



CURSO II

Procedimientos Parlamentarios

Curso a Distancia
Ciudadanía y Política

Oficialía Mayor y
Dirección de Participación
Ciudadana

Lección II

Responsable:
Boris Mauricio Mendoza

Dirección de Participación Ciudadana
Departamento de Iniciativas Ciudadanas
Jr. Huallaga N°.364 - Lima 1
Teléfono: 311-7777 anexo 6009 (Cursos a Distancia)
E-mail: cursos@congreso.gob.pe

PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS:

TIPOS, INSTRUMENTOS Y

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1) INSTRUMENTOS PARA EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

No sería posible procesar decisiones políticas en el Parlamento si no se contara con los medios adecuados para dicho fin. Por eso es necesario recurrir a instrumentos destinados a posibilitar la realización de los procedimientos parlamentarios. En esencia, la casi totalidad de los instrumentos para el procedimiento parlamentario vienen a ser los diversos documentos formales (escritos) elaborados en las instancias de decisión del Parlamento; también, lo hecho por los propios representantes y otros organismos que se encuentran facultados para actuar en el procedimiento parlamentario.

Hay que resaltar en este tema que el único medio real y formal de vinculación funcional del Parlamento con las otras instancias de gobierno e instituciones públicas, son los instrumentos parlamentarios, pues en ellos se plasman las decisiones internas del Parlamento para posteriormente seguir el curso establecido en las leyes. Del mismo modo ingresan al Parlamento las decisiones tomadas en otras instancias del Estado que luego serán procesadas al interior del Parlamento en los órganos destinados para dicho fin.

Este sistema de ingresos y salidas de información política plasmado en documentos formales tangibles, nos revela categóricamente que el Congreso de la República es una institución abierta en su funcionamiento.

Al analizar los instrumentos procesales parlamentarios contenidos en el Reglamento del Congreso,¹ nos damos cuenta que no hay una definición sobre dichos instrumentos pero sí se menciona cuáles son los instrumentos procesales parlamentarios. En ese sentido el artículo 65°.- señala:

«Son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias y los dictámenes e informes de las Comisiones».

¹ Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial 2001, pág. 74.

Tenemos, entonces, tres grandes grupos de instrumentos procesales parlamentarios. El primero lo conforman cuatro clases de documentos: las proposiciones de ley, de resolución legislativa, las mociones y los pedidos. Describimos a continuación este primer grupo. Textualmente el Reglamento del Congreso² señala:

- **«Proposiciones parlamentarias.** Artículo. 66°.- *Las propuestas parlamentarias son instrumentos destinados a promover el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Pueden ser:*
 - a) *Proposiciones de Ley;*
 - b) *Proposiciones de resolución legislativa;*
 - c) *Mociones de orden del día; y,*
 - d) *Pedidos de información.*

- **Proposiciones de ley o de resolución legislativa.** Art. 67°.- *Las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso.*

- **Mociones de orden del día.** Art. 68°.- *Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:*
 - a) *Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.*
 - b) *Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.*
 - c) *Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.*
 - d) *Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.*
 - e) *Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.*

Las mociones de orden del día pueden ser fundamentadas por su autor por un tiempo no mayor de cinco minutos, y los grupos opositores tienen un minuto cada uno con un máximo de cinco minutos entre todos. Sin embargo, en función de la cantidad de asuntos pendientes en la agenda, el Presidente puede señalar un tiempo menor: Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles; salvo disposición constitucional diferente.

Las mociones de saludo de menor importancia se tramitan directamente ante el Consejo Directivo, salvo casos excepcionales, a criterio del Presidente.

² Op. cit págs. 74-75-76.

- **Pedidos de información.**

Art. 69°.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y autoridades órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos».

En general, este primer grupo de proposiciones parlamentarias son creadas o producidas por los Congresistas ya sea de manera individual o grupal.

A continuación se cita el segundo grupo de documentos: los Dictámenes, son instrumentos casi exclusivos del procedimiento legislativo. El Reglamento del Congreso³ los trata de la siguiente manera:

«Dictámenes. Art. 70°.- Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

Los dictámenes pueden ser en mayoría, en minoría y por unanimidad. Los dictámenes en mayoría y minoría deben estar rubricados por el Secretario de la Comisión, aunque sea firmante de uno de ellos. Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros hábiles de la Comisión.

