

ROBERTO TARAZONA PALMA
Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

HÉCTOR PANTIGOSO MARTÍNEZ
Abogado y coordinador parlamentario de la CONFIEP

YON JAVIER PEREZ PAREDES
Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

YIMY REYNAGA ALVARADO
Especialista parlamentario del Congreso de la República del Perú

Derecho Parlamentario

— Primera edición —

Parte IV



EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO EN EL PERÚ

GIOVANNI FORNO FLOREZ
*Secretario técnico del
 Congreso de la República del Perú*

SUMARIO:

1. Introducción.- 1.1. Definición.- 1.2. Clasificación.- 1.3. Función legislativa.- 1.4. Proceso o procedimiento.- 2. Procedimiento legislativo ordinario.- 2.1. Definición.- 2.2. Variantes.- 2.3. Etapas.- 2.4. Procedimiento legislativo ordinario.- 3. Procedimientos legislativos especiales.- 3.1. Especialidades en el procedimiento legislativo.- 3.2. Procedimiento legislativo de reforma constitucional.- 3.3. Procedimiento legislativo de reconsideración.- 3.4. Procedimientos abreviados.- Bibliografía del capítulo.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. DEFINICIÓN

Procedimientos parlamentarios son los mecanismos previstos en la legislación mediante los cuales el Parlamento puede desarrollar sus funciones principales.

Son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso²³⁵.

235 Artículo 64° del Reglamento del Congreso de la República.

1.2. CLASIFICACIÓN

En el ordenamiento jurídico peruano, existen tres tipos de procedimientos parlamentarios: destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:

- **El procedimiento legislativo**, que tiene por finalidad la aprobación de leyes y resoluciones legislativas; las leyes pueden ser ordinarias, orgánicas, autoritativas para ejercer la legislación delegada, presupuestales y financieras, de demarcación territorial, de reforma de la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.
- **Los procedimientos del control político**, que son todos aquellos mediante los cuales ejerce sus funciones de control político, es decir de evaluación y supervisión de las políticas y actos del Gobierno, verificadas a través de una diversa gama de posibilidades, tales como: la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.
- **Los Procedimientos Especiales**, que están fundamentalmente, dirigidos a elegir o ratificar una serie de altos funcionarios del Estado en diversos organismos constitucionalmente autónomos. En este sentido, el Congreso elige al Defensor del Pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a tres integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva; ratifica al Presidente de dicho Banco y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, nombrados por el Poder Ejecutivo; y designa al Contralor General de la República, a propuesta del Presidente de la República.

1.3. FUNCIÓN LEGISLATIVA

De acuerdo al artículo 107° de la Constitución tienen iniciativa legislativa los Congresistas, el Presidente del Congreso, las instituciones públicas autónomas,

los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los colegios profesionales y los ciudadanos. Por instituciones públicas autónomas debemos entender: la Corte Suprema, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Banco Central de Reserva, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Tribunal Constitucional²³⁶.

En total son, pues, 17 sujetos constitucionalmente habilitados para la presentación de iniciativas legislativas, lo que resulta absolutamente exagerado si se compara con nuestra tradición constitucional. Como puede verse en el Cuadro N° 1, el número de entidades legitimadas para presentar iniciativas legislativas ha variado históricamente entre 1 y 4; y, desde mediados del siglo XIX en adelante, entre 3 y 4.

También resulta exagerado el alto número de instituciones facultadas constitucionalmente para presentar iniciativas legislativas si comparamos la Constitución de 1993 con otras disposiciones de la legislación comparada. Ello se refleja en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 1: Iniciativa Legislativa en las Constituciones del Perú

	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Regiones ²³⁷	Total
1979	x	x	x	x	4
1993	x	x	x		3
1920	x	x	x	x	4
1867 – 1860 – 1856	x	x	x		3
1839 – 1837	x	x			2
1834 – 1828 – 1826					
1823	x				1

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú.

Elaboración propia.

236 Se ha entendido que son instituciones públicas autónomas todas aquellas que se encuentran reguladas por la Constitución; aunque sólo en el caso del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Municipales, tal facultad se le reconoce expresamente, conforme lo disponen, respectivamente, los artículos 159° inciso 7, 162°, 178°, 192° inciso 9 y 195° inciso 9 de la Constitución Política.

237 La Constitución de 1920 se refiere a "Los Congresos Regionales" (numeral 3 del artículo 101°); mientras que la de 1979 se refiere a "...el órgano de Gobierno de la región en las materias que les son propias." (Artículo 190°).

Cuadro N° 2: Iniciativa Legislativa en la Legislación Comparada

²³⁸	P E	P L	I P	C S	T E	T S	T C	CS J	C E	P G	C G	F N	D P	G L	Otros	Total
Argentina																3
Bolivia																3
Brasil																5
Chile																2
Colombia																12
Costa Rica																3
Cuba															²³⁹	8
Ecuador																10
El Salvador																5
España															¹ ²⁴⁰	4
Guatemala																4
Honduras																4
México																2
Nicaragua																6
Panamá																4
Paraguay																4
República Dominicana																4
Uruguay																3
Venezuela																6

Fuente: GARCÍA MONTERO²⁴¹.

Elaboración propia respecto de los datos de Cuba y España.

238 Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, iniciativas ciudadanas, Corte Suprema, Tribunal Electoral, Tribunal Superior, Tribunal Constitucional, Corte Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Procurador General, Contralor General, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo y Gobiernos Locales.

239 Comité Nacional de la Confederación de Trabajadores de Cuba y las Direcciones Nacionales de las organizaciones sociales y de masas, conforme al artículo 62° del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular (www.parlamentocubano.cu).

240 La Asamblea de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 108° del Reglamento del Congreso.

241 GARCÍA MONTERO. Op. Cit., p. 24.

Esta revisión, muestra claramente que en el Perú se ha exagerado entregando potestades legislativas. Las legislaciones de Colombia y Ecuador son las que consideran mayor número de legitimados (12 y 10, respectivamente); siendo el promedio de 5. Más aún de los 19 países revisados, 12 consideran no más de 4 legitimados para presentar iniciativas legislativas. Adicionalmente a lo antes expresado, podemos constatar que el uso de las facultades legislativas no ha tenido mayor incidencia. Si descontamos los proyectos de ley presentados por los Congresistas y por el Poder Ejecutivo, las iniciativas de los demás legitimados no llegan al 10% del total de proyectos presentados por período, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Uso de las facultades de iniciativa legislativa

	Congreso	PE	otros	Total	%
1995-2000	5,231	427	148	5,806	2,54%
2000-2001	1,734	179	92	2,005	4,50%
2001-2006 ²⁴²	13,656	817	323	14,796	2,10%
2006-2011	3,739	795	374	4,908	7,62%
2011-2016	4,174	457	204	4,835	4,22%

Fuente: Portal del Congreso de la República.

Elaboración propia

Finalmente, podemos constatar que si bien se ha ido reduciendo, cada Período Legislativo, no todas las personas o instituciones que tienen facultad legislativa hacen uso de ella, conforme puede apreciarse en el siguiente cuadro:

242 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

Cuadro N° 4: Uso de las facultades de iniciativa legislativa

	1995-2000	2000-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2015 ²⁴³
E N T I D A D E S	1. SBS	1. SBS	1. SBS		
	2. RENIEC	2. RENIEC			
	3. Ciudadanos				
	4. Gobiernos Regionales				
		3. BCR			
		4. Contraloría			
			2. ONPE		
				1. TC	
					1. Defensoría

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

1.4. PROCESO O PROCEDIMIENTO

La doctrina se refiere comúnmente a procedimientos, especialmente cuando se refiere a los legislativos. Sin embargo existe, a nivel teórico, distinción entre el proceso y el procedimiento. El proceso es concebido como una unidad de estudio, es un concepto unitario; mientras que procedimiento es entendido como el conjunto de actividades que implica el proceso²⁴⁴.

Desde esta perspectiva deberíamos referirnos al Proceso Parlamentario o, más bien, al Derecho Procesal Parlamentario²⁴⁵; y como procedimientos al conjunto de acciones que se desprenden de él, es decir, los procedimientos legislativos,

243 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

244 ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Driskill. Buenos Aires, 1980. Tomo XXIII, p. 293.

