estas normas o las interpretan o se rigen por los antecedentes; adquiriendo una gran relevancia las normas intraparlamentarias (del Pleno, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces, de la Mesa Directiva, o de la Presidencia), la jurisprudencia parlamentaria (precedentes y antecedentes), y sobre todo la costumbre y la práctica parlamentaria. De hecho muchas de las normas parlamentarias escritas han sido recogidas de la jurisprudencia y de la costumbre parlamentaria.

Las preguntas que se presentan en el tema de las fuentes del derecho parlamentario son: ¿cuál es la relación o jerarquía entre las diversas fuentes?, ¿qué norma es la que prevalece?, ¿la costumbre parlamentaria puede prevalecer sobre las normas escritas? Existen otras interrogantes relacionadas con el tema, tales como: ¿cuál es el órgano encargado de interpretar las normas y de llenar los vacíos o defectos en la legislación?, ¿cuál es la fuerza vinculante de estos pronunciamientos para futuros casos o situaciones similares?, ¿cuál es la naturaleza del precedente parlamentario y sus alcances?, y ¿cuál es el contorno de la costumbre parlamentaria?

## 2.- LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En el derecho parlamentario tenemos las siguientes fuentes: escritas y no escritas; formales o materiales, dependiendo de su grado de vinculación o no; primarias o secundarias, dependiendo de si tienen rango legal o constitucional o inferior a ellos; entre otras. De manera general podemos señalar como fuentes de derecho parlamentario las siguientes: i) la Constitución; ii) el Reglamento del Congreso o de las cámaras; iii) las normas intraparlamentarias; iii) la jurisprudencia parlamentaria; y iv) la costumbre parlamentaria. Existen otras subespecies que se recogen en la doctrina, tales como la legislación, cuando previamente al Reglamento del Congreso o de las cámaras hay una ley orgánica que fija el marco general del Parlamento; los precedentes que se suelen clasificar dentro de la jurisprudencia parlamentaria; y la práctica y los usos parlamentarios que se suelen analizar dentro de la costumbre parlamentaria (*Ibídem.* pp. 278-280).

En cuanto se refiere a la Constitución, ésta fija el marco y los principios generales de la estructura y funcionamiento del Parlamento, de la función legislativa, del estatuto de los congresistas, de las relaciones con el Poder Ejecutivo, de los derechos constitucionales, entre otros temas afines. La Constitución como norma suprema sirve de fuente de interpretación tanto del Reglamento como de las normas intraparlamentarias; y sus principios y valores deben servir de criterio de interpretación cuando se trata de llenar los vacíos o defectos en la legislación. En la sentencia 177/2002, de 14 de octubre 2002, el Tribunal Constitucional Español consideró que resulta contrario a la Constitución que se impida el derecho de un grupo parlamentario de pedir la comparecencia de un representante de una empresa invocando que no existe procedimiento en cuestión, por cuanto no garantiza la función de control de gobierno por los parlamentarios. En el caso del Perú en la sentencia emitida en el expediente Nro. 00013-2009-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 25º del Reglamento del Congreso, en cuanto supeditaba el ingreso del accesitario del congresista suspendido por proceso penal en curso, a un acuerdo calificado del Pleno del Congreso, porque consideró que ello afectaba el principio de proporcionalidad de los grupos

parlamentarios y de que el Jurado Nacional de Elecciones es el encargado de otorgar las credenciales a los congresistas.

En lo relativo al Reglamento del Congreso o de las cámaras, existe la discusión de si goza o no de naturaleza de ley, sobre todo cuando se trata del reglamento de cada una de las cámaras en modelos bicamerales, en los cuales cada una de ellas aprueba su reglamento y éste no tiene el mismo trámite que una ley. Independientemente del carácter formal de los reglamentos, éstos tienen fuerza de ley, porque rigen la vida del Parlamento y están inmediatamente subordinados a la Constitución. Ello es reflejo de la teoría de la división de poderes, según la cual el Parlamento como poder del Estado goza de autonomía, entre otros, para dictarse sus propias normas, lo cual equivale a que exista una cierta prohibición de parte de los otros poderes del Estado para que puedan intervenir en sus decisiones. Sin embargo, esta autonomía no equivale a autarquía, porque cuando se afecten derechos constitucionales o cuando exista alguna inconstitucionalidad por haberse violado los principios del procedimiento de aprobación de una ley, puede intervenir el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, respectivamente, aunque clara está actuación debe ser excepcional y a través de un procedimiento reglado, porque de lo contrario sería una forma de violar la autonomía que la Constitución le otorga al Parlamento. En relación a los efectos del Reglamento del Congreso o de las cámaras, se ha considerado que tienen efectos internos a los congresistas o al personal del parlamento; sin embargo, el Reglamento puede también tener efectos externos, hacia terceros ajenos al Parlamento, por ejemplo cuando los jueces deben respetar las prerrogativas parlamentarias (inmunidad, inviolabilidad), cuando los ciudadanos o las diversas entidades del Estado presentan proyectos de ley, cuando los ciudadanos son citados a las comisiones investigadoras, entre otros. En cuanto a la naturaleza de las normas del Reglamento, tienen el carácter de ley orgánica, según pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de la Comisión de Constitución y Reglamento de nuestro Congreso. En cualquier caso debe considerarse que las normas del Reglamento del Congreso forman un bloque de constitucionalidad junto a las normas de la Constitución; y cualquier otra norma de inferior jerarquía o criterio de interpretación deben sujetarse a los principios y valores establecidos en ellos.

Debajo de las normas del Reglamento y en algunos por expresa delegación de éste, existen una serie de normas intraparlamentarias como las dictadas por el propio Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, la Mesa Directiva o la Presidencia. Así por ejemplo es costumbre que la Mesa Directiva tenga las funciones de organización del trabajo y el régimen de gobierno al interior de las cámaras (Art. 31, apartado 1, del Reglamento del Congreso de los Diputados de España); o de la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan a nivel del Pleno, de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo (Art. 33 del Reglamento del Congreso del Perú). En el caso de España el artículo 32 del

Reglamento del Congreso de los Diputados faculta al Presidente del Congreso a interpretar las normas del reglamento y a suplirlo en caso de omisión, y a ejercer esta última función con un carácter general, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En el caso del Perú, el literal a) del artículo 30º del Reglamento del Congreso establece como facultad del Consejo Directivo (conformado por directivos que representan proporcionalmente a los grupos parlamentarios) el de adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso; entendiéndose la norma en el sentido que goza de la facultad normativa para interpretar las normas y para suplir los vacíos en ellas, teniendo dichos criterios fuerza incluso a nivel del Pleno, porque estas decisiones están respaldadas por los representantes de los grupos parlamentarios.