Los dictámenes en mayoría requieren estar firmados al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación en que se debatió el asunto, luego de verificado el quórum, y por los miembros que decidan suscribirlos posteriormente y hasta antes de ser considerados por el Consejo Directivo. Los dictámenes en minoría pueden estar firmados por cualquier número de Congresistas miembros de la Comisión; de igualar o superar el número de firmas de los de mayoría por las adhesiones posteriores, ambos dictámenes volverán a ser considerados por la Comisión hasta lograr una diferencia final que permita determinar con claridad las posiciones de mayoría y minoría. No se aceptará dictámenes presentados el mismo día en que deba debatirse el asunto, con excepción de los dictámenes en minoría, cuando el dictamen en mayoría se encuentre en la Orden del Día.

³ Ídem, págs. 77-78-79

Los dictámenes pueden concluir:

- a) *En la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos;*
- b) *En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo proyecto sustitutorio. El Presidente de la Comisión dictaminadora remite al Pleno la documentación completa de la aprobación del dictamen.*
- c) *En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo. Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto. Si el Congresista o el vocero del Grupo Parlamentario solicitara explicaciones sobre las razones que determinaron la decisión de la Comisión, el Secretario de la misma le entrega una copia del acuerdo extraído del Acta respectiva.*
- d) *En la recomendación de conformación de una Comisión Especial de estudio del asunto materia de dictamen, a efecto de que se realice un estudio técnico más profundo y proponga una fórmula normativa adecuada.*
- e) *Solicitando un plazo adicional para expedir dictamen».*

En realidad, los dictámenes son documentos fundamentados sobre las proposiciones legislativas o de resolución legislativa, pero con el agregado de que han pasado por un proceso de análisis y de decisión al interior de una Comisión. Son de tres clases en relación a los resultados: en mayoría, en minoría y por unanimidad.

Finalmente tenemos los informes que son documentos generalmente más extensos que los otros instrumentos del procedimiento parlamentario. Sus características son las siguientes:

*«**Informes**⁴. Art. 71°.- Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas. Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves. Para la presentación de los informes en mayoría y minoría se aplican las mismas reglas que para los dictámenes».*

II) TIPOS DE PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

La clasificación de los procedimientos parlamentarios, según algunos tratadistas, generalmente es obviada o se da por establecida cuando se trata del desarrollo de las funciones y competencias del Parlamento.

⁴ Ídem, pág. 79

En el estudio de los procedimientos parlamentarios del Congreso de la República del Perú nos daremos cuenta de que su Reglamento presenta una clara clasificación de los procedimientos parlamentarios. Tenemos así que en el artículo 64°, incisos a, b, y c, se describen tres tipos de procedimientos parlamentarios: procedimiento legislativo, de control político y especiales.

El procedimiento legislativo trata sobre una de las funciones básicas del Parlamento que, incluso, es una de sus funciones originarias. Tuvo especial importancia en el siglo de oro de los parlamentos (S. XIX) por estar referida a la creación del derecho.

El procedimiento legislativo es, a su vez, parte del proceso legislativo. Por lo tanto, se debe entender como un conjunto de acciones dinámicas que comprende una serie de etapas o fases con sus propios instrumentos.

El Reglamento del Congreso⁵ nos indica el contenido del procedimiento legislativo: «...comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada, leyes presupuestales y financieras, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, del Reglamento del Congreso y de resoluciones legislativas».

Hay que comprender que todos estos componentes (clases de normas) son el resultado o producto de una serie de procedimientos que conllevan al cumplimiento de la función legislativa.

El conjunto de normas que tratan los procedimientos parlamentarios se desarrollan específicamente con el nombre de variantes del procedimiento legislativo, en el Reglamento del Congreso (sección primera). El Art. 72° desarrolla las mismas en los siguientes términos:

«Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) leyes ordinarias;*
- b) Leyes de reforma de la Constitución;*
- c) leyes orgánicas;*
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79° de la Constitución Política; ⁶*
- e) Leyes autoritativas de legislación delegada;*
- f) Leyes de amnistía;*
- g) Leyes demarcatorias;*
- h) Resoluciones legislativas; y,*

⁵ Ídem, Artículo 64° inciso a), pág. 73.

