



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento:

1. El Proyecto de Resolución Legislativa **0164/2021-CR**, que incorpora un párrafo final al artículo 68 del Reglamento del Congreso.
2. El Proyecto de Resolución Legislativa **486/2021-CR**, que modifica el artículo 68 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

El presente dictamen fue aprobado, por MAYORÍA, en la Sexta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 26 de noviembre de 2021, con 10 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JERÍ ORÉ, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana y el congresista accesitario CASTILLO RIVAS, Eduardo (en reemplazo del congresista titular Héctor Ventura Angel).

Votó en contra el congresista QUITO SARMIENTO, Bernardo.

Votaron en abstención 4 congresistas: BALCÁZAR ZELADA, JOSÉ; CERRÓN ROJAS, Waldermar; CUTIPA CCAMA, Víctor; y SOTO PALACIOS, Wilson.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. El Proyecto de Resolución Legislativa **164/2021-CR**, que incorpora un párrafo final al artículo 68 del Reglamento del Congreso, fue presentado por el congresista José Luna Gálvez, del grupo parlamentario Podemos Perú, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 9 de setiembre de 2021.

Seguidamente fue decretado el 13 de setiembre a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

2. El Proyecto de Resolución Legislativa **486/2021-CR**, que modifica el artículo 68 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, fue presentado por el congresista José Elías Avalos, del grupo parlamentario Podemos Perú, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 19 de agosto de 2021.

Posteriormente, fue decretado el 21 de octubre a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. Proyectos de Ley

En los periodos parlamentarios 2011-2016 y 2016-2021 se han presentado los siguientes proyectos de resolución legislativa relacionados a las iniciativas legislativas examinadas:

Cuadro 1
Antecedentes legislativos
2011-2016 y 2016-2021

PROYECTO	PRESENTACIÓN	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
2921/2008-CR	11/12/2008	Propone modificar el artículo 77° del Reglamento del Congreso, referente a canalizar debidamente las proposiciones meramente declarativas.	Archivo
2790/2017-CR	02/05/2018	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 68° del Reglamento del Congreso respecto a las mociones de orden del día para el caso de proposiciones de carácter declarativo.	Archivo
6113/2020-CR	02/09/2020	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el procedimiento de las proposiciones declarativas	Archivo

Fuente: Página web del Congreso de la República.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022.

2. Informes y opiniones solicitadas

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Mediante los siguientes oficios se solicitó opinión de los proyectos de resolución legislativa examinados:

Cuadro 2
Opiniones solicitadas a especialistas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa 0164/2021-CR

OFICIO	NOMBRE DE ESPECIALISTAS	FECHA DE REMISIÓN	FECHA DE RESPUESTA
Oficio N° 169-2021-2022-CCR/CR	Milagros Campos Ramos	17.09.21	Sin respuesta.
Oficio N° 170-2021-2022-CCR/CR	José Francisco Cevalco Piedra	17.09.21	21.09.21
Oficio N° 171-2021-2022-CCR/CR	César Delgado Guembes	17.09.21	Sin respuesta.
Oficio N° 172-2021-2022-CCR/CR	Aníbal Quiroga León	17.09.21	12.11.21

Cuadro 3
Opiniones solicitadas a especialistas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa 0486/2021-CR

OFICIO	NOMBRE DE ESPECIALISTAS	FECHA DE REMISIÓN	FECHA DE RESPUESTA
Oficio N° 283-2021-2022-CCR/CR	César Delgado Guembes	26.10.21	Sin respuesta.
Oficio N° 284-2021-2022-CCR/CR	Cesar Landa Arroyo	26.10.21	Sin respuesta
Oficio N° 285-2021-2022-CCR/CR	José Francisco Cevalco Piedra	26.10.21	Sin respuesta
Oficio N° 286-2021-2022-CCR/CR	José Naupari Wong	26.10.21	Sin respuesta.
Oficio N° 287-2021-2022-CCR/CR	Milagros Campos Ramos	26.10.21	Sin respuesta.