La jurisprudencia parlamentaria tiene que ver con la solución de los casos de duda en la interpretación de las normas parlamentarias o cuando se suple un vacío o defecto en ellas. Está enfocada sobre todo en el estudio de los precedentes y de los antecedentes parlamentarios. El problema que se presenta en el estudio de los precedentes parlamentarios es su fuerza vinculante o no, sobre todo si son aprobados por órganos de inferior jerarquía y deben regir para situaciones futuras en un contexto económico o político diferente. Sin embargo, como veremos más adelante el haber fijado un precedente no impide que éste puede ser cambiado en un momento posterior, sólo que en este caso se requiere que ello obedezca a una decisión motivada, sea jurídica o política, de las razones que expliquen este cambio de decisión.

En relación a la costumbre parlamentaria, nos encontramos frente a una fuente de derecho parlamentario no escrita, pero a diferencia de la jurisprudencia que tiene un carácter interpretativo y creativo casi residual, la costumbre jurídica es una auténtica fuente de creación del derecho parlamentario, implica crear nuevas normas que se repiten en el tiempo (actos repetitivos) y que los destinatarios de ellas adquieren una conciencia de obligatoriedad (“*opinio juris*”). Algunos consideran que la costumbre parlamentaria puede incluso derogar normas escritas que han caído en desuso (Francisco Zúñiga Urbina, op.cit. p. 280) y si se trata de una decisión del Pleno puede incluso modificar una norma del Reglamento del Congreso (Manuel Martínez Sospedra: “La costumbre como fuente del derecho parlamentario. Precedentes, usos, prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional”, pp. 299-300). Sin embargo, nosotros consideramos que aun cuando la costumbre tenga una fuerza vinculante y el derecho parlamentario sea de carácter dinámico y flexible, siempre debe interpretarse conforme a los principios y valores de la Constitución y del Reglamento y cualquier modificación debe garantizar un procedimiento reglado mínimo y las mayorías necesarias para llevarlo a cabo.

Las fuentes del derecho parlamentario están regidas no solamente por el principio de jerarquía normativa (normas de mayor jerarquía prevalecen sobre las inferiores), sino también por el principio de la temporalidad (norma posterior deroga a la anterior) y por el principio de competencia (Francisco Zúñiga Urbina, op.cit., pp. 277-278). Es decir, debe analizarse también la sucesión cronológica de las normas y el hecho que en algunos casos a pesar de la jerarquía normativa rige el principio de competencia, cuando, por ejemplo, la propia norma del Reglamento le ha otorgado a un órgano inferior la facultad de interpretar o de completar ciertas normas. Un ejemplo del principio de competencia es la atribución que el Reglamento le otorga a la Mesa Directiva para manejar la administración del Congreso; o cuando el propio Reglamento otorga a cierto órgano del Parlamento, por ejemplo, al Consejo Directivo, la facultad de dictar ciertas normas o criterios de interpretación. La duda que se plantea es si el Pleno puede revisar esa decisión. Consideramos que sí porque al menos si se trata de un tema de carácter parlamentario es el Pleno el que puede revisar el asunto por ser la máxima autoridad dentro del Parlamento; aunque cuando se trate de modificaciones al Reglamento debe seguirse el procedimiento reglado por éste.

### **3.- EL PRECEDENTE Y LA COSTUMBRE PARLAMENTARIA**

El concepto de precedente parlamentario está asociado a la solución de un caso en concreto, esto es, a la jurisprudencia parlamentaria. Según Martínez-Elipe: *“el precedente mira más la esfera decisoria que a la naturaleza; es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso en concreto y no a la contemplación del caso en general”* (citado por Francisco Zúñiga Urbina, op.cit. p. 279). A diferencia de la costumbre parlamentaria que tiene un carácter general y constituye un acto de creación del derecho parlamentario, el precedente apunta a la solución de un caso en concreto, sea interpretando una norma parlamentaria o llenando un vacío o defecto en la legislación. Para Manuel Martínez Sospedra el concepto de precedente está asociado a la existencia de una norma y su fuerza reside en la incardinación con ésta y en la obligación que tienen todos los poderes públicos de respetar el principio de igualdad en la aplicación de la ley (Manuel Martínez Sospedra, op.cit. p. 287). Esta asociación a una norma puede ser no solamente a una de carácter reglamentaria, sino también a los principios y valores que establece la Constitución y el propio Reglamento. No solamente se da cuando exista una duda o ambigüedad en la interpretación de una norma, sino también cuando existe un vacío o defecto de la legislación que debe ser llenado por los órganos competentes del Parlamento. Ahora bien, el concepto de precedente está relacionado también con el principio competencial, es decir, el órgano competente de acuerdo con el Reglamento del Congreso o conforme a la práctica parlamentaria tiene la facultad de interpretar o integrar la norma. Lo ideal es que el precedente lo fije el Pleno del Congreso (César Delgado-Guembes: *“Teoría de las Fuentes del Derecho Parlamentario”*, p. 114:), pero nada impide que los otros órganos a los

cuales se les ha otorgado la facultad de interpretar o integrar las normas puedan fijar precedentes. Para el caso de las cuestiones de orden, el artículo 59º, parte in fine, del Reglamento del Congreso establece la atribución del Pleno del Congreso en dicha materia y que esas decisiones deben ser registradas por la Oficialía Mayor del Congreso.