⁶ Ídem, págs. 79-80.

i) *Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso»*

A. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Las etapas del procedimiento legislativo son los pasos que se siguen en los órganos competentes del servicio parlamentario y la organización parlamentaria, desde la presentación hasta la aprobación de una propuesta legislativa en el Congreso de la República.

No hay consenso para establecer el número de etapas o fases del procedimiento legislativo. Pedro Planas⁷ establece tres etapas principales:

«Las fases del procedimiento legislativo suelen reducirse a sus etapas más notorias: los debates y votaciones en el pleno y el debate y votación en las comisiones. Sin embargo, con la tecnificación de las materias de ley, el procedimiento legislativo ha debido reconocer una etapa previa: impulso legislativo».

Por otro lado, en el documento que publicó el grupo Apoyo⁸, se hace referencia a siete etapas del procedimiento legislativo, e incluso se considera como una de ellas la eventual observación que puede formular el Presidente de la República.

«En el Congreso unicameral las etapas principales son: 1) la admisión, el estudio y dictamen en comisiones; 2) pase del dictamen al orden del día; 3) acuerdo del Consejo Directivo para debatir el proyecto en sesión del Pleno; 4) debate y votación en el Pleno; 5) firma de la autógrafa; 6) eventual observación de la ley por el Presidente de la República; y 7) insistencia o modificación».

Debemos precisar que no siempre una propuesta legislativa tiene que pasar por todas estas etapas, como se verá mas adelante. En el caso específico del Congreso de la República, el Reglamento⁹ nos indica que existen cuatro etapas principales en el procedimiento legislativo:

«Artículo 73°. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) iniciativa legislativa; b) estudio en comisiones; c) publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial el Peruano. d) debate en el Pleno; e) aprobación; y f) promulgación». Antes de iniciar la explicación de las etapas del procedimiento legislativo debemos identificar a los agentes que tienen derecho a presentar

⁷ Planas, Pedro. Op. cit, pág. 315.

⁸ Delgado, César y Aljovín, Cayetana. Congreso Procedimientos Internos, Apoyo, Lima 1995, pág. 67.

⁹ Reglamento del Congreso de la República, Edición oficial, 2001, págs. 80-81

una iniciativa legislativa en el Parlamento para que pueda ser procesada de acuerdo a las etapas descritas. Al Respecto la Constitución Política del Perú¹⁰ en su Artículo 107° dice:

«El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que le son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley».

De manera semejante el Artículo 74° del Reglamento del Congreso¹¹ recoge lo contemplado en la Constitución Política al expresar:

«Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso».

Sin embargo, el Reglamento del Congreso es más específico en identificar, describir y enunciar los casos en que los ciudadanos e instituciones estén facultados para presentar proposiciones de ley ante el Congreso. Esto se nota cuando trata sobre la primera etapa y sus requisitos para la presentación de proposiciones.

1) INICIATIVA LEGISLATIVA: REQUISITOS Y PRESENTACIÓN

La presentación de las proposiciones tiene una serie de requisitos generales y especiales según sea el caso. En cuanto a los requisitos generales, el Artículo 75° del Reglamento del Congreso¹² dispone:

«Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.»

¹⁰ Constitución Política del Perú de 1993. Edición oficial, págs. 57 y 58.

¹¹ Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial 2001, pág. 81.

¹² Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. 2001, pág. 82.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas».

Conviene resaltar que, dentro de los requisitos generales, el texto de la propuesta legislativa requiere una fundamentación, un análisis del costo-beneficio, una fórmula legal y ser presentada a la Oficialía Mayor.

Los requisitos especiales de la primera etapa del procedimiento legislativo se encuentran desarrollados en el artículo 76° del Reglamento del Congreso¹³ en los siguientes términos:

«La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

- 1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:*
 - a) Las proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el artículo 105° in fine de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de trámite urgente.*
 - b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el artículo 78° de la Constitución Política. Las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79° de la Constitución Política, deben contener un estudio sobre el impacto de la futura ley en el desarrollo y bienestar del país.*
 - c) La proposición de ley que contiene la Cuenta General de la República, debe ser presentada a más tardar el quince de noviembre*

¹³ Op. cit, págs. 82-83-84-85-86-87.