245 "Según Merkl, el Derecho procesal legislativo (uno de las tres grandes ramas del Derecho procesal, junto al judicial y al administrativo), constituye la parte principal del Derecho constitucional y representa la suma de las reglas de producción de las leyes y de otros actos estatales de rango superior o idéntico a de las leyes." GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, fases y tipos. En: Teoría y Realidad Constitucional. N° 16, Madrid, 2005, p. 211.

los procedimientos de control y los procedimientos especiales. A pesar de ello existen rezagos en la doctrina que aún emplean el término “*proceso legislativo*”²⁴⁶.

2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

2.1. DEFINICIÓN

El Reglamento del Congreso de la República no contiene una definición precisa y concreta del procedimiento legislativo, aunque como ya se ha dicho, es un tipo de procedimiento parlamentario.

Sin embargo, podemos entender el procedimiento legislativo, como²⁴⁷:

“...*los pasos – fases determinados en la Constitución – Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley...*”

2.2 VARIANTES

El artículo 64° del Reglamento del Congreso, en su literal a), señala cuáles son los ocho tipos de procedimiento legislativo, a saber: 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; Reglamento del Congreso; y, Resoluciones Legislativas.

246 Véase, por ejemplo: AMESTOY, Juan Luis: *Información y consultoría técnica en el Proceso Legislativo*. En: *Revista de Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados. Buenos Aires. Nº 2; ARTEAGA NAVA, Elisur: *El Proceso Legislativo*. En: *Anuario Jurídico*. México, D.F. (www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf); CARNOTA, Walter y Patricio MARANIELLO: *Responsabilidad de los Asesores Técnicos en el proceso de elaboración de normas legales*. En: *Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Nº VIII, Buenos Aires 2005; CORONA FERRERO, Jesús María: *El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso Normativo*. En: *Anuario Jurídico de La Rioja*. Nº 3. La Rioja, 1997; CHELI, Enzo y Paolo CARETT: *El Proceso Legislativo en Italia*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Nº 16. Madrid, 1986; DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José: *Un Aspecto Toral del Proceso Legislativo: Los Plazos de Presentación de Dictámenes de Comisiones Legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y los Estados Unidos de América, como Marco de Referencia para una Reforma del Tema en México*. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nº 106. México, D.F., 2003; FERAUD, Aura: *La investigación aplicada en el proceso de formación de la ley*. En: *Asamblea Legislativa*. Año 3, Nº 6. Panamá, 2004; MENY, Yves: *El Proceso Legislativo en Francia*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Nº 16. Madrid, 1986; RODRÍGUEZ, Reyes: *El Proceso de Producción Legislativa*. En: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Nº 13, México, D.F., 2000; SANTOS, Fabiano: *Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño*. En: *Política*. Vol. 47, Santiago, 2006.

247 BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador). *“Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”*. 2ª ed. Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F., 1998, p. 560.

No obstante ello, no se puede dejar de notar la inconsistencia entre el referido artículo 64° y el 72° del mismo cuerpo legal, referido a las variantes del procedimiento legislativo, las que se pueden apreciar en el cuadro que se expone a continuación:

Cuadro N° 5: Inconsistencias entre los artículos 64° y 72° del Reglamento del Congreso de la República

Artículo 64°	Artículo 72°
Leyes ordinarias	Leyes ordinarias
Leyes orgánicas	Leyes orgánicas
Leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada	Leyes autoritativas de legislación delegada
Leyes presupuestales y financieras	Leyes presupuestales y financieras;
Leyes de demarcación territorial	Leyes demarcatorias (<i>sic.</i>)
Leyes de Reforma Constitucional	Leyes de Reforma Constitucional
Reglamento del Congreso	Resoluciones Legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso
Resoluciones Legislativas	Resoluciones Legislativas
	Leyes de amnistía

Fuente: Reglamento del Congreso de la República

Elaboración propia

Es evidente que no sólo hay diferencia en algunas denominaciones; hay una gran diferencia entre “*Reglamento del Congreso*”, en un listado y “*Resoluciones Legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso*”, en el otro, que no resultan ser lo mismo y por consiguiente genera confusión; y además el listado del artículo 72° incluye una variante que no existe en el 64°.

Podría resultar técnicamente mejor estructurar el Reglamento de tal manera que se divida el procedimiento legislativo en ordinario y especial²⁴⁸. En el primero, se incluirían sólo las llamadas “*leyes ordinarias*”; en el segundo, los demás tipos de leyes incluidas en los artículos 64° y 72°, salvo el de reforma constitucional, además de otros procedimientos legislativos que también deben considerarse, como lo son las Leyes de Cuenta General de la República y las Leyes de iniciativa ciudadana. Todas estas leyes tienen especialidades en su tramitación y por tanto debieran estar consideradas como parte del procedimiento legislativo especial.

Sin embargo, se deberían considerar otros tipos de procedimientos legislativos adicionales:

- a) El procedimiento legislativo de reforma constitucional; y
- b) El procedimiento legislativo de reconsideración, que se presenta cuando el Presidente de la República ejerce su facultad constitucional de observar, total o parcialmente una Ley aprobada por el Congreso.

Considerar estos tipos de procedimientos legislativos, independientemente y no como parte de los procedimientos especiales, tienen sustento en su importancia, trascendencia, reiterancia y de fuerte connotación política. Los procedimientos especiales no conjugan al mismo tiempo estas características; son más bien procesos estandarizados y, especialmente, de trámite casi administrativo.

248 En Colombia, el procedimiento legislativo está dividido en tres: a) el procedimiento legislativo ordinario; b) las especialidades en el procedimiento legislativo ordinario (leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes de presupuesto, leyes sobre derechos humanos y leyes sobre tratados internacionales); y, c) procedimiento legislativo constituyente (ya sea por el propio Congreso o por una Asamblea Constituyente). Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, publicada en el Diario Oficial N° 40.483, de 18 de junio de 1992 (www.congreso.gov.co); los Reglamentos de Costa Rica y España también distinguen los procedimientos legislativos, pero en dos grupos: ordinario y extraordinarios (dispensa de trámite, presupuesto, veto y reforma parcial de la Constitución), en el primero; y común y especialidades en el procedimiento legislativos (leyes orgánicas, presupuestales, revisión y reforma constitucional, competencia legislativa plena de las comisiones y tramitación en lectura única), en el segundo. Sobre las fases y tipos de procedimiento legislativo en la legislación española, véase: GARCÍA- ESCUDERO MÁRQUEZ. Op. Cit, pp. 11-29.

2.3. ETAPAS

La mayor parte de los tratadistas e investigadores conciben tres grandes etapas en el proceso legislativo: la de iniciativa, la de constitución y la de eficacia²⁴⁹. Sin embargo esta estructuración resulta demasiado amplia y general.

En el Parlamento Peruano, las fases legislativas son cinco²⁵⁰:

- c) Iniciativa Legislativa;
- d) Estudio en Comisiones;
- e) Publicación de los dictámenes;
- f) Debate en el Pleno;
- g) Aprobación por doble votación;
- h) Promulgación.

Con algunas particularidades²⁵¹, los procedimientos ordinarios y especiales cumplen con estas etapas. Habría que señalar que existen quienes entienden como etapas del procedimiento legislativo distintas y diferentes de la promulgación, las de publicación y vigencia. Así lo concibe, por ejemplo GARCÍA MÁYNES²⁵²:

“En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia...”

En lo personal no queda claro la distinción entre promulgación y publicación, debido a que la publicación es consecuencia de la promulgación, acto en el cual se dispone ello. Cuestión diferente es la vigencia, dado que ella no depende, necesariamente, ni de la promulgación ni de la publicación.

249 Véase: ELICE NAVARRO, José. *El procedimiento legislativo y la Técnica Legislativa en el Perú*. En: *Técnica Legislativa. Selección de Textos*. Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, pp. 2-9; y GARCÍA MONTERO, Mercedes. *El procedimiento legislativo en América Latina*. En: *América Latina Hoy*, vol. 38, diciembre de 2004, Salamanca, p. 19.