Un tema latente en el precedente es: ¿cuál es su fuerza vinculante en adelante para los diferentes órganos del Parlamento? El concepto de precedente deriva del *common law*, según el cual la fuerza del derecho reside no en que la decisión sea adoptada por el máximo tribunal, sino en que las decisiones de los jueces son reflejo de las normas consuetudinarias que se dicta la propia sociedad. A diferencia de ello en el derecho europeo continental se encuentra bien enraizado el concepto de que la fuente principal de derecho es la fuente escrita y que el juez debe interpretarla tal como está; la fuerza del precedente en este caso reside en que es el máximo tribunal el que fija el criterio, sea a través de la corte casatoria o de un tribunal supremo. En el ámbito del derecho parlamentario el concepto de precedente está asociado sobre todo al concepto de jurisprudencia, es decir, a la solución de casos similares en el mismo sentido (Francisco Zúñiga Urbina, *op.cit.*, pp. 279-280). Esto diferencia el antecedente del precedente, porque el primero implica la solución de un caso en particular en un sentido u otro; en cambio el segundo presupone una cierta reiteración en la solución de los casos o que la resolución que lo establezca fije un criterio interpretativo en adelante. Manuel Martínez Sospedra considera que para que haya precedente tiene que haber reiteración, motivación, y no debe existir pronunciamientos contradictorios (Manuel Martínez Sospedra, *op.cit.*, pp. 280). En nuestra opinión el precedente puede derivar de una línea de interpretación o puede fijar un criterio de interpretación en adelante. El hecho que se establezca una interpretación en adelante no significa afectar la dinámica o la flexibilidad del derecho parlamentario, porque el precedente no es norma y nada impide que el criterio establecido pueda ser modificado en adelante por un criterio posterior, sea por razones jurídicas o políticas como se ha señalado anteriormente, pero siempre expresando algún grado de motivación del cambio de criterio y siguiendo un cierto procedimiento. La fuerza del precedente no reside necesariamente en que sea el máximo órgano el que fije un criterio de interpretación, porque por razones de competencia puede haberse otorgado esa facultad a otro órgano, sino en la predictibilidad que debe tener toda decisión, porque no resulta viable que existan pronunciamientos contradictorios dentro de un mismo órgano, pues ello afecta la seguridad jurídica y el principio de igualdad en la aplicación de la ley.

Finalmente, la costumbre parlamentaria es una auténtica fuente de creación del derecho parlamentario y no una mera interpretación o integración como sería el precedente. Es también una fuente formal del derecho parlamentario, porque no basta con que existan hechos reiterados sino debe existir una conciencia de obligatoriedad. A diferencia de la práctica

parlamentaria que implica hechos repetitivos pero sin carácter obligatorio, la costumbre parlamentaria tiene una fuerza vinculante, una trascendencia “nomoética” como diría Manuel Martínez Sospedra. Una forma de distinguir la costumbre jurídica de la práctica parlamentaria es que en el caso de la primera existe algún nivel de sanción en caso de incumplimiento. Simplificando la idea podríamos decir que la costumbre parlamentaria es fuente formal de derecho parlamentario, mientras que la práctica parlamentaria es una fuente material.

# TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS (TUO)



**INDIRA GUTIÉRREZ MENDÍVIL**  
Especialista parlamentaria  
Congreso de la República del Perú  
[igutierrez@congreso.gob.pe](mailto:igutierrez@congreso.gob.pe)

**I. ANTECEDENTES.— II. TERMINOLOGÍA.— III. MODALIDADES DE LOS TEXTOS COMPILADOS.— IV. LA COMPILACIÓN EN EL PERÚ.— V. MARCO LEGAL PARA LA ORDENACIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES.— VI. NECESIDAD DE NORMA HABILITANTE.— VII. VALOR JURÍDICO DE LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS.— VIII. PERMANENCIA DEL VALOR Y FUERZA DE LAS DISPOSICIONES ORIGINARIAS.— IX. CASOS EXCEPCIONALES DE POSIBLES INCORPORACIONES DE NORMAS INNOVADORAS EN LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS.— X. CONCLUSIONES.**

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Los códigos como antecedente de los textos únicos ordenados**

La ordenación y clasificación de las normas tienen como referente histórico al Codex Gregorianus (del siglo III d.C.) y el Codex Hermogenianus (del siglo IV d.C.), que constituyen las primeras colecciones normativas privadas de escritos imperiales —que no eran otra cosa que las consultas que hacía el soberano o las respuestas de este a las peticiones que le formulaban—, contenidos en cuadernos de pergaminos, unidos y encuadernados como los libros modernos.

Posteriormente, la palabra codex pasó a ser utilizada por las compilaciones públicas, como el Codex Theodosianus (del 438 d. c.) y el Codex Iustinianus (del 529 d. c.).

Es así como se comenzaron a denominar códigos a las colecciones o compilaciones estatales de normas jurídicas referentes a toda una rama del Derecho.

A estos códigos, que podrían considerarse como primitivas compilaciones que se elaboraban con la única finalidad práctica de conocer mejor y consultar el Derecho vigente, se les agregaron normas y se les sistematizó y racionalizó en conjunto, dotándoseles de una verdadera armonía jurídica, hasta llegar al moderno concepto de código<sup>1</sup>.

Las ordenaciones y compilaciones estatales siguen utilizándose hasta nuestros días, manteniendo, a grandes rasgos, las mismas finalidades que los primitivos códigos. Actualmente existen los códigos sobre diversas ramas del Derecho, no obstante, también se elaboran textos compilados, textos únicos, textos unificados, etc.

## **B. Antecedentes de codificación en el Perú**

En la legislación peruana podemos considerar como antecedente de la codificación de normas a la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía en su artículo 258 la codificación<sup>2</sup>, pero, en esta parte de la historia, Jorge Basadre nos comenta que los acontecimientos sucesivos a la referida Constitución, que desembocaron en la Declaración de Independencia del 28 de julio de 1828, impidieron toda actividad efectiva sobre la ordenación de las normas dadas. Sin embargo, la Constitución de Cádiz formó tradición constitucional en el Perú<sup>3</sup>.

Es así que, cuando Bolívar dictó la primera Constitución de 1823, estableciendo en ella un programa constitucional que disponía la formación de los códigos civil, criminal, militar y de comercio, su artículo 106 a la letra establecía:

*“Los códigos Civil y Criminal prefijarán las formas judiciales”*

Por otro lado, su artículo 121 confirmó la vigencia del antiguo derecho:

*“hasta la organización de los códigos Civil, Criminal, Militar y de Comercio”*

---

<sup>1</sup>Vincenzo Piano Mortari: Codice (storia), en EdD. Tra.

<sup>2</sup>PAREJA, José, *Las Constituciones del Perú* (Madrid, Ediciones Cultura Hispánica).

<sup>3</sup>Lit.: BASADRE, Jorge, *Antecedentes del Código Civil de 1852. Los primeros intentos de codificación.*

En 1826 se promulgó la llamada Constitución Vitalicia o Bolivariana, que también preveía la codificación en su artículo 46 N° 1, al otorgar al Senado la facultad de:

*“Formar los códigos civil, criminal, de procedimientos y de comercio y los reglamentos eclesiásticos”*

Disposiciones semejantes se reiteraron incluso en las Constituciones de 1828 y 1834<sup>4</sup>.