-
- del año siguiente al de ejecución del Presupuesto, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General.*
- d) Las proposiciones de ley autoritativa de legislación delegada deben precisar la materia específica de la delegación y el plazo de la autorización. No puede proponerse ley autoritativa de legislación delegada en materias relativas a reforma de la Constitución, aprobación de tratados internacionales y leyes orgánicas, ni la Ley de Presupuesto ni de la Cuenta General de la República.*
 - e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia.*
 - f) Las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados internacionales deben ir acompañadas por el texto íntegro del tratado y sus antecedentes.*
 - g) Las proposiciones de resolución legislativa concediendo la prórroga del estado de sitio deben contener el listado de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.*
 - h) Las proposiciones de resolución legislativa autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, sin afectar la soberanía nacional, deben especificar los motivos, la relación de tropas y equipos transeúntes y el tiempo que permanecerán en territorio peruano.*
 - i) Las proposiciones de resolución legislativa para declarar la guerra y firmar la paz deben contener una exposición suficiente de las causas y de las condiciones, según el caso.*
 - j) Las proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior deben indicar el lugar, los motivos y las fechas del viaje.*
- 2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas deben estar firmadas al menos por uno de ellos o por el vocero autorizado del Grupo Parlamentario. En el primer caso, cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor y autores principales y solidarios; en el último caso se entiende presentada por el Grupo en su conjunto. Además, las proposiciones de ley o resolución legislativa que presentan los Congresistas:*
- a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.*
 - b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tra-*

tados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

- c) Deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará.*
- 3. Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas, de acuerdo con la ley que regula la materia (ley N° 26300). El oficio de remisión al Congreso debe estar firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa, indicando, además del número de libreta electoral, la dirección donde deba notificársele en caso necesario. Las proposiciones ciudadanas no pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente.*
- 4. Las proposiciones de ley que presenten el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades y los Colegios Profesionales sólo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión. No pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente».*

Como se ha podido apreciar hay requisitos especiales que principalmente facultan o no a la presentación de propuestas legislativas a los agentes participantes en el proceso legislativo. Para facilitar la comprensión se ha elaborado el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01
PROPONENTES DE INICIATIVA LEGISLATIVA*

Actores	Tiempo de present.	Requisitos				
		Fundamentos	Efectos	Costo Beneficio	Formula legal	Otros
Congresistas	ilimitado	"	"	"	"	Firmado
Presidente de la República	"	"	"	"	"	"
Presidente del Consejo de Ministros	ilimitado	"	"	"	"	"
Ministros	ilimitado	"	"	"	"	"
Ciudadanos	"	"	"	"	"	"
Firmas Población Electoral						0.3% Firmas
Poder Judicial	"	"	"	"	"	Firmado
Ministerio Público	"	"	"	"	"	"
Defensor del Pueblo	"	"	"	"	"	"
Jurado Nacional de Elecciones	"	"	"	"	"	"
El Consejo Nacional de la Magistratura	"	"	"	"	"	"
Tribunal Constitucional	"	"	"	"	"	"
Contraloría General de la República	"	"	"	"	"	"
Banco Central de Reserva	"	"	"	"	"	"
Superintendencia de Banca y Seguros	"	"	"	"	"	"
Gobiernos Regionales	"	"	"	"	"	"
Gobiernos Locales	"	"	"	"	"	"
Colegios Profesionales	"	"	"	"	"	"

2) ESTUDIO EN COMISIONES

La segunda etapa del procedimiento legislativo tiene el propósito de estudiar la propuesta, articularla con propuestas similares, someterla a consultas y aportes de otras instituciones y del público en general por las diversas vías de comunicación y participación que tiene el Parlamento.

Las 28 comisiones ordinarias y las comisiones especiales que se forman reciben las propuestas para su estudio en tiempo establecido y siguiendo un orden determinado. El Artículo 77° del Reglamento del Congreso¹⁴ detalla el procedimiento en esta fase: *«Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. Cualquier otra Comisión podrá solicitar estudiar el tema, requiriéndose ser autorizada tal remisión por el Consejo Directivo. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de*

* De acuerdo al Reglamento del Congreso de la República. (Art. 75), son requisitos generales, en su mayoría.

¹⁴ Op. cit. págs. 87-88

especialización. Al mismo tiempo que dispone la remisión de las proposiciones a Comisiones, el Oficial Mayor dispondrá la publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano de la parte resolutive de las mismas, que hayan sido presentadas durante la semana.