3. Informes y opiniones recibidas

Respecto del Proyecto de Resolución Legislativa 164/2021-CR, se ha recibido las siguientes respuestas:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

- El especialista parlamentario, **doctor José Cevalco Piedra**, mediante carta de fecha 21 de setiembre de 2021, alcanzó su opinión técnica sobre la iniciativa legislativa examinada, manifestando su disconformidad con la misma y –en síntesis- señala lo siguiente:
 - El hecho que un solo parlamentario pueda presentar una moción de orden del día de censura o de confianza a la Mesa Directiva permite que, al consultarse la admisión al debate, esta se rehace rápidamente evitando un debate sobre el fondo del cuestionamiento.
 - De aceptar que sea un 25% del número legal de congresistas, se estaría sustituyendo el proceso de consulta de la admisión a debate con lo que la moción de censura o confianza pasaría directamente al Orden del Día, generándose el debate de fondo sobre la moción. No tendría caso pedir un mínimo de firmas y consultar la admisión al debate de una moción de orden del día.
 - La iniciativa legislativa no desarrolla el hecho de que con la presentación de la moción de orden del día con un mínimo de firmas requeridas se mantendría o no la consulta de la admisión al debate.
 - La presentación de una moción de orden del día contra la Mesa Directiva le resta legitimidad a dicho órgano de gobierno del Congreso, por lo que es necesario definir sobre ella para que la Mesa Directiva recobre su legitimidad y el Congreso desarrolle sus funciones con normalidad.
 - De aprobarse la reforma propuesta, la legitimidad de la Mesa Directiva se vería afectada ya que se produciría un debate profundo consumiendo tiempo del pleno del Parlamento, toda vez que, al requerirse un mínimo de firmas, ya no tendría que realizarse la consulta de la admisión a debate.
 - Aunque parezca contradictorio, el modelo que establece el Reglamento del Congreso para las mociones de orden del día de censura o confianza de la Mesa Directiva evita los debates innecesarios.
 - En lo que sí debería modificarse el Reglamento es lo referido al número de votos para la aprobación de una moción de censura de la mesa Directiva, que en la actualidad se mantiene en mayoría simple de los congresistas asistentes generando un clima de inestabilidad permanente.
 - Debería incluirse, en el Reglamento del Congreso, la preferencia en el debate de las mociones de orden del día de censura a la Mesa Directiva para que se le permita recobrar legitimidad en el menor tiempo posible.
- El especialista en derecho constitucional, **Aníbal Quiroga León**, mediante carta de fecha 11 de noviembre de 2021, alcanzó su opinión técnica **favorable**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

sobre la iniciativa legislativa examinada, manifestando -en síntesis- lo siguiente:

- El referido procedimiento versaría únicamente sobre el establecimiento de un quórum de legitimidad determinado para la procedencia de la moción de censura. Así, la determinación del quórum; es decir, el número de personas que una norma exige para la validez de acto que propone, exigiría, en este caso, la firma o respaldo de 33 congresistas de República. Este objetivo no solo sería el de proteger la institucionalidad y estabilidad del legislativo, y de su Mesa Directiva, sino que los congresistas hagan un uso adecuado, racional y responsable de sus funciones congresales.
 - Diversos juristas especialistas en derecho parlamentario han referido que el principio de orden viene a ser el contrapeso necesario que necesita el principio de igualdad para evitar el caos y la anarquía. Es decir, sin un orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible.
 - De no establecerse un quórum determinado para la presentación de mociones de orden del día en casos de censura/confianza de la Mesa Directiva del Congreso, no sólo se vulneraría los principios de orden y representación, sino que, además, se continuaría con una práctica que resulta ser nociva, reiterativa e irresponsable para la institucionalidad del Legislativo, y, sobre todo, para la sociedad peruana, quien ha otorgado mediante sus votos la representación a los congresistas electos.
- El especialista en derecho constitucional, **José Rodolfo Naupari Wong**, mediante carta de fecha 4 de noviembre de 2021, alcanzó su opinión técnica **no favorable** sobre la iniciativa legislativa examinada, manifestando -en síntesis- lo siguiente:
 - Considera que el problema identificado por la iniciativa de resolución legislativa no se resuelve limitando el ejercicio del derecho a presentar iniciativas legislativas que tienen los congresistas, el cual tiene un respaldo constitucional directo.
 - Si bien se comparte la preocupación que motiva la presentación de la iniciativa legislativa examinada, en los términos en que se encuentra planteada, no resulta necesaria su aprobación, menos aún si se considera que se limita el derecho de los parlamentarios a presentar iniciativas legislativas.
 - De impulsar una modificación se propone como medidas alternativas:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