## II. TERMINOLOGÍA

La Real Academia Española denomina *compilación* a una obra que reúne informaciones, preceptos o doctrinas aparecidas antes por separado o en otras obras; mientras que por *compilar* entiende allegar o reunir, en un solo cuerpo de obra, partes, extractos o materias de otros varios libros o documentos.

Por otra parte, *recopilación* es la colección u ordenamiento oficial de leyes; mientras que *recopilar* es juntar en compendio, recoger o unir diversas cosas. A su vez, ordenamiento es el conjunto de normas referentes a cada uno de los sectores del Derecho.

Todos estos vocablos se refieren a la acción de juntar o unir en un solo cuerpo las partes o extractos de diversos textos. Por ejemplo, los códigos, a los que nos hemos referido antes, constituyeron textos jurídicos compilados por órganos administrativos e integrados por normas que regulaban determinada materia y que se encontraban diseminados originariamente en leyes o en reglamentos, dictados en diversas épocas y por órganos diversos<sup>5</sup>.

En consecuencia, se puede denominar a las diversas formas de recopilaciones de textos normativos como *compilaciones* u *ordenaciones*.

## III. MODALIDADES DE LOS TEXTOS COMPILADOS

### A. Códigos y textos recopilados

---

<sup>4</sup> BASADRE, Jorge, *Historia del derecho peruano* (2° ed., Lima, 1997).

<sup>5</sup> Señala Zanobini que habitualmente, tales actos no tienen valor legislativo, pues sus disposiciones extraen eficacia de las fuentes preexistentes, de las cuales fueron tomadas y, si son distintas de éstas, no pueden tener aplicación. (Guido Zanobini: Curso de Derecho administrativo, t. 1, p. 97-98).

Los códigos<sup>6</sup> constituyen grandes recopilaciones de normas; suelen abarcar la totalidad, o una buena parte, de una rama del Derecho.

Los textos recopilados se dictan para ordenar la preexistente pluralidad de normas referentes a una materia determinada, que a su vez integra una rama del Derecho.

Los códigos constituyen compilaciones de normas del mismo rango y rama jurídica; los textos compilados suelen incluir normas de diverso rango normativo.

Los códigos suponen el tratamiento sistemático y racionalizado de las grandes ramas del Derecho, teniendo en todo caso efectos innovadores, mientras que los textos recopilados se refieren a una materia determinada y generalmente solo poseen la finalidad de que se conozcan todas las leyes que existen sobre determinada materia.

## **B. Textos actualizados**

Los textos actualizados son la reunión y publicación periódica de cuerpos normativos, agregándoles las modificaciones o nuevas normas que se puedan dar, con la finalidad de facilitar el conocimiento y la aplicación del derecho vigente, por lo que no poseen fuerza innovativa, sino carácter cognoscitivo, y comprenden tanto a los textos compilados como a los códigos.

## **C. Textos concordados o coordinados**

Los textos concordados o coordinados constituyen la elaboración de textos normativos con las anotaciones referidas a las derogaciones o a normas vinculadas a estos que hacen posible tener conocimiento de todas las disposiciones, de origen normativo distinto, que sean de aplicación a una misma materia.

## **D. Textos unificados**

Los textos unificados son las compilaciones normativas que implican la modificación de textos anteriores, referidos a cierta materia, en un solo y nuevo cuerpo normativo, sustitutivo de los textos originarios, que implican cambios de redacción, a

---

<sup>6</sup> Etimológicamente el vocablo "código" significa tronco, árbol; y evoca al primitivo libro manuscrito, para distinguirlo del impreso. Antiguamente, los códigos se realizaban en tablillas de madera; luego fueron tablillas enceradas. El significado de colección legislativa que los juristas atribuyeron al vocablo "código", proviene del Bajo Imperio, y se vinculaba a la idea de libro único y compacto (Vincenzo Piano Mortari: *Codice (storia)* en EdD, t. VII).

efectos de evitar repeticiones o incongruencias. La eficacia de tales compilaciones depende de las potestades del órgano del que emanan, así como del valor y fuerza de las normas compiladas.

#### **E. Textos únicos**

Los textos únicos suponen la agregación ordenada de normas dispersas, referidas a determinada materia, sin alterar los textos originales o leyes madres o matrices. Se caracterizan porque no pretenden sustituir a las normas, cuya individualidad desaparece como consecuencia de la agregación de textos dispersos a un cuerpo compilado.

#### **F. Textos ordenados**

El texto ordenado supone poner las normas en orden, armonía y buena disposición. El carácter ordenado de este tipo de texto se da cuando, respecto de un grupo de normas preexistentes sobre determinada materia, se introduce cierta racionalidad y sistematización, sin realizar cambios de redacción ni proceder al agregado de nuevos textos.

### **IV. LA COMPILACIÓN EN EL PERÚ**

En nuestro ordenamiento jurídico, la compilación de las normas dispersas se realiza a través de los textos únicos ordenados (TUO). A continuación desarrollaremos el concepto de este tipo de documentos tomando en cuenta lo que la doctrina expresa a partir de sus objetivos y características.

#### **TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS (TUO)**

Con las expresiones genéricas *texto único*, *texto ordenado*, *texto refundido*, y otras de similar tenor, se suelen denominar ciertas compilaciones que recogen y ordenan normas emitidas con anterioridad y que se encuentran conectadas entre sí, en base a la homogeneidad de la materia que regulan<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Señala Paolo Biscaretti que los textos únicos son "actos del Poder Ejecutivo encaminados a recoger y ordenar las diversas normas legislativas -y, a veces, también reglamentarias- que se han ido dando en orden a una materia

La expresión *texto único ordenado* significa organizar una normativa que está desordenada en torno a una norma básica (norma madre o matriz) sobre la cual se han producido modificaciones o derogaciones.

Se trata de la reedición de las leyes recopilando los diversos textos normativos que de cada una se hayan producido y estén vigentes. Se trata, en definitiva, de hacer textos legales revisados, corregidos y, sobre todo, actualizados<sup>8</sup>.

Los textos únicos ordenados se elaboran sobre disposiciones preexistentes, no tienen por finalidad crear una norma nueva. En general, no pretenden crear disposiciones innovadoras, sino pequeños cuerpos o conjunto de normas que clarifiquen, simplifiquen u organicen normas dictadas con anterioridad, respecto de determinada materia<sup>9</sup>.

Los textos únicos ordenados tienen el objetivo de identificar las disposiciones de una *ley madre* que están vigentes, cuáles no lo están y cuáles han tenido modificaciones desde su versión original, de modo tal que, cuando se lean, se tenga la seguridad de que todo lo que está contenido en estos, está vigente.