En el decreto de envío se cuidará de insertar la fecha, el número de la proposición, el órgano consultado y el nombre de la Comisión o las Comisiones a quienes se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición de ley.

Las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo. En primer término verificarán que se cumpla con los requisitos señalados en el párrafo precedente y luego calificarán el fondo de la proposición, estando facultadas para rechazarla de plano y archivarlas. Si son varias las Comisiones, pueden presentar dictamen conjunto.

Cuando se trate de un dictamen de reenvío o reconsideración, el Pleno acordará el plazo a propuesta de la Mesa Directiva, el mismo que no podrá exceder de treinta días útiles.

El Consejo Directivo dispone la puesta en agenda de los dictámenes, a propuesta del Presidente, debiendo ser distribuidos con anticipación de 24 horas antes que se considere el proyecto, en las oficinas de trabajo de los Congresistas. Sólo en caso de suma urgencia, a criterio del Presidente se dispone la entrega domiciliaria».

En esta fase lo significativo del proceso es el estudio de la proposición y su dictamen correspondiente, que no debe exceder de treinta días útiles; así mismo, el envío al Consejo Directivo para que este órgano del Congreso la incluya en la agenda.

3) DEBATE Y APROBACIÓN EN EL PLENO

Es el momento cumbre del proceso de toma de decisiones en lo que se refiere al procedimiento legislativo en el Congreso de la República. Luego de un debate se pasa a la sanción (votación) de la iniciativa legislativa que, en el caso de ser aprobada adquiere un formato: autógrafa, debido a que en ella se estamparán las firmas del Presidente y de uno de los vicepresidentes.

El Artículo 78^o ¹⁵ del Reglamento describe esta fase:

«No se puede debatir ninguna proposición de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos una semana antes

¹⁵ Ídem. págs. 88-89-90

de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

(Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR publicada el 13 de octubre de 2001).

Si la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente período anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de congresistas.

(Párrafo modificado por Resolución Legislativa del Congreso N. 011-2000-CR publicada el 15 de diciembre de 2000)

Cuando el Pleno lo estime necesario, podrá acordar, a pedido de un Congresista o un Grupo Parlamentario y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres Congresistas propuestos por el Presidente, a efecto que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas.

Si se plantea y aprueba una cuestión previa de vuelta a Comisiones, el Presidente ordenará el reenvío y consultará el plazo.

De aprobarse la proposición de ley o resolución legislativa, la oficina especializada de la Oficialía Mayor redactará la autógrafa, la misma que será firmada de inmediato por el Presidente y uno de los Vicepresidentes. No se podrá debatir ninguna proposición que no tenga dictamen de Comisión, salvo excepción señalada en el presente Reglamento.

En el caso de los proyectos de ley que versen sobre las materias especificadas en el tercer párrafo del Art. 73, para su aprobación formal por el Congreso, habrá una doble votación. La segunda votación deberá efectuarse transcurridos seis (6) días como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con sólo un debate de carácter general, salvo que, a petición del cuarenta por ciento (40%) de los miembros del Congreso, se exija efectuar un debate específico.

(Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).

Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. (Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001))

En esta etapa, la iniciativa legislativa culminó su elaboración y ya está lista para su envío al Poder Ejecutivo, en virtud de la relación interórganos que existe entre estos dos poderes del Estado.

4) ENVÍO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN Y VIGENCIA

Esta última etapa se inicia con el envío de la autógrafa al Poder Ejecutivo para que el Presidente de la República sancione la ley, es decir, la promulgue, publique y en consecuencia entre en vigencia. La Constitución Política¹⁶ garantiza este procedimiento en el Artículo 108°

«La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

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

El Reglamento del Congreso de acuerdo con lo establecido por la Constitución,¹⁷ en el artículo 108°, desarrolla esta última etapa complementaria al procedimiento legislativo en los siguientes artículos:

Artículo 79°.- «La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

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

Artículo 80°.- Si no tiene observaciones, el Presidente de la República promulga la ley, ordenando su publicación.

¹⁶ Constitución Política del Perú de 1993. Edición oficial, págs. 57 y 58.

¹⁷ Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. 2001, págs. 90-91

Si vencido el término de quince días, el Presidente de la República no promulga la proposición de ley enviada, la promulga el Presidente del Congreso.

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período de «vacatio legis» en todo o en parte.

Las resoluciones legislativas según correspondan son promulgadas por el Presidente del Congreso y un Vicepresidente».