250 Artículo 75° del Reglamento del Congreso.

251 En el procedimiento presupuestal, por ejemplo, entre la presentación de la iniciativa y el estudio en comisiones se produce una presentación del Presidente del Consejo de Ministros y del Ministro de Economía, ante el Pleno, sin embargo se podría entender este acto como uno correspondiente a la etapa de iniciativa legislativa, toda vez que el objeto de tal presentación es justamente sustentar la iniciativa (literal c) del artículo 81° del Reglamento del Congreso).

252 Citado por BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., p. 360.

La regla general es que toda norma legal entre en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial, conforme lo dispone el artículo 109° de la Constitución. Sin embargo, como el propio artículo antes citado refiere, toda la ley, o parte de ella puede entrar en vigencia en un tiempo posterior a su publicación y ello no tiene por qué estar relacionado por la publicación dado que la “*vacatio legis*” puede estar perfectamente establecida en una fecha determinada o en una fecha determinable (cuando se relaciona la vigencia de la ley con la del reglamento, por ejemplo).

2.4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

2.4.1. Iniciativa legislativa

La etapa de iniciativa legislativa se verifica con la presentación de un proyecto de ley o de resolución legislativa. En términos generales, ARTEAGA NAVA considera que²⁵³:

“...una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.”

El reconocido autor español Manuel ARAGÓN REYES, resumiendo definiciones de distintos autores clásicos europeos como LARCHER, CARRÉ DE MALBERG, GALEOTTI, SPAGNA MUSSO, LUCIFREDI y CUOCOLO, define la iniciativa legislativa²⁵⁴:

253 Citado por CABADA HUERTA: *La facultad de iniciativa legislativa*. En: *Quórum Legislativo*. Cámara de Diputados. México, D.F. N° 89, abril - junio de 2007, p. 18.

254 ARAGÓN REYES: *La iniciativa legislativa*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Año 6, N° 16. Madrid, enero-abril de 1986, p. 287.

“...como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento. Y yo añado, concretando aún más, se abre paso a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas.”

Más concretamente, BERLÍN VALENZUELA señala que la iniciativa legislativa²⁵⁵:

“...es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevivientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o suspensión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.”

El fondo de esta definición reseñada no se encuentra muy alejado del concepto reglamentario según el cual los proyectos de ley²⁵⁶:

“...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 del Congreso.”

Denominación y clasificación

La Constitución Política emplea únicamente el término “proyecto(s) de ley”²⁵⁷; sin embargo el párrafo 1° del artículo 102° señala, como una de las atribuciones del Congreso, “Dar leyes y resoluciones legislativas”, con lo que se establecen dos denominaciones y, al mismo tiempo, dos categorías.

255 BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., pp. 360-361.

256 Artículo 67° del Reglamento del Congreso.

257 Artículos 78°, 106° y numeral 2° del artículo 125°.

El artículo 4° del Reglamento del Congreso señala que “*La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación...*” El artículo 64° del mismo cuerpo legal expresa que “*Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas...*”; asimismo, el literal a) del citado artículo 64° establece que el 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.*”

De otro lado, el artículo 66° del referido Reglamento consigna a los proyectos de ley y a los proyectos de resolución legislativa (conjuntamente con las mociones de orden del día y los pedidos de información), como proposiciones parlamentarias; definiéndose, en el artículo 67°, como²⁵⁸ “*...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.*”

Adicionalmente, debemos registrar dos tipos de resoluciones legislativas, acorde con lo expresado en el artículo 72° del Reglamento del Congreso – que se refiere a las variantes del procedimiento legislativo. Según él, hay *resoluciones legislativas* (literal h) y *resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso* (literal i), que en la práctica se denominan Resoluciones Legislativas del Congreso.

La pregunta es, entonces, ¿cuál es la diferencia entre un proyecto de ley y un proyecto de resolución legislativa? No existe en el Reglamento del Congreso una diferenciación expresa sino, más bien, casuística:

258 El Reglamento usa indistintamente los términos “proyecto” (artículos 22°, literal c, 23°, literal e, 51°, 55°, 65°, 66°, 74°, 75°, 79° y 81°) y “proposición” (artículos 29°, 30°, 31°-A, 32, literales e y f, 34°, 37° y 73°); y también emplea ambos (artículos 67°, 70°, 76° a 78° y 81°). Asimismo, el Reglamento también el término “iniciativa” como sinónimo de “proyecto” y “proposición” (artículos 76°, 77° y 81°).

- i) El artículo 76°, que se refiere a los requisitos especiales que se deben cumplir para la presentación de determinadas proposiciones legislativas, hace mención a las *proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de Tratados* (literal f); a las *proposiciones de resolución legislativa concediendo la prórroga del estado de sitio* (literal g); a las *proposiciones de resolución legislativa autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República* (literal h); a las *proposiciones de resolución legislativa para declarar la guerra y firmar la paz* (literal i); y, a las *proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior al Presidente de la República* (literal j).
- j) El párrafo 7 del artículo 78°, que regula el debate y aprobación de las leyes - al igual que el artículo 93° concordado con el literal c) del artículo 64°²⁵⁹ - considera como *resoluciones legislativas* aquellas mediante las cuales se designa y remueve al Contralor General de la República; se ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y elección del Defensor del Pueblo, de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.

Entonces tendríamos que deducir que los proyectos de ley tienen como objeto la aprobación de leyes generales y que, por el contrario, las resoluciones legislativas están destinadas a aprobar normas de carácter particular y normas internas del Congreso de la República, aunque esta premisa tiene sus inconvenientes, como se verá más adelante en la parte correspondiente al análisis crítico.

En todo caso lo que si resultaría prácticamente incuestionable, es que la clasificación que la legislación parlamentaria peruana hace entre ley y resolución legislativa, o más bien, entre proyecto de ley y proyecto de resolución legislativa, está hecha en función de las materias que corresponde abordar a cada una de ellas.

259 El artículo 93° omite referirse a la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de los tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.

Sin embargo, la mayoría de ordenamientos legales latinoamericanos omiten recoger algún tipo de clasificación de iniciativas legislativas. Así ocurre en catorce países: Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela²⁶⁰.

Requisitos

Existe, mundialmente, una gran preocupación por lo que se denomina proliferación y contaminación legislativa²⁶¹. El Perú no es ajeno a esta problemática ya se pasó de 5,806 proyectos presentados en el Período 1995-2000 a 14,796, en el período 2001-2006. Por esta razón a fines del último período referido, se aprobó una modificación reglamentaria a fin que los Congresistas presenten sus proyectos de ley con el respaldo de su Grupo Parlamentario²⁶². Ello ha significado una reducción considerable en el número de proyectos de ley ingresados al Congreso.

Asimismo, la reforma ha incidido en el número de leyes que se aprueban en cada Período Legislativo. En el quinquenio 2001-

260 Chile: artículo 65° de la Constitución y artículos 12° y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional; Colombia: artículos 150° y siguientes y artículos 140° y 141° del Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes; Costa Rica: artículo 123° y siguientes de la Constitución y artículo 113° del Reglamento de la Asamblea Legislativa; Cuba: artículo 63° del Reglamento de la Asamblea del Poder Popular; Ecuador: artículos 134° y siguientes de la Constitución y artículos 23° y siguientes del Mandato Constituyente N° 23, de conformación de la Comisión de Legislativa y de Fiscalización; El Salvador: artículos 134° y siguientes de la Constitución; Guatemala: artículo 176° de la Constitución y artículos 110° y 111° de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; Haití: artículos 111° y siguientes de la Constitución; Honduras: artículo 214° de la Constitución y artículo 51° del Reglamento Interior; México: artículo 72° de la Constitución y artículo 56° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Panamá: artículo 166° de la Constitución y artículos 113° y siguientes del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional; República Dominicana: artículos 39° y siguientes de la Constitución, artículos 61° y siguientes del Reglamento del Senado y artículo 88° y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados; Uruguay: artículo 133° de la Constitución, artículos 141° del Reglamento de la Cámara de Representantes y artículo 159° del Reglamento del Senado; Venezuela: artículo 133° de la Constitución y artículos 130° y siguientes del Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.