El sistema de fuentes regulado por la Constitución no consagra a los textos únicos ordenados como tipo normativo. En nuestro ordenamiento jurídico, la fuente por la que se ordena la normativa y se aprueban los textos únicos ordenados son los decretos supremos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Alessandro Pizzorusso señala en su libro *Lecciones de Derecho Constitucional*:

“[...] no es posible dictar leyes constitucionales delegadas o emitidas por el Gobierno en situaciones de necesidad o de urgencia, aunque sí es posible la emanación de textos refundidos de disposiciones producidas por leyes constitucionales; pero esos textos refundidos no pueden modificar el alcance de las disposiciones en ellos integradas, asumiendo, por tanto, un significado de mera compilación”.

Los textos únicos ordenados pueden abarcar varias materias porque recogen textos dispersos y efectúan su ordenamiento sistemático eliminando contradicciones y completando vacíos e incluso podrían armonizar los textos para eliminar contradicciones.

---

determinada, eliminando aquellas que son abrogadas o se han hecho superfluas merced a la situación cambiada del derecho positivo vigente (Paolo Biscaretti di Ruffia: *Derecho Constitucional*).

<sup>8</sup> Jiménez Aparicio, Emilio: *Actualización de Textos*, en "La calidad de las leyes". Parlamento Vasco. Ed. Victoria-Gasteiz, 1989).

<sup>9</sup> Messineo los denomina "pequeños códigos" (Francesco Messineo: *Manual de Derecho Civil y Comercial*).

La razón de los textos únicos ordenados consiste en unir en un solo cuerpo homogéneo y actualizado un conjunto normativo emitido sucesivamente en el tiempo, con la finalidad de lograr su simplificación, para la mejor comprensión y aplicación práctica; asimismo, la necesidad de su existencia se debe al crecimiento acelerado del ordenamiento jurídico, donde las leyes suelen ser profusas y hasta confusas, a la legislación excesiva sobre una misma materia o a la existencia de legislación modificatoria de un texto primigenio.

El texto único ordenado debe contar con un valor jurídico normativo, que en principio debe darse por la propia norma jurídica del o los textos que se ordenan.

Los autores italianos Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli comentan que:

“Desde el punto de vista práctico el texto compilado pretende ofrecer una simplificación de numerosos textos normativos dispersos, proporcionando al operador jurídico —de todo nivel— una innegable comodidad para la interpretación y aplicación del derecho objetivo.”

En este sentido, el texto único ordenado en nuestra legislación aparece como una forma práctica de ahorrar esfuerzos de búsqueda, interpretación y ejecución de las normas aplicables a cierta materia, en donde se consignan las disposiciones de leyes madres o matrices, reglamentos u ordenanzas que emanan de órganos distintos. El texto único ordenado solo comprende la totalidad de las normas existentes y se caracteriza por lo siguiente:

- a) No posee carácter innovativo ni interpretativo.
- b) No modifica el valor y fuerza de las normas *ordenadas*.
- c) No crea nuevas normas, pues extralimitaría su objetivo, que solo es la ordenación.

La naturaleza de los textos únicos ordenados no es la de ser una norma legislativa, sino técnica de recopilación de normas que ya existen.

## V. MARCO LEGAL PARA LA ORDENACIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES

Los textos únicos ordenados constituyen actividad típica del Poder Ejecutivo. En general, la ordenación de las normas son actos emanados de este Poder, por propia iniciativa o por encargo del Poder Legislativo, para recoger y ordenar las diversas disposiciones legales y reglamentarias que han ido surgiendo respecto de determinadas materias, sin considerar las que fueron expresamente derogadas.

Es importante mencionar que no debería dejar de consignarse a las normas consideradas derogadas en forma tácita, habida cuenta del carácter voluntario y subjetivo de este mecanismo de derogación de las normas; ni las que eventualmente se hubieran hecho superfluas, por el cambio del derecho positivo vigente.

A continuación, señalamos las normas de nuestro ordenamiento jurídico que disponen la sistematización de la legislación, la aprobación de los textos únicos ordenados a través de decretos supremos, así como la revisión de la legislación a fin de determinar cuáles requieren ser consolidadas y ordenadas en textos únicos ordenados:

### **Marco legal nacional**

#### ➤ **LEY 29809**

#### **Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

#### **Artículo 7. Funciones específicas**

Son funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

[...]

- j) Sistematizar la legislación e información jurídica de carácter general y promover su estudio y difusión, así como disponer su edición oficial.

#### ➤ **DECRETO SUPREMO 019-2001-JUS**

#### **Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia**

#### **DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**Artículo 83.** La Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos se encarga de coordinar la actividad de las Asesorías Jurídicas y Legales de las entidades del Sector Público, a fin de mantener la coherencia del Sistema Jurídico Nacional; estudia y elabora informes sobre los proyectos de normas legales que le encomiende la Alta Dirección; emite opinión y dictámenes dirimentes en expedientes administrativos de las entidades públicas que sometan a su consideración. Tiene a su cargo la coordinación de Comisiones elaboradoras, reformadoras y revisoras de la legislación y códigos promoviendo su divulgación y debate público; es responsable de la sistematización y concordancia de la legislación e información jurídica de interés general a través del

Sistema Peruano de Información Jurídica, promueve su estudio, así como la edición oficial de la legislación de carácter general y su adecuada difusión.

Está a cargo de un Director Nacional, quien depende del Despacho Viceministerial y mantiene relaciones de coordinación con los organismos de los sectores público y privado, acordes con su competencia así como con entidades similares a nivel internacional.

➤ **DECRETO SUPREMO 008-2006-JUS**

**Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa**

**Artículo 11. Contenidos específicos**

[...]

11.3 En los proyectos de Decretos Supremos que aprueban textos únicos ordenados de leyes, la parte expositiva debe precisar las normas legales que habilitan a sistematizar o armonizar textos legales.

[...]