Dentro del procedimiento legislativo hay ciertas reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley que se refieren específicamente a las leyes de reforma de la Constitución, la ley de Presupuesto, etc. Se precisan en el artículo 81° del Reglamento¹⁸ de la siguiente manera:

«Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas.

a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas.

La ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.

b) Leyes Orgánicas; se aprobarán o modificarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas.

c) Ley de Presupuesto; dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

La exposición, que no excederá de 60 minutos, debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de veinte minutos cada uno.

Concluido el debate a que se refiere el artículo anterior, los referidos proyectos son publicados en el Diario Oficial El Peruano y derivados a la Comisión de Presupuesto, que los analiza en sesiones públicas.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto sustentará el dictamen de la misma. Dicho dictamen debe necesariamente precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector.

El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser

¹⁸ Op. Cit. Págs.91-92-93-94-95

aprobada con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo, de lo contrario entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante decreto legislativo.

En la sesión del Pleno destinada a debatir y sustentar el Presupuesto, se seguirá el procedimiento siguiente:

- El Presidente dará la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien manifestará sus puntos de vista respecto del Dictamen de la Comisión de Presupuesto;*
- Intervendrá luego el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos; y*
- Harán uso de la palabra cada uno de los Ministros, lo mismo que el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo para que sustenten sus pliegos de egresos.*

Las intervenciones no excederán de treinta minutos por orador.

- Concluida la sustentación, intervendrán los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo. Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de ley de Presupuesto.*

Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto.

- d) Leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, deben tramitarse como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario las aprueba la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros.*
- e) Ley de la Cuenta General de la República; debe ser revisada y dictaminada dentro de los noventa días útiles siguientes a su presentación. Una vez revisada y dictaminada por la Comisión respectiva, el Pleno se pronunciará dentro de los siguientes treinta días útiles, de lo contrario, se envía el dictamen de la Comisión Revisora al Presidente de la República para que la promulgue mediante decreto legislativo.*
- f) Leyes autoritativas de legislación delegada; pueden ser aprobadas para autorizar el ejercicio de la función legislativa al Gobierno mediante decretos legislativos o a la Comisión Permanente mediante la aprobación de proposiciones de ley, con las limitaciones establecidas en el segundo párrafo del inciso 4) del artículo 101° y en el segundo párrafo del artículo 104° de la Constitución Política. Deben indicarse la materia específica de la delegación y el plazo de la misma».*

PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

LECCION N° 2 CUESTIONARIO

1. En esencia se puede decir que los instrumentos para el procedimiento parlamentario son:
 - a. Medios para un fin.
 - b. Documentos formales.
 - c. Medio de vinculación.
 - d. Memoriales.

2. Hay tres grandes grupos de instrumentos procesales parlamentarios: las proposiciones parlamentarias, los dictámenes e informes de las Comisiones. Elija la que no pertenece a ninguno de estos grupos:
 - a. Los informes.
 - b. Los dictámenes.
 - c. Los pedidos de información.
 - d. Las proposiciones de ley del Ejecutivo.
 - e. La investidura del gabinete ministerial.

3. La siguiente cita: «... propuesta mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes...» Se refiere a:
 - a. Proposición de Ley.
 - b. Pedido de Información.
 - c. Cuestión de Orden.
 - d. Moción de Orden del Día.
 - e. Todas las anteriores.

4. De la relación siguiente, identifique cuál de ellas no pertenece al grupo de mociones de Orden del Día que son presentadas por los congresistas.
 - a. Pedido de pronunciamiento sobre un asunto nacional.
 - b. Pedido de censura al Consejo de Ministros.
 - c. Pedido de censura o confianza a los miembros de la Mesa Directiva.
 - d. Pedido de confianza al Consejo de Ministros.
 - e. Pedido de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros.

5. Los dictámenes son documentos que contienen una exposición documentada y precisa de los estudios que realizan las comisiones. Estos pueden ser:
 - a. En mayoría y en minoría.
 - b. En mayoría, en minoría y por unanimidad.
 - c. En mayoría, en minoría y por consenso.
 - d. Todas las anteriores.
 - e. Ninguna de las anteriores.