261 LAPORTA, Francisco J. *Teoría y Realidad de la Legislación: Una introducción General*. En: *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Colegio Libre de Méritos, Madrid, noviembre de 2003. Para DÍAZ ALFARO, el principal problema que enfrentan las Comisiones parlamentarias es la "abrumadora carga legislativa." DÍAZ ALFARO, Salomón. *Parlamentarismo y comisiones parlamentarias*. En: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 9-16.

262 Conforme a la modificación formulada por la Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, del 21 de julio de 2006. Véase el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso.

2006 se aprobaron 1,348. Luego de la reforma reglamentaria, en el quinquenio 2006-2011, el número de leyes aprobadas se redujeron en 31.5%, se promulgaron y publicaron 923 leyes. En el actual quinquenio, 2011-2016²⁶³ el número de leyes aprobadas es de 562.

La admisibilidad²⁶⁴ es un término que el Derecho Parlamentario ha tomado prestado del Derecho Procesal, que lo entiende como un conjunto de: “*Requisitos de un recurso para que sea admitido.*” a trámite²⁶⁵. La admisibilidad, en el procedimiento legislativo implica el proceso de revisión respecto del cumplimiento de los requisitos constitucionales, reglamentarios y legales que deben cumplir las proposiciones legislativas, conforme su particular naturaleza, de modo que pueda dárseles el trámite correspondiente.

En teoría, ese proceso está a cargo de la Oficialía Mayor del Congreso:

“Artículo 77º.- Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación... En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones.”

El problema que se enfrenta en este extremo no es sólo que esta disposición reglamentaria no se cumple en la práctica, sino que el mismo artículo antes señalado, en el cuarto párrafo encarga la misma función a las Comisiones:

263 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

264 Sobre esta materia, véase: DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis. *Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas*. En: *El Procedimiento Legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994.

265 CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 24 ed. Heliasta. Buenos Aires, 1996, Tomo I, p. 172. Admitir, implica “Aceptar. Dar entrada. Autorizar la tramitación de un escrito o recurso. Recibir, Permitir. Consentir.” MALATESTA REYES, Rosa y Daniel HERNÁNDEZ NIETO. *Diccionario de Términos Jurídicos*. Editorial Mantaro, Lima, 1997, p. 20.

“La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional...”

Este problema tuvo un intento de solución con la expedición de la Resolución Legislativa del Congreso N° 032-2003-CR²⁶⁶ que, modificando el referido artículo 77° del Reglamento, estableció el siguiente procedimiento de admisibilidad:

“Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor dispondrá su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, así como su remisión a una oficina especializada del Servicio Parlamentario, la cual verificará, en un plazo no mayor de cinco días útiles, el cumplimiento de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para su presentación. Durante los tres primeros días de dicho plazo, cualquier Congresista podrá presentar una impugnación documentada contra la proposición por constituir copia o plagio de otro proyecto o de un documento público. En caso de incumplimiento de alguno o varios de los requisitos antes señalados o de que exista fundamento en la impugnación, la iniciativa será remitida a una de las Vicepresidencias, a fin de que sea devuelta a sus autores para que los subsanen.”

Esta fórmula tenía una mayor racionalidad y no contenía la contradicción que, como ya se ha dicho, mantiene con las funciones encargadas a las Comisiones. Lamentablemente el artículo 77° del Reglamento, con esta redacción, sólo tuvo vigencia entre el 22 de julio y el 25 de setiembre de 2004, en que se publicó una nueva modificación al artículo 77° del Reglamento, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2004-CR. Es decir, la innovación reglamentaria tuvo una eficacia de sólo 65 días y nunca se aplicó.

266 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2004.

Definitivamente se requiere un sistema efectivo que permita “frenar” el volumen de proyectos de ley ingresados al Congreso. Uno de ellos es un sistema más efectivo en la calificación de la admisibilidad. Este sistema no puede ser enteramente político ni solamente administrativo. Si fuese lo primero, podría ser instrumentalizado por una mayoría en perjuicio de las minorías o, de otro lado, resultar siendo absolutamente permisivo. Si fuese sólo técnico, estaría sujeto a la presión política.

Justamente la “bondad” de la propuesta no aplicada de la Resolución Legislativa del Congreso N° 032-2003-CR era que combinaba ambos aspectos, una revisión técnica en el Servicio Parlamentario y la decisión política de una Vicepresidencia, para devolver los proyectos de ley que no cumplían los requisitos.

Una posibilidad alterna, y complementaria, para procurar un filtro de proposiciones legislativas, es reestablecer lo que se denominaba “*primera lectura*”²⁶⁷. Mediante este sistema los proyectos admitidos a trámite son debatidos, en general, por el Pleno del Congreso (o de la Cámara, según corresponda), que finalmente decide si se continúa o no con el trámite y que Comisión será la responsable de su estudio.

Este sistema de primera lectura en el Pleno es empleado en la Cámara de Diputados de Argentina; en ambas Cámaras en Bolivia, Brasil, Colombia y Chile; y en las Asambleas de Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela²⁶⁸.

267 La figura de la primera lectura se usó en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado hasta 1992:

“Artículo 136°.- Las Proposiciones contienen una Exposición de Motivos y no dan lugar a fundamentación oral, salvo que mediare oposición a su admisión.

El Presidente de la Cámara, luego que el Relator da cuenta de los Proyectos de Ley y de las Resoluciones Legislativas, en la Primera Hora y con acuerdo del Plenario, decreta su envío a las Comisiones Ordinarias para dictamen.” Reglamento de la Cámara de Diputados. Edición Oficial. Lima, 1992, p. 85.

“Artículo 153°.- Toda proposición, después de su lectura, será admitida o no a debate, previo acuerdo de la Cámara, en el orden de su presentación, y podrá ser fundamentada por su autor en no más de diez minutos.” Reglamento Interior del Senado. Edición Oficial. Lima, 1988, p. 71.

268 En el caso del Congreso Uruguayo, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Mesa Directiva tiene la potestad de decidir si la iniciativa legislativa pasa por una primera lectura por el Pleno o va directamente a Comisiones. GARCÍA MONTERO. Op. Cit., pp. 28-31.

Los requisitos que deben verificarse para la admisibilidad de las proposiciones legislativas son de índole constitucional, reglamentaria y legal.

La Constitución Política regula el derecho de iniciativa en la formación de las leyes en el artículo 107°; y en el artículo 206°, lo correspondiente a la iniciativa en la reforma constitucional. El texto constitucional contiene, además, referencias expresas al derecho de iniciativa legislativa que le corresponde a los ciudadanos (artículos 2°, numeral 17, y 31°), al Ministerio Público (artículos 159°, numeral 7, y 160°), a la Defensoría del Pueblo (artículo 162°), al Jurado Nacional de Elecciones (numeral 6 del artículo 178°), a los Gobiernos Regionales (numeral 9 del artículo 192°) y a los Gobiernos Locales (numeral 9 del artículo 195°). La iniciativa legislativa en materia presupuestal está regulada en los artículos 78°, 145°, 160°, 162° y 178°, numeral 6.

Otras regulaciones relacionadas con las proposiciones legislativas se encuentran en los artículos 79° (los Congresistas *no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos*²⁶⁹, *salvo en lo que se refiere a su presupuesto*); 81° (regula el requisitos y plazos para la presentación del proyecto de ley que contiene la Cuenta General de la República); 105° (*ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia*); 106° (*Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución y las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como*

269 Conforme a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: "Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales."

cualquiera otra ley)²⁷⁰; y 125° (El Consejo de Ministros aprueba *los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso*).

En el Reglamento del Congreso, los requisitos generales y especiales que deben considerarse para la presentación de proposiciones de ley, están regulados en los artículos 74° y 75°.

Las leyes que se refieren a requisitos de presentación de iniciativas legislativas son las siguientes:

La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (especialmente los literales a) y b) del artículo 2° y los artículos 11° a 19°); la Ley N° 26337, Ley Orgánica Electoral y la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 7° y numeral 25° del artículo 20°)²⁷¹; la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (literal i) del artículo 21°); la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (artículos 9°, numeral 4, y 34°); la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa; la Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal, modificada por la Ley N° 27958 (literales a), b), c) y e) del artículo 12°); la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (literal h) del artículo 32° y artículo 34°)²⁷²; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (literales i) del artículo 9°, m) del numeral 1 del artículo 10°, l) del artículo 15° y q) del 21°)²⁷³; la Ley N° 27972, Ley Orgánica

270 Asimismo, se señala: "Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier proyecto de ley y para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso."