➤ **RESOLUCION MINISTERIAL 0085-2010-JUS**

**Conforman Comisión encargada de revisar la legislación codificada vigente, con el propósito de determinar cuáles requieren ser consolidadas y ordenadas en Textos Únicos Ordenados, y de ser el caso, reordenar los ya existentes**

Lima, 26 de abril de 2010

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto Ley 25993, Ley Orgánica del Sector Justicia (Ley derogada, actualmente está vigente la Ley 29809), corresponde al Ministerio de Justicia sistematizar, difundir y coordinar el ordenamiento jurídico;

Que asimismo, conforme lo dispone el artículo 83 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia, aprobado por Decreto Supremo 019-2001-JUS, la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos tiene a su cargo la coordinación de Comisiones elaboradoras, reformadoras y revisoras de la legislación y códigos promoviendo su

divulgación y debate público; y es responsable de la sistematización y concordancia de la legislación;

Que, mediante la aprobación de un Texto Único Ordenado se consolidan las modificaciones hechas a un dispositivo legal con la finalidad de compilar toda la normativa en un solo texto y facilitar su manejo, permitiendo a los operadores del derecho contar con un único texto armónico respecto a determinada materia;

Que, desde la promulgación y publicación de los Códigos tanto sustantivos como adjetivos vigentes, se han aprobado dispositivos legales que han complementado y/o modificado su texto;

Que, para una mejor aplicación del ordenamiento jurídico por parte de los operadores del Derecho, es necesario revisar los Códigos vigentes a fin de determinar la necesidad de expedir Textos Únicos Ordenados o reordenar los ya existentes, a través de la conformación de una comisión sectorial de carácter temporal;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Decreto Ley 25993, Ley Orgánica del Sector Justicia (Ley derogada, actualmente está vigente la Ley 29809);

SE RESUELVE:

#### **Artículo 1. De la Comisión**

Conformar la Comisión encargada de revisar la legislación codificada vigente, con el propósito de determinar cuáles requieren ser consolidados y ordenadas en Textos Únicos Ordenados y, de ser el caso, reordenar los ya existentes.

## **VI. NECESIDAD DE NORMA HABILITANTE**

Del marco legal establecido, específicamente del artículo 11 del Decreto Supremo 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, podemos ver que la ordenación y la unificación de los textos legislativos deben ser autorizadas por norma, es decir, es necesario que exista una norma habilitante que origine el trabajo de recopilación, depuración y ordenamiento para finalmente elaborar un texto único ordenado.

Cuando se trate de la ordenación de leyes, la unificación debe ser autorizada por la misma ley, habida cuenta de que resulta inusual una autorización constitucional expresa a tales efectos; pero debe ser aprobada mediante decreto supremo del Poder Ejecutivo.

Es importante mencionar que no es posible realizar, con efectos vinculantes, compilaciones de textos constitucionales, excepto que alguna norma de ese mismo rango así lo disponga<sup>10</sup>.

También puede darse que la norma habilitante autorice la realización de la ordenación a otro órgano no legislativo (ministerios) mediante la emisión de un acto administrativo (resolución directoral), en este caso, el resultado obtenido no posee valor y fuerza de ley.

## VII. VALOR JURÍDICO DE LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS

En general, los textos únicos ordenados, compilados o coordinados, ontológicamente no constituyen una fuente de producción jurídica en sí misma, en la medida que carecen de la nota de innovación, propia de las normas jurídicas, sino que se trata de mecanismos de ordenación jurídica.

Sin embargo, no podemos dejar de citar a Pizzorusso, que señala que, aunque en teoría no pueden innovar el ordenamiento vigente,

*"no puede negarse que el mero hecho de la colocación de una disposición junto a otra (o su no reproducción) incorporará ya una propuesta de interpretación, dotada de una cierta influencia persuasiva —mayor o menor, según los casos— sobre los operadores jurídicos".*

## VIII. PERMANENCIA DEL VALOR Y FUERZA DE LAS DISPOSICIONES ORIGINARIAS

En consecuencia, cuando no exista previsión legal habilitante ni una delegación legislativa, tanto las normas incluidas en el texto ordenado, como las excluidas voluntaria o involuntariamente, mantienen su valor y fuerza originarios; por lo que corresponde al intérprete y al ejecutor de la norma, apreciar y verificar el texto único ordenado, recurriendo, en su caso, a los textos originarios (ley matriz).

---

<sup>10</sup> Así, en Italia, se aprobó el texto refundido de las leyes constitucionales relativas al Estatuto especial para el Trentino-Alto Adigio, adoptado de acuerdo con la habilitación establecida en el art 66 de la ley Constitucional. Alessandro Pizzorusso: Lecciones de Derecho constitucional.

## **IX. CASOS EXCEPCIONALES DE POSIBLES INCORPORACIONES DE NORMAS INNOVADORAS EN LOS TEXTOS ÚNICOS ORDENADOS**

Excepcionalmente, podría ocurrir que, en el texto único ordenado, a pesar de su naturaleza, es decir, a pesar de no tener fuerza innovadora y de ser ordenados y aprobados por el Poder Ejecutivo, sea otro órgano compilante (Poder Legislativo) el que incorpore, modifique o derogue disposiciones; en ese caso, las disposiciones innovadoras adquieren el valor y fuerza propios del acto que las contiene, a condición de que se dicten dentro del ámbito de su competencia. Como ejemplo de este caso podemos citar el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, que fue separado en dos textos normativos aprobados por decreto supremo, de acuerdo a lo que dispuso el Decreto Legislativo 855, mediante el cual se modificaron diversos artículos de la Ley de Fomento del Empleo, cuya disposición transitoria consigna lo siguiente:

### **“DISPOSICION TRANSITORIA**

La Ley de Fomento del Empleo será separada en dos textos normativos, denominados Ley de Formación y Promoción Laboral y Ley de Productividad y Competitividad Laboral. El Ministerio de Trabajo y Promoción Social queda facultado a distribuir y reordenar el articulado vigente, incorporando las modificaciones que introduce el presente dispositivo y modificar las remisiones a la Constitución de 1979, que deberán adecuarse a la Carta vigente, textos que serán aprobados por sendos Decretos Supremos.

## **X. CONCLUSIONES**

- A. El texto único ordenado (TUO) es una compilación pública y autorizada de normas.
- B. Es dictado en cumplimiento de una norma habilitante, de cualquier rango, que autoriza su formulación, por lo que carece de naturaleza innovativa, constituyendo una mera fuente de conocimiento y divulgación del Derecho.
- C. Debe efectuarse sobre la norma originaria (ley madre o matriz) y tomando en cuenta, si ya existe, el último texto ordenado, conservándose la numeración original y, si algún artículo resultó derogado, debe expresarse tal hecho a continuación del número que le corresponde.