-
6. Los informes son instrumentos que:
 - a. Detallan una síntesis de lo actuado
 - b. Detallan un estudio realizado.
 - c. Contiene conclusiones y recomendaciones.
 - d. Contiene consultas especializadas.
 - e. Sólo b y c.
 - f. Todas las anteriores.

 7. En relación a los tipos de procedimientos, marque la alternativa correcta:
 - a. Procedimiento legislativo, de control político, de enmienda y procedimientos especiales.
 - b. Los tratadistas tienen todo claro.
 - c. Se describen en el Artículo 65° del Reglamento.
 - d. Todas las anteriores son correctas.
 - e. Hay procedimientos legislativos, de control político y procedimientos especiales.

 8. El procedimiento legislativo comprende el debate y aprobación de una serie de proyectos de ley. Identifique la alternativa que no pertenece a este tema:
 - a. Leyes autoritativas.
 - b. Leyes presupuestales y financieras.
 - c. Leyes Ordinarias.
 - d. Leyes Constitucionales.
 - e. Leyes del Reglamento.
 - f. Decretos Leyes.

 9. De la relación siguiente, dos enunciados no integran el grupo de las etapas del procedimiento legislativo (art. 73 Reglamento del Congreso) ¿Cuáles son?
 - a. Impulso legislativo.
 - b. Estudio en Comisiones.
 - c. Aprobación y Promulgación.
 - d. Iniciativa Legislativa.
 - e. Debate en el Pleno.

 10. ¿Quiénes tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes?
 - a. Los ciudadanos.
 - b. El Presidente de la República.
 - c. Los Colegios Profesionales.
 - d. Los Municipios.
 - e. Instituciones Públicas Autónomas.
 - f. Todas las anteriores.

-
11. Existen requisitos generales para la presentación de iniciativas legislativas. Señale el que no es correcto :
- Exposición de motivos.
 - Efecto de la vigencia de la norma.
 - El análisis costo beneficio.
 - Fórmula legal.
 - Incidencia ambiental.
 - Jurisprudencia comparada.
12. Las proposiciones de ley que contienen los Proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar:
- El 1 de marzo.
 - El 15 de diciembre.
 - EL 1 de agosto.
 - El 30 de agosto.
 - No hay plazo.
13. Las Proposiciones de Ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por:
- Firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral.
 - Resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
 - Huellas digitales de los proponentes
 - Oficio de remisión al Congreso firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos
 - a, b y d.
 - Todas las anteriores.
14. ¿Qué órgano del Parlamento dispone la puesta en agenda de los dictámenes?
- La Mesa Directiva
 - La Comisión Permanente.
 - Las Comisiones Dictaminadoras.
 - El Consejo Directivo.
 - El Pleno.
15. Elija la oración incorrecta de la siguiente relación:
- No se puede debatir ninguna proposición de ley que no tenga dictamen.
 - Cuando hay una aprobación de una ley la Oficialía Mayor redactará la autógrafa.
 - El Presidente tiene 15 días para promulgar la ley aprobada en el Parlamento.
 - El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre.
 - Las leyes de reforma de la Constitución serán aprobadas en una legislatura ordinaria.
 - La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo disposición diferente de la norma.



Curso II

Procedimientos Parlamentarios

Inscripciones.- Las personas interesadas en participar de este curso podrán inscribirse y enviar sus cuestionarios resueltos a través de la dirección electrónica: <http://www.congreso.gob.pe/dpc/cursos> o directamente al Departamento de Iniciativas Ciudadanas. Jr. Huallaga 364 1er piso, Lima 1.

HOJA DE RESPUESTA

LECCIÓN N° 2

Marcar con un círculo o un aspa la respuesta correcta:

- | | |
|----------------|-----------------|
| 1. A B C D | 9. A B C D E |
| 2. A B C D E | 10. A B C D E F |
| 3. A B C D E | 11. A B C D E F |
| 4. A B C D E | 12. A B C D E |
| 5. A B C D E | 13. A B C D E F |
| 6. A B C D E F | 14. A B C D E |
| 7. A B C D E | 15. A B C D E F |
| 8. A B C D E F | |

Datos Personales

Apellidos y nombres:

Dirección:

Edad: Teléfono:

Centro de estudios y/o trabajo:

.....

Lugar Fecha: Cod. de Insc.

*La participación de la ciudadanía es importante
para el fortalecimiento de la democracia*

Impreso en los talleres gráficos del Congreso de la República