Sobre los requisitos materiales el mismo artículo 106 prescribe: "Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución."

271 Disposición complementada en el artículo 81° de la Resolución N° 134-2005-JNE, Reglamento de Organización y funciones del Jurado Nacional de Elecciones.

272 Complementadas por el literal i) del artículo 25° de la Resolución de Contraloría N° 110-2004-CG, Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República.

273 La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ya había previsto, conforme a la Constitución, la facultad de proponer iniciativas legislativas como competencia del Gobierno Regional de carácter exclusivo (artículo 35°).

de Municipalidades (artículos 19°, numeral 13, y 123°)²⁷⁴; la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 4° y tercera disposición final)²⁷⁵; la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (artículos 20° a 24°, 62° y decimosexta disposición final); la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (párrafo 1 del artículo 17°); la Ley N° 28708, Ley del Sistema Nacional de Contabilidad; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (literal b) del numeral 2° del artículo 8°, artículo 12°, numeral 5 del artículo 22° y disposiciones complementarias quinta y sexta, literal b); la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-93-JUS (artículo 21° y numerales 7 del artículo 80° y 1 del artículo 94°); El Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 135-99-EF (artículo VII, modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 953); la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM (numeral 2 del artículo 30°)²⁷⁶; y, el Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público (artículos 4°, 21°, 30° y 66°, numeral 4).

Otras normas de jerarquía infra legal que debemos considerar son:

- k) La Resolución N° 050-2003-JNE, que establece en 45,894, el número mínimo de firmas adherentes válidas para el trámite de las iniciativas ciudadanas de carácter legislativo y de reforma constitucional;

274 Al igual que en el caso de los Gobiernos Regionales, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, previó la facultad de proponer iniciativas legislativas como competencia municipal de carácter exclusivo (artículo 42°).

275 Complementado por el numeral 13 del artículo 28° de Resolución Administrativa N° 095-2004-P-TC, Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Administrativa N° 034-2005-P-TC; y por el numeral 13 del artículo 9° de la Resolución Administrativa N° 096-P-TC, Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional.

276 Repetición literal del numeral 2 del artículo 10° del Decreto de Urgencia N° 035-2001, que regula el acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas.

- l) El Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que respecto del procedimiento para el saneamiento y organización territorial, dispone que, aprobado el proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de 10 días hábiles presenta la iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, acompañando copia fedateada del expediente único, así como del Acuerdo del Consejo de Ministros correspondiente; y,
- m) El Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Derivación

La iniciativa legislativa presentada a Mesa de Partes es remitida a la Oficialía Mayor que, en coordinación con una Vicepresidencia, define en un Decreto de Envío a que Comisión o Comisiones se derivarán la proposición para su estudio y dictamen.

2.4.2. Estudio en comisiones

La etapa de Comisiones se inicia con la recepción del proyecto de ley en la Comisión Ordinaria correspondiente. Es un primer momento se formula una evaluación de la proposición de tal manera que permita establecer si contiene todos los requisitos con los que debe cumplir, caso contrario, se puede proponer su archivamiento de plano, con el acuerdo de la Comisión. En este caso no se requiere la aprobación de un dictamen y el archivamiento se materializa a través de un Decreto suscrito por el Presidente de la Comisión.

En los casos en que la proposición fuese admisible, se formulan los pedidos de opinión o de información que permitan tener mayores elementos de juicio respecto de la materia de la que trata la iniciativa legislativa.

Con estas opiniones y con la demás información que se reúna (legislación comparada, jurisprudencia, doctrina, artículos periodísticos o especializados, estadísticas, etc.) se inicia la elaboración de un proyecto de dictamen.

El dictamen

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el término dictamen significa: *“opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa.”*²⁷⁷

Aunque tratados importantes, como la Enciclopedia Omeba²⁷⁸, o diccionarios temáticos de renombre, como el Diccionario Jurídico Espasa²⁷⁹ no incluyen este término, la obra de Cabanellas²⁸⁰ si recoge su concepto, de la manera siguiente:

“Opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones y autoridades. También se llama así al informe u opinión verbal o por escrito que expone un letrado, a petición del cliente, acerca de un problema jurídico o sometido a su consideración. Puede decirse que el dictamen constituye la respuesta técnica a la consulta del interesado.”

El Diccionario de Términos Jurídicos de Pedro FLORES POLO²⁸¹ contiene tres acepciones para del término dictamen:

*“En términos generales, opinión sobre un determinado asunto y su trascendencia jurídica.
Opinión autorizada de un organismo colegiado, o un funcionario especializado, sobre asuntos técnicos del Derecho.
Criterio de un profesional del Derecho, manifestado por escrito.”*

277 Diccionario de la Lengua Española. 2ª ed. Espasa Calpe. Madrid, 1992; p. 746.

278 Enciclopèdia Jurídica Omeba. Deiskill. Buenos Aires, 1990.

279 Diccionario Jurídico Espasa. Espasa. Madrid, 1998.

280 CABANELLAS. Op. Cit., Tomo II, p. 247.

281 FLORES POLO, Pedro. *Diccionario de Términos Jurídico*. 2ª ed. Marsol. Lima, 1987, pp. 172-173.

Un concepto general de dictamen, en términos parlamentarios nos llevaría a definirlo como²⁸²:

“...una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión ya probación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.”

En todo caso, y acercándonos más a nuestra realidad parlamentaria, podemos entender al dictamen como²⁸³:

“...un instrumento procesal parlamentario que contiene una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones sobre las proposiciones de ley y de resolución legislativa así como sobre los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, de los que el Poder Ejecutivo da cuenta, que son sometidos a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio...”

Respecto de los dictámenes, un primer problema que debe destacarse es el plazo que tienen las Comisiones, contado a partir de la fecha de ingreso del proyecto de ley, para pronunciarse sobre el fondo de éstos. El Reglamento del Congreso señala que el referido plazo es de 30 días -plazo que generalmente no se cumple- aunque el

282 BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., p. 251.

283 MANUAL DE COMISIONES. Oficialía Mayor del Congreso de la República. Lima, agosto de 2006, p. 43. Debe tenerse en cuenta que los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados vigentes en el Perú hasta 1993, no contenían concepto alguno de dictamen. Asimismo, es importante tener en cuenta que, si bien es cierto, el artículo 16° del Reglamento del Congreso, referido a las inmunidades de arresto y proceso y a las Comisiones de Investigación, emplea el término dictamen para referirse a los documentos que contienen el análisis y conclusiones respectivas, la práctica parlamentaria a hecho que éstos se entiendan como Informes. En el caso de las Comisiones de Investigación, igualmente, el literal b) del artículo 35° del reglamento, señala que éstas emiten dictámenes; sin embargo, el artículo 71° señala que emiten informes. En la práctica se denominan Informes.

propio Reglamento establece la posibilidad de que las Comisiones emitan un dictamen solicitando un plazo adicional para expedir el dictamen definitivo. Esta figura ha caído en completo desuso.

Si bien es cierto que en Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, se exige el mismo plazo que en el Perú; y que hay legislaciones con plazos menores de (20 días en Ecuador, 15 días en Bolivia y Colombia, 10 días en Panamá y en la Cámara de Diputados de República Dominicana); también existen plazos mayores como el de 60 días, en el caso de Guatemala y España, o el de 90 días en la Cámara de Representantes de Uruguay²⁸⁴.

No obstante cada proposición legislativa tiene naturaleza y características especiales que aunadas a determinadas coyunturas hacen posible un trámite más rápido o más lento; la sencillez o la complejidad de la propuesta, el respaldo multipartidario que pueda conseguir, la presión social o mediática que impliquen, son aspectos determinantes; como también la necesidad de recoger opiniones múltiples de los especialistas, de validarla en audiencias públicas descentralizadas o de debatirla en distintos niveles técnicos.