- ✓ Prohibir la exoneración de envío a comisiones y dictamen de las iniciativas de leyes declarativas.
 - ✓ Exigir un mayor número de firmas de adherentes para presentar iniciativas de leyes declarativas.
 - ✓ Prohibir la exoneración del plazo de segunda votación en caso de dictámenes de proyectos de ley declarativos.
 - ✓ Exigir un mayor número de votos para que se incluya en la agenda del Pleno o de la Comisión Permanente, un dictamen de un proyecto de ley declarativo.
 - ✓ Establecer que, aunque no son vinculantes, no se pueda emitir dictamen sobre un proyecto de ley declarativo si es que no se cuenta con opinión previa de las entidades involucradas que, por lo descrito en la exposición de motivos, serían entidades de Poder Ejecutivo.
 - ✓ Prohibir que se pueda incluir en agenda del Pleno o de la Comisión Permanente, por acuerdo de Junta de Portavoces, dictámenes o proyectos de ley declarativos.
- De igual forma, el problema puede ser resuelto, sin necesidad de norma alguna, con una auto responsabilidad de los congresistas y grupos parlamentarios, a efectos de que se evite presentar este tipo de iniciativas legislativas y que el estudio y deliberación de aquellas terminen siendo priorizadas en comisiones y en el Pleno del Congreso de la República. Eso es, un auto control por parte del propio Parlamento, el cual resolvería el problema que se pretende dar solución a nivel normativo.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, se resume el contenido principal de los proyectos de ley que origina el presente dictamen:

1. El Proyecto de Ley **0164/2021-CR**, propone incorporar un párrafo final al artículo 68 de Reglamento del Congreso, a fin de que las mociones sobre censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, deban ser presentadas por no menos de veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
2. El Proyecto de Ley **486/2021-CR**, propone modificar los artículos 68 y 76 del Reglamento del Congreso, a fin de que se prohíba la presentación de proyectos de ley de carácter declarativo referidos a la creación de distritos, delimitación territorial,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

creación y/o autorización de funcionamiento de universidades, organismos públicos u otros de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. De igual forma, precisa que las mociones sobre declaraciones de necesidad pública e interés nacional sean tramitadas a través de los grupos parlamentarios de los congresistas, contando con la firma del directivo portavoz.

Cuadro 4
Texto comparativo del Reglamento del Congreso y
el Proyecto de Resolución Legislativa
0164/2021-CR

Reglamento del Congreso	Proyecto de Resolución Legislativa 0164/2021-CR
Mociones de orden del día Artículo 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: (...) Las mociones de saludo de menor importancia se tramitan directamente ante el Consejo Directivo, salvo casos excepcionales, a criterio del Presidente.	Mociones de orden del día Artículo 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: (...) Las mociones de saludo de menor importancia se tramitan directamente ante el Consejo Directivo, salvo casos excepcionales, a criterio del Presidente. <u>"Las mociones sobre censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, deben ser presentadas por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas."</u>

Fuente: propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

Cuadro 5
Cuadro comparativo del Reglamento del Congreso y
del texto del Proyecto de Resolución Legislativa
486/2021-CR

Reglamento del Congreso	Proyecto de Resolución Legislativa 486/2021-CR
Mociones de orden del día Artículo 68. Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte	Mociones de orden del día Artículo 68. Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

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:

- Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
- Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.
- Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.
- Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política.

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.

La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88 del presente Reglamento.

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

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:

- Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
- Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.
- Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.
- Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política.
- g) Declaraciones de Necesidad Pública e Interés Nacional a iniciativa de los congresistas por intermedio de sus grupos parlamentarios.**

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 Declaraciones de Necesidad Pública e Interés Nacional se presentan a través del grupo parlamentario al que pertenece el congresista con la firma del directivo portavoz y se da cuenta al pleno. El presidente del Congreso remite la moción al presidente de la República para que tome conocimiento.