- D. Es el Poder Ejecutivo como órgano recopilador (acto que realiza a través de decretos supremos) el que anuncia en forma sistemática los cambios introducidos en los textos únicos ordenados a raíz de la modificación de los textos originales (ley madre o matriz).
- E. Cuando las modificaciones emanadas de textos únicos ordenados alteran textos legales, carecen de eficacia, pues estos textos no tienen fuerza innovadora y no deberían derogar ni modificar ni agregar nada a los textos originales (ley madre o ley matriz).
- F. La inclusión de nuevas normas de carácter innovador solo posee la eficacia propia de la norma ordenadora; es decir, si el texto único ordenado posee normas innovadoras es porque estas fueron incorporadas por una disposición legal expresa (norma habilitante). El Poder Legislativo no puede modificar textos únicos ordenados, pero sí puede disponer la modificación de la ley madre o matriz ordenando, en el mismo cuerpo legal, que esas mismas modificaciones sean incorporadas en el texto único ordenado. De esta forma, la ley madre o matriz y su texto único ordenado contendrán las mismas disposiciones.
- G. En caso de que haya algún contraste entre el texto único ordenado y la norma madre o matriz, esta última es la que prevalece, pues se autorizó la ordenación y no la innovación.
- H. El texto único ordenado no puede alterar en nada los textos que ordena, salvo las modificaciones gramaticales indispensables. Si el TUO modifica alguna norma, es inválido; estrictamente es inconstitucional por violar la jerarquía piramidal de las normas. Si, por el contrario, esta modificación es dispuesta por propia autoridad, es decir, por quien dictó la ley, el TUO no es inválido, pues el mismo mandato utilizado para ordenar los textos puede ser utilizado para modificarlos.

# El Voto Dirimente en las Asambleas Legislativas

## Un acercamiento



**José Oviedo Palomino**  
Jefe (e) del Fondo Editorial  
Congreso de la República del Perú  
[joviedo@congreso.gob.pe](mailto:joviedo@congreso.gob.pe)

**1. FINALIDAD.— 2. EL VOTO PARLAMENTARIO COMO DERECHO.— 3. EL EJERCICIO DEL VOTO POR EL PRESIDENTE.— 4. LA DIRIMENCIA EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PERUANO.— 5. EL EJERCICIO DEL DOBLE VOTO EN EL PLENO.— CONCLUSIONES.— ANEXO**

### **1. FINALIDAD**

El presente artículo tiene por finalidad dilucidar la naturaleza del voto dirimente y sentar posición sobre el “doble” voto: el realizado en tanto congresista y el que es propio de la dirimencia en caso de empate en la votación.

### **2. EL VOTO PARLAMENTARIO COMO DERECHO**

El derecho a ejercitar el voto en los órganos competentes del Parlamento proviene de un acto eleccionario. Por él los candidatos a las curules parlamentarias adquieren el estatuto de parlamentarios y con ello quedan en la posibilidad de ejercer el voto con la finalidad de adoptar acuerdos corporativos, sea para la dación de leyes, sea para llevar a cabo acciones de control o fiscalización de los órganos de gobierno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>El voto en tanto derecho también es regulado en los reglamentos de las Cámaras de Diputados (inciso a) del Art. 18°) y Senadores (inciso a) del Art. 18°) de Bolivia; en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua (inciso 1) de su Art. 14°); asimismo, en los incisos 1) y 2) del Art. 17° del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador; y el en el artículo 6° del Reglamento del Congreso de los Diputados de España, entre otros. La tendencia a considera el voto parlamentario como un derecho es estadísticamente fundada. En muy pocos casos se le

En tal sentido, el ejercicio del derecho al voto posee un carácter funcional; es decir, el congresista puede inhibirse o realizarlo; desde luego, bajo determinadas condiciones estipuladas en el reglamento del Congreso.

Para ejercer válidamente el derecho al voto, este debe ser ejercido: 1) individualmente (el congresista debe hacerlo por sí mismo); 2) por medio adecuado (a viva voz, alzando la mano, utilizando un dispositivo electrónico o marcando una cédula de votación; 3) en órgano competente (la votación no puede efectuarse en órgano que no posea competencia reglada para la adopción de acuerdo); 4) en momento preceptuado por norma reglamentaria: en general, se supone que se lleva a cabo una vez concluido el debate, cuando haya transcurrido el tiempo establecido o por haber finalizado la participación de los oradores inscritos; y 5) en el lugar de votación establecido para la realización de la sesión.

Cumplidas las condiciones para el ejercicio del voto, el derecho del congresista puede ser ejercido. Cabe precisar que este derecho es inalienable, salvo norma expresa que lo limite, condicione o restrinja. Pero si esa norma no es positiva el derecho queda constituido y no puede ser afectado en ninguna de sus formas, ni siquiera por vía de interpretación.

### **3. EL EJERCICIO DEL VOTO POR EL PRESIDENTE**

En el inciso a) del Artículo 22° del Reglamento del Congreso Peruano, se establece que “los congresistas tienen derecho a participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y, cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias”.

Esta norma reglamentaria cumple con los requisitos señalados en el acápite precedente para ejercer el derecho al voto. Sin embargo, debe precisarse el momento de la votación, por lo dispuesto en el artículo 56° del Reglamento: “hecho el anuncio (de votación) ningún congresista debe abandonar la sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación”. Es decir, cumplidos los requisitos señalados, queda amparada la obligatoriedad del voto para todos y cada uno de los congresistas.

En consecuencia, no habiendo prohibición alguna, el Presidente, por su calidad de representante ante el Parlamento puede votar en cualquiera de los órganos parlamentarios bajo su dirección y señalar de este modo con claridad su posición respecto de la materia legislativa o de control político.

---

concibe de modo distinto, como el de la República Bolivariana de Venezuela que lo considera un deber (inciso 5) del Artículo 13° del Reglamento de la Asamblea Nacional).

#### 4. LA DIRIMENCIA EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PERUANO<sup>2</sup>

Sin embargo, aun cuando el ejercicio del voto es inherente a cada congresista sobre materia legislativa o de control político, para el caso del Presidente se plantea el caso especial, de ejercer el derecho al voto por dos veces en un mismo acto de votación: uno, sobre la materia en debate<sup>3</sup>, que le es inherente a su condición de congresista; y otro, en caso de empate, con la finalidad de dirimir el sentido de la votación.

Así, en el artículo 52° del Reglamento del Congreso del Perú, se establece que “los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, *incluido el voto del Presidente. En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente*”.