Es por estas razones que resultaría conveniente no imponer plazos para la emisión de dictámenes, y que la aprobación de los mismos tome el tiempo que requieran, según cada caso. Esta parece ser la opción de los reglamentos parlamentarios en Argentina, Honduras, México y en los Senados de Uruguay y República Dominicana²⁸⁵; pero también en Cuba y Chile²⁸⁶ y Estados Unidos.

284 GARCÍA MONTERO. Op. Cit., pp. 33-34.

285 Ibid. Op. Cit., pp. 33-34.

286 En el caso del Senado, conforme al artículo 36 Bis de su Reglamento, se establece expresamente que de transcurrir dos años sin que la Comisión se pronuncie sobre un asunto puesto en su consideración, éste pasa automáticamente al archivo. Reglamento del Senado de Chile (www.senado.cl). Hay que tener en cuenta además que existen en los reglamentos parlamentarios citados, registro de plazos para la emisión de dictámenes pero no conocemos si, como en el Perú, estos plazos se incumplen. Por ejemplo, de acuerdo a lo comentado por Francisco MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Letrado de las Cortes de España, en una reunión académica realizada en Madrid en febrero de 2006, el plazo de dos meses que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados para que las proposiciones sean dictaminadas por las Comisiones, no necesariamente se cumple.

El Proyecto de Ley N° 31/2006-CR, ingresado a la Comisión de Educación el 17 de agosto de 2006, hace casi tres años, aún no es materia de dictamen. Como este caso, podemos encontrar muchos otros cuyos plazos reglamentarios se han excedido largamente. No tiene, pues, ningún sentido mantener plazos que están destinados a ser incumplidos. La opción con mayor viabilidad, a nuestro juicio, es eliminar los plazos y dejar que los proyectos de ley sean dictaminados en el plazo que requieran, según las circunstancias²⁸⁷.

De otro lado, sobre las opiniones, no existe, salvo algunas particularidades puntuales en la Constitución²⁸⁸ y en algunas Leyes²⁸⁹, obligación de sustentar los dictámenes en opiniones de ningún tipo. Sin embargo la práctica parlamentaria ha hecho casi obligatorio que un proyecto de ley a ser debatido en Comisión, cuente con opiniones de los sectores e instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la materia de la propuesta.

Competencia para dictaminar

La competencia para dictaminar un proyecto de ley o de resolución legislativa, que corresponde a las comisiones ordinarias se adquiere cuando:

- a) La proposición es derivada para su conocimiento y dictamen;
- b) La proposición es solicitada por la propia Comisión; y
- c) La proposición es derivada, como producto del debate de un dictamen en el Pleno, para conocimiento y dictamen de una Comisión que no se ha pronunciado sobre la materia.

287 Por supuesto, existen quienes consideran que un plazo determinado (y preferentemente breve) para que las Comisiones emitan dictámenes es de suma importancia. Para un estudio sobre este aspecto, véase DE ANDREA SÁNCHEZ. Op. Cit., pp. 9-34.

288 Conforme a lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución, las leyes tributarias que se refieran a beneficios o exoneraciones requieren un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

289 Por ejemplo, toda norma referidas a la organización del Estado (creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad, requieren la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.

Competencia para dictaminar

Los proyectos de ley o de resolución legislativa que tienen prioridad para ser dictaminados son:

- c) Los enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución;
- d) Los previstos en la Agenda Legislativa, conforme a lo establecido en el artículo 29° del Reglamento del Congreso; y
- e) Los provenientes de iniciativas ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (artículo 11°).

Competencia para dictaminar

Los dictámenes pueden ser:

- f) Por unanimidad, cuando es aprobado por todos los miembros hábiles de la Comisión;
- g) En mayoría, cuando es aprobado por la mayoría de congresistas presentes en la sesión, en el momento en que se puso al voto el dictamen; y
- h) En minoría: aquel que presenta uno o más congresistas miembros de la Comisión, sin superar el número de firmas del dictamen en mayoría.

Los congresistas ausentes en la votación de un dictamen pueden suscribirlo posteriormente, hasta antes de ser considerado por el Consejo Directivo.

Asimismo, los dictámenes pueden concluir:

- i) Recomendando la aprobación de la proposición en sus términos, esto es, con el mismo texto legal que contiene el respectivo proyecto de ley o de resolución legislativa;

- j) Recomendando la aprobación de la proposición con modificaciones, lo cual requiere presentar un texto sustitutorio, que amplíe, sustituya o elimine, partes del texto legal original;
- k) Recomendando la no aprobación de la proposición y su archivamiento;
- l) Recomendando la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición;
- m) Recomendando la conformación de una Comisión Especial de estudio del asunto materia de dictamen a efecto de que se realice un estudio técnico más profundo y se proponga una fórmula normativa adecuada;
- n) Solicitando un plazo adicional para dictaminar, sustentando las razones por las cuales la Comisión requiere más tiempo del otorgado; y
- o) Recomendando la adhesión, cuando, por práctica parlamentaria, una comisión decide hacer suyo el dictamen que sobre una misma proposición ha aprobado otra comisión ordinaria.

Finalmente los dictámenes pueden ser, también, acumulativos, cuando recaen sobre dos o más proposiciones legislativas; y conjunto, cuando es aprobado por más de una Comisión.

Requisitos de los dictámenes.

Los dictámenes deben contener, conforme a lo dispuesto por el artículo 70° del Reglamento del Congreso:

- a) Una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que se realizan; así como las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio;
- b) Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas; y

- c) Deben estar rubricados por el Secretario de la Comisión, independientemente de si son por unanimidad, mayoría o minoría, sea firmante o no de alguno de ellos.

Además, en los casos de dictámenes que solicitan prórroga de plazo para dictaminar, debe indicarse en las sumillas, las razones por la cual se solicita esta ampliación²⁹⁰.

Asimismo, como las proposiciones de leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones deben contar con un informe del Ministerio de Economía y Finanzas, el contenido y análisis del mismo, así como sus efectos en el texto legal que se propone, deben constar en el respectivo dictamen.

Finalmente, toda Ley, y en consecuencia la fórmula legal de los dictámenes, debe contener, conforme a las disposiciones de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa:

- d) Una denominación oficial;
- e) Una estructura que según su extensión puede dividirse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y artículos. Pueden tener Título Preliminar y Disposiciones Complementaria, que pueden ser finales, transitorias, modificatorias o derogatorias; y
- f) La numeración de los párrafos distintos dentro de un mismo artículo.

Aprobación de los dictámenes.

El dictamen aprobado por la Comisión, es suscrito por los congresistas presentes en la sesión, que hayan votado a favor del mismo; y por aquellos miembros de la Comisión que, no habiendo estado presentes en la sesión, se adhieren al mismo, lo cual pueden hacer hasta antes de que el Consejo Directivo tome conocimiento.

290 Acuerdo s/n aprobado por Consejo Directivo el 16 de octubre de 1995.

2.4.3. Publicación de los dictámenes

El dictamen debidamente suscrito se presenta al Área de Trámite Documentario, en original y 2 copias.

La publicación de dictámenes en el Portal del Congreso, en su Gaceta o en el Diario Oficial, es requisito indispensable para su debate en el Pleno, al menos con una semana de anticipación, salvo que la Junta de Portavoces dispense dicho plazo, con el voto favorable de tres quintos de los miembros del Congreso ahí representados.

2.4.4. Sustentación de los dictámenes en el Pleno

El Presidente, el Vicepresidente o el Secretario de la Comisión, en este orden de prelación, sustenta el dictamen por no más de 10 minutos. En forma supletoria, la comisión dictaminadora puede delegar dicha sustentación en alguno de sus miembros.

Los dictámenes en minoría se sustentan por uno de los firmantes, por el mismo tiempo asignado a quien sustente el de mayoría. Su debate sólo se producirá en caso que el dictamen en mayoría sea rechazado.

Si existe sobre una proposición dictámenes de más de una Comisión, se debate primero el dictamen de la Comisión que figure como “*Comisión Principal*” en el decreto de envío.

Durante el debate de un dictamen en el Pleno, el Presidente de Comisión puede solicitar un cuarto intermedio, por propia iniciativa o aceptando la propuesta de algún Congresista. El efecto de este cuarto intermedio supone suspender el debate a fin de que el Presidente de la Comisión sistematice las sugerencias y aportes; que se reúna y concerte con los autores del dictamen en minoría o con la Comisión que ha presentado un dictamen alternativo y presente un texto legal final.

El cuarto intermedio puede ser breve y agotarse en la misma sesión en que se produjo, o dependiendo de la materia puede extenderse

por una o más sesiones plenarias. Asimismo, un dictamen que es puesto a debate en el Pleno, luego de un cuarto intermedio, puede ser materia de un nuevo cuarto intermedio, tantas veces como se considere necesario.

Otra contingencia que puede producirse durante el debate en el Pleno es que, mediante una cuestión previa, se solicite que el dictamen regrese a la Comisión de origen y/o a otra Comisión que no ha conocido la propuesta legislativa. Si se aprueba la cuestión previa, el pleno se inhibe de seguir conociendo la materia hasta que la Comisión a la que se le ha derivado el tema se pronuncie a través de un nuevo dictamen. Caso contrario, el dictamen queda expedito para ser votado.

2.4.5. Aprobación en doble votación

Los dictámenes se aprueban en el Pleno por la mayoría simple salvo cuando:

- g) Se requiere una votación de dos tercios de los congresistas, para el establecimiento, selectivo y temporal, de un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país;
- h) Se requiere una votación de tres quintos del número legal de congresistas integrantes de la Comisión Permanente, cuando corresponde a ésta la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.
- i) Se requieren la mitad más uno del número legal congresistas para la aprobación de leyes orgánicas y para la reconsideración de una autógrafa de ley aprobada por el Congreso y observada por el Poder Ejecutivo.
- j) Se requieren la mitad más uno del número legal congresistas para la reforma constitucional y su ratificación mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo se obtiene en

2 legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

- k) Se requieren la mitad más uno del número de los congresistas presentes en la sesión para la aprobación de la Ley de Presupuesto.

Además, toda proposición requiere de una segunda votación, salvo las resoluciones legislativas de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República, la Ley de Presupuesto, créditos suplementarios, las habilitaciones y transferencias de partidas y la Cuenta General de la República. La segunda votación debe efectuarse en un plazo no menor de 7 días calendario, posteriores a la primera votación.

El requisito de la doble votación puede ser dispensado si así lo acuerdan tres quintos de los miembros representados en la Junta de Portavoces o el Pleno, por mayoría simple.

Aprobado el dictamen en el Pleno, se redacta la autógrafa de ley, que es suscrita por el Presidente y uno de los Vicepresidentes del Congreso para su remisión al Poder Ejecutivo.

2.4.6. Promulgación

La autógrafa de ley es remitida al Presidente de la República, que tiene un plazo de quince días hábiles para:

- l) Promulgar la Ley y disponer su publicación; ó
- m) Observar la ley, en todo o en parte, devolviéndola al Congreso.

2.4.7. Fe de erratas

La fe de erratas es el mecanismo que permite introducir correcciones, de orden formal, en las leyes, y otras normas de menor jerarquía,

promulgadas y publicadas. En el Perú, la fe de erratas ha sido regulada por la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Es importante destacar que la fe de erratas sólo procede en el caso de errores materiales. En estos casos, conforme lo dispone el artículo 8 de la referida ley, la rectificación por la vía de la fe de erratas, debe ser solicitada por el funcionario autorizado del órgano que expidió la norma. En el Parlamento Peruano dicho funcionario es el Oficial Mayor quien, por escrito, debe expresar claramente el error en que se ha incurrido y el texto rectificatorio.

El plazo para solicitar la fe de erratas es de ocho días útiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley que se busca rectificar. El plazo para publicar la fe de erratas es de dos días útiles, siguientes a la recepción de la solicitud de rectificación, bajo responsabilidad del director del diario oficial El Peruano, que es el órgano responsable de la publicación de las normas legales en el país.

3. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

3.1. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El Reglamento del Congreso Peruano no hace una distinción clara y expresa entre el procedimiento legislativo ordinario y los que pueden considerarse especiales. Sin embargo es evidente que se dan algunas especialidades en la tramitación de algunas leyes.

3.1.1. Iniciativas legislativas ciudadanas

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Los promotores tienen el derecho de nombrar dos representantes para sustentar y defender la proposición en la o las comisiones dictaminadoras (artículo 14° de la Ley N° 26300);

Segundo: El Congreso tiene un plazo máximo de 120 días para pronunciarse por la aprobación o no aprobación de la iniciativa ciudadana (artículo 13° de la Ley N° 26300);

Tercero: Si la iniciativa ciudadana es rechazada por el Congreso o si la aprueba, pero los promotores consideran que se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad, la proposición puede ser sometida a referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación.

3.1.2. La Ley de Presupuesto

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Realmente, se trata de tres proyectos de ley, presupuesto, equilibrio financiero y endeudamiento; sin embargo prácticamente se tramita como una sola.

Segundo: Tiene un plazo determinado para su presentación, el 30 de agosto de cada año, a más tardar (artículo 78° de la Constitución);

Tercero: Dentro de las 48 horas de recibidos los proyectos de ley, el Presidente del Congreso debe convocar a una sesión extraordinaria para que la sustentación de las proposiciones legislativas por parte del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas (literal c) del artículo 81° del Reglamento del Congreso);

Cuarto: Luego del debate, se dispone la publicación de los tres proyectos de ley en el diario oficial El Peruano;

Quinto: El debate del dictamen de la Comisión de Presupuesto en el Pleno, que supone un formato predeterminado por el reglamento del Congreso, se debe iniciar el 15 de noviembre;

Sexto: El plazo último para la aprobación del dictamen, es el 30 de noviembre de cada año (artículo 80° de la Constitución);

Sétimo: EL dictamen debe ser aprobado con una votación calificada, la mitad más uno de los congresistas presentes.

Octavo: Si la Ley de presupuesto no se aprueba en dicho plazo, el Poder Ejecutivo promulga su propio proyecto de ley, mediante decreto legislativo (artículo 80° de la Constitución).

3.1.3. Ley de la Cuenta General de la República

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Tiene un plazo determinado para su presentación, el 15 de noviembre de cada año, a más tardar (artículo 81° de la Constitución);

Segundo: La Comisión correspondiente debe dictaminar la Cuenta General, dentro de los 90 días siguientes a su presentación;

Tercero: El Pleno debe pronunciarse dentro de los 30 días siguientes;

Cuarto: El debate del dictamen de la Comisión de Presupuesto en el Pleno, que supone un formato predeterminado por el reglamento del Congreso, se debe iniciar el 15 de noviembre;

Quinto: Si la Cuenta General no se aprueba en dicho plazo, el Poder Ejecutivo promulga el dictamen de la Comisión, mediante decreto legislativo (artículo 80° de la Constitución).

3.1.4. Las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: La Constitución y el Reglamento del Congreso señalan que se tramitan como la Ley de Presupuesto. En la práctica la tramitación que siguen es la del procedimiento ordinario;

Segundo: En el receso parlamentario, la Comisión Permanente es competente para debatir y aprobar estas leyes sin necesidad de recibir delegación del Pleno. En estos casos la votación que se requiere para su aprobación es de tres quintos del número legal de los miembros de la Comisión Permanente.

El artículo 81° del Reglamento del Congreso, que establece “*reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley*” y que contiene las disposiciones que se han referido sobre las leyes de presupuesto, Cuenta General de la República y créditos suplementarios, habilitaciones y transferencia de partidas (no así de las iniciativas ciudadanas), incluye también: leyes orgánicas y leyes autoritativas de legislación delegada. Sin embargo estas dos clases de leyes siguen, en realidad un procedimiento ordinario.

3.2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El artículo 206° de la Constitución y el literal a) del artículo 81° del Reglamento del Congreso establecen el mecanismo final para la resolución de los procedimientos de reforma constitucional. Hasta el momento de la votación, el procedimiento legislativo de reforma constitucional se comporta como un procedimiento ordinario. La diferencia con este es son fundamentalmente dos:

- a) La decisión respecto de la proposición legislativa tiene dos formas de resolverse:
 - a.1. Con el voto de la mayoría absoluta de Congresistas y una posterior ratificación mediante referéndum; o
 - a.2. Sin necesidad de referéndum, cuando la propuesta es aprobada con el voto de más de dos tercios del número legal de Congresistas, en dos legislaturas ordinarias y sucesivas.