En razón de esta disposición reglamentaria, deben cumplirse dos condiciones para que se pueda ejercer la doble votación, cumplido válidamente el supuesto de que se trata de un congresista: 1) que esté en el ejercicio del cargo, es decir, esté en la presidencia y, específicamente, en la dirección del debate en órgano parlamentario competente; y, 2) que se haya producido un empate como resultado de la votación.

Esto quiere decir: a) que la posibilidad de ejercicio del voto es inherente a la condición de ser congresista; y b) que el voto dirimente, si bien requiere de dicha condición, posee un carácter restrictivo aunque adicional: solo puede ejercerlo quien está en la dirección del debate de la sesión y en caso de que se haya producido empate en la votación.

En consecuencia, la dirimencia no se ejerce en razón del cargo orgánico (Presidente del Congreso, miembro de la Mesa Directiva, etc.) sino por quien ejerce el cargo funcional de director del debate al momento de la votación; y siempre y cuando –como ya se dijo– se haya producido un empate como consecuencia de ella.

Ello se hace claro si es que se tiene en cuenta que el Presidente puede estar ausente del debate o en el llano y es, en este caso, que uno de los vicepresidentes deberá dirimir si se produce empate en la votación. Más claro aun, es el caso de una moción de orden del día por la que se propone la censura de la Mesa Directiva. En tal situación, todos los miembros de la Mesa deberán abandonar la sala de sesiones y esperar la decisión de Pleno. En tal caso —dirigido el proceso por un congresista que no tiene cargo alguno en dicha Mesa— la votación

---

<sup>2</sup> La dirimencia en Argentina, Bolivia, República Dominicana y México es ejercida por el Presidente; en Colombia, después de doble debate y votación; en el Senado de Uruguay se adopta similar temperamento pero después de cuádruple debate y votación.

<sup>3</sup> El Presidente tiene derecho a voto no dirimente en el Senado y la Cámara de Diputados de Uruguay, República Dominicana; igual criterio se utiliza en México y Argentina.

es realizada y, si se produjera un empate, correspondería a este dirimir, aun después de haber ejercido su derecho a voto sobre la censura.

Ello demuestra que la dirimencia no es inherente a cargo preeminente en órgano alguno, sino y únicamente a quien está en ejercicio de la dirección de debate.

## 5. EL EJERCICIO DEL DOBLE VOTO EN EL PLENO

Pero, aun cuando queda en claro lo anteriormente dicho, en la parte final del artículo 52° del Reglamento del Congreso peruano, se estatuye que los acuerdos (en órganos distintos del Pleno) se toman por mayoría simple de los presentes, incluido el voto del presidente. Y asimismo, que el Presidente tendrá voto dirimente en caso de empate en la votación.

A partir de lo dispuesto en el artículo citado, se podría deducir que, en el caso de votación en el Pleno del Congreso, le estaría negada al Presidente la posibilidad de doble voto, ya que por ser la norma citada de carácter particular —específicamente para los órganos determinados e inferiores en jerarquía al Pleno— no podría hacerse extensiva ni aplicarse al Pleno, en razón de que no puede generalizarse a partir de la particularidad. La dirimencia, en consecuencia, solo podría ser ejercida por el director del debate en comisiones.

Pero, aun cuando sea verdad que la generalización no puede realizarse a partir de un acto particular, debe decirse que la prohibición del derecho a votar no tendría efectos jurídicos ya que ninguna prohibición puede sobrentenderse o asumirse por interpretación.

Asimismo, el presunto impedimento de doble votación en un mismo acto, para el caso del Pleno, se debilita, aun más, debido a que la aplicación del principio contrario sensu —que en un supuesto erróneo daría fundamento a dicha prohibición— requiere de cláusula negativa de origen, cláusula que no existe en la norma en análisis y, por lo tanto, hace que dicho principio interpretativo devenga en inaplicable.

## **CONCLUSIONES**

1. No es lógicamente sostenible limitar la posibilidad de ejercicio del voto a quien preside la sesión, ya sea para pronunciarse sobre materia de una iniciativa parlamentaria (como cualquier congresista), ya sea para dirimir en caso de empate en la votación, en un mismo acto.
2. No es al Presidente del Congreso o de cualquiera de los órganos competentes para el ejercicio de la función legislativa o de control político, a quien corresponde, en especial,

el derecho al doble voto y al voto dirimente, sino a aquel representante que está en la dirección del debate en el momento de la votación y si se ha producido un empate como resultado de ella.

## **BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

REGLAMENTO DEL CONGRESO DEL PERÚ, 1993

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1872, 8°, Cap. X

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1902, 8°, Cap. X

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1904, 8°, Cap. X

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1915, 8°, Cap. X

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1956 8°, Cap. X

REGLAMENTO INTERIOR DEL SENADO 1962, 207°

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1968, 8°

REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978, 48°

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS 1985, 8°

REGLAMENTO INTERIOR DEL SENADO 1988, 207°

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1989, 57°, f)

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1995, 56°

## ANEXO I

### VOTO DIRIMENTE

#### EN LOS DIVERSOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO PERUANO

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1872	8°, Cap. X	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1902	8°, Cap. X	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1904	8°, Cap. X	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1915	8°, Cap. X	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1956	8°, Cap. X	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DEL SENADO	1962	207°	El Presidente no tendrá voto en las votaciones ordinarias o nominales sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No. En las votaciones secretas votará el Presidente, no teniendo en ese caso derecho a decidir en caso de empate.	Sí	No hay voto dirimente en votaciones secretas
REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1968	8°	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	1978	48°	El Presidente podrá abstenerse de votar, pero en caso de empate, deberá hacerlo como dirimente.	Sí	Tiene derecho a voto no dirimente

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS	1985	8°	El Presidente de una y otra Cámara no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo Sí o No.	Sí	
REGLAMENTO INTERIOR DEL SENADO	1988	207°	El presidente no tendrá voto en las votaciones ordinarias o nominales sino en caso de empate, o para las reformas constitucionales, y para todos los asuntos referidos en el Artículo 191° de este Reglamento y en el Artículo 194° de la Constitución; y siempre lo dará diciendo Sí o No. En las votaciones secretas votará el Presidente, no teniendo en ese caso derecho a decidir en caso de empate.	Sí	No hay voto dirimente en votaciones secretas
REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	1989	57°, f)	Son atribuciones del Presidente de la Cámara, las siguientes: f) Presidir las sesiones de Junta Directiva, teniendo voto dirimente en caso de empate.	Sí	Sólo para sesiones de Junta Directiva
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	1995	56°	El Presidente tiene voto dirimente, y en el caso de que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo.	Sí	