- b) El Presidente de la República no está facultado para observar las leyes de Reforma Constitucional que apruebe el Congreso, con lo que sólo está en capacidad de promulgarla o abstenerse de hacerlo para que el Presidente del Congreso lo haga.

3.3 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE RECONSIDERACIÓN

Una vez aprobada la Ley por el Congreso, ésta se remite al Presidente de la República que tiene 15 días útiles días para observar o promulgar la referida ley.

Este plazo se computa desde el día siguiente a la fecha de recepción de la autógrafa por la oficina pertinente de Palacio de Gobierno.

En el caso que el Presidente de la República decida formular observaciones a la Ley remitida por el Congreso, éstas se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada, conforme lo establece el artículo 79° del Reglamento del Congreso, en su párrafo tercero.

La tramitación de las observaciones es similar al procedimiento legislativo ordinario, con una importante distinción. El documento que evalúa la Comisión no es, formalmente, un proyecto de ley, es una ley aprobada por el Congreso.

El trabajo de la Comisión en estos casos radica, fundamentalmente, en la evaluación de las observaciones formuladas a la luz del texto normativo aprobado por el Congreso. Las conclusiones a las que se pueden arribar se exponen a continuación²⁹¹.

3.3.1. Allanamiento

Se produce cuando la Comisión decide aceptar íntegramente las observaciones que ha formulado el Presidente de la República; lo cual implica modificar la autógrafa de ley para incorporar o eliminar los aspectos observados. Ello implica, asimismo no introducir ningún tipo de modificación en los dispositivos normativos que no han sido materia de observación.

291 Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003.

3.3.2. Insistencia

Ocurre cuando la Comisión decide no aceptar una o más observaciones formuladas por el Presidente de la República y, por consiguiente, insistir en todo o en parte respecto del texto originario de la autógrafa observada. En este sentido, la insistencia se produce cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Presidente de la República, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

3.3.3. Nuevo proyecto

Se presenta cuando la Comisión decide, independientemente de la posición tomada frente a las observaciones, incorpora, modificar o retirar disposiciones de la autógrafa de ley.

El dictamen recaído en la autógrafa de ley observada requiere, para su aprobación, el voto de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso (61 congresistas), conforme a las disposiciones del artículo 108° de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, esta votación calificada se aplica sólo a la insistencia. En el caso de los allanamiento, se ha interpretado que, al aceptar el Congreso las observaciones del Poder Ejecutivo, y habiendo coincidencia entre ambos Poderes del Estado, no existe una “*reconsideración*” propiamente dicha, en los términos expresados en el referido artículo constitucional y, por tanto, la votación para la aprobación de éstas es la de mayoría simple.

Tanto la ley aprobada por insistencia como la aprobada por allanamiento no requieren de segunda votación y su promulgación corresponde al Presidente del Congreso.

Cuando la Comisión opta por modificar el texto legal de la autógrafa de ley observada que no han sido cuestionadas, la votación que se requiere en el Pleno para su aprobación es de mayoría simple. Aprobado dicho texto, éste debe remitirse al Poder Ejecutivo para que se pronuncie nuevamente, esta vez sobre los aspectos no observados de la autógrafa que han sido modificados; por consiguiente, el Presidente de la República puede formular nuevas observaciones.

3.4. PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS

Los procedimientos abreviados se producen siempre que se reduzcan etapas o se reduzcan plazos del procedimiento legislativo independientemente de si éste es ordinario o especial.

En el caso español, por ejemplo, son procedimientos abreviados por reducción de etapas, el procedimiento de lectura única (artículo 150° del Reglamento del Congreso de los Diputados) y el procedimiento descentralizado, también conocido como competencia legislativa plena de las Comisiones (artículos 148° y 149°). Procedimiento abreviado por reducción de plazos, es el procedimiento de urgencia (artículos 93° y 94°).

En el procedimiento legislativo peruano, se presentan procedimientos abreviados por reducción de etapas:

- a) Cuando los proyectos de ley o resolución legislativa son dispensados de ser dictaminados en Comisión (numeral 2 del artículo 31°-A y artículos 73° y 78° del Reglamento del Congreso);
- b) Cuando los proyectos de ley o resolución legislativa son dispensados de ser publicados (numeral 2 del artículo 31°-A y artículos 73° y 78° del Reglamento del Congreso);
- c) Cuando los dictámenes no se debaten en el Pleno, sino que, por el contrario, son puestos al voto inmediatamente después de ser sustentados (literal b) del artículo 55°); y,
- d) Cuando los dictámenes que requieren una segunda votación, son exonerados de ésta (artículo 73° del Reglamento del Congreso).

Se presentan procedimientos abreviados por reducción de plazos, cuando los se acuerda exonerar de los días que restan para que un dictamen cumpla con los siete días que requiere estar publicado en el Portal del Congreso, antes de ser sometido a debate en el Pleno (numeral 2 del artículo 31°-A y artículo 73° del Reglamento del Congreso).

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO CUARTO

AMESTOY, Juan Luis

1990 «Información y consultoría técnica en el Proceso Legislativo», *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 2.

ARAGÓN REYES

1986 «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.

ARTEAGA NAVA, Elisur

1988 «El Proceso Legislativo», *Anuario Jurídico*.
<www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf>.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1998 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Segunda edición. México, D.F.-México.

CABADA HUERTA, Marineyla

2007 «La facultad de iniciativa legislativa», *Quórum Legislativo*, núm. 89.

CABANELLAS, Guillermo

1996 *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Heliasta. Veinticuatroava edición. Buenos Aires-Argentina.

CARNOTA, Walter y Patricio A. MARANIELLO

2005 «Responsabilidad de los Asesores Técnicos en el proceso de elaboración de normas legales», *Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. VIII.

CORONA FERRERO, Jesús María

1997 «El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso Normativo», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3.

CHELI, Enzo y Paolo CARETT

1986 «El Proceso Legislativo en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José

- 2003 «Un Aspecto Total del Proceso Legislativo: Los Plazos de Presentación de Dictámenes de Comisiones Legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y los Estados Unidos de América, como Marco de Referencia para una Reforma del Tema en México», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 106.

DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis

- 1994 «Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas», en: *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid-España.
- 1992 *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe. Segunda edición Madrid-España.
- 1998 *Diccionario Jurídico Espasa*. Espasa. Madrid-España.

DÍAZ ALFARO, Salomón

- 1992 «Parlamentarismo y comisiones parlamentarias», en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. D.F.-México.

ELICE NAVARRO, José

- 2008 «El procedimiento legislativo y la Técnica Legislativa en el Perú», en *Técnica Legislativa. Selección de Textos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-Perú.
- 1980 *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Driskill. Buenos Aires-Argentina.

FERAUD, Aura

- 2004 «La investigación aplicada en el proceso de formación de la ley», *Asamblea Legislativa*, año 3, núm. 6.

FLORES POLO, Pedro

- 1987 *Diccionario de Términos Jurídico*. Marsol. Segunda edición. Lima-Perú.

FORNO FLÓREZ, Giovanni

2012 *Manual de Comisiones*. Congreso de la República. Segunda edición. Lima-Perú.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad

2005 «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, fases y tipos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16.

GARCÍA MONTERO, Mercedes

2004 «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina Hoy*, vol. 38.

LAPORTA, Francisco J.

2003 «Teoría y Realidad de la Legislación: Una introducción General», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Colegio Libre de Méritos, Madrid-España.

MALATESTA REYES, Rosa y Daniel HERNÁNDEZ NIETO

1997 *Diccionario de Términos Jurídicos*. Editorial Mantaro. Lima-Perú.

MENY, Yves

1986 «El Proceso Legislativo en Francia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.

RODRÍGUEZ, Reyes

2006 «El Proceso de Producción Legislativa», *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 13.

SANTOS, Fabiano

2006 «Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño», *Política*, vol. 47.