La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88 del presente Reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

	Las mociones de saludo de menor importancia se tramitan directamente ante el Consejo Directivo, salvo casos excepcionales, a criterio del Presidente.
Requisitos especiales Artículo 76. 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: (...)	Requisitos especiales Artículo 76. 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: (...) Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa: f) No pueden ser presentados proyectos de ley de carácter declarativo referido a la creación de distritos, delimitación territorial, creación y/o autorización de funcionamiento de universidades, organismos públicos u otros de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. (...)"

Fuente: propuestas legislativas en estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

IV. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política

"Artículo 102°. Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
- (...)"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

2. Reglamento del Congreso de la República

"Mociones de orden del día

Artículo 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.

(...)."

"Requisitos especiales

Artículo 76. 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:

(...)"

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Planteamiento del problema

- En el caso del PRL **0164/2021-CR**, la exposición de motivos señala que existe un problema en lo que respecta a la presentación de mociones de censura a la Mesa Directiva, en virtud de que el Reglamento del Congreso no establece un número mínimo de firmas o de respaldo de los congresistas para la presentación de estas mociones. Ello genera, según el proyecto de ley, que cada parlamentario este facultado para suscribir y presentar mociones de censura a la Mesa sin siquiera tener el respaldo de su propio grupo parlamentario. Así, indica que dicha situación

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

conlleva a la activación innecesaria del procedimiento de censura, el cual puede ser rechazado en un primer momento, no pasando siquiera a la admisión de debate en el Pleno del Congreso, lo que genera inestabilidad política.

Por ello, la iniciativa legislativa estudiada propone que las mociones de censura a la Mesa Directiva del Congreso deben ser presentadas por no menos de veinticinco por ciento (25%) del número legal de congresistas.

- En el caso del PRL **0486/2021-CR**, la exposición de motivos menciona que existe una crisis en la legislación nacional, no solamente expresada en una mayor legislación y en una denominada degradación de ella con cambios o modificaciones incesantes, sino también en los defectos en su construcción y en su elaboración. Ello expresado en leyes consideradas intrusivas y vacías, así como las denominadas leyes declarativas o simbólicas.

En ese sentido, y con el fin de mejorar la calidad de producción legislativa, la iniciativa examinada propone prohibir la presentación de proyectos de ley de carácter declarativo, referidos a la creación de distritos, delimitación territorial, creación y/o autorización de funcionamiento de universidades, organismos públicos u otros de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, establece que las mociones de declaraciones de necesidad pública e interés nacional deben ser tramitadas por los congresistas a través de sus grupos parlamentarios.

Al respecto, esta comisión observa que las 2 iniciativas legislativas proponen modificar el artículo 68, respecto a las mociones, por lo que han sido acumuladas en el presente dictamen.

5.2 Análisis técnico de las propuestas legislativas en estudio

Habiéndose expuesto la problemática que advierten las iniciativas legislativas y las vías de solución planteadas, observamos que las medidas propuestas originan las siguientes interrogantes:

Con relación a la propuesta de resolución legislativa 164/2021-CR

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

- ¿El aumentar el número de firmas para la presentación de mociones de censura a la Mesa Directiva del Congreso afectaría el derecho de las minorías parlamentarias para hacer un control político interno efectivo de la dirección del Congreso? ¿Esto hace más eficiente al Congreso?
- ¿El 25% del número legal de congresistas requerido para la presentación de mociones de censura a la Mesa Directiva representa a las minorías en el Parlamento?
- ¿Es correcto proponer el porcentaje de 25% del número legal de congresistas, utilizado para proponer una censura a un ministro de Estado, para proponer una censura a la Mesa Directiva el Congreso? ¿Cuál es la lógica de ambos mecanismos parlamentarios?

Con relación a la propuesta de resolución legislativa 486/2021-CR

- ¿Qué efectos jurídicos generan las leyes declarativas?
- ¿El Congreso sería más eficiente en su función legislativa si elimina la producción de leyes declarativas?
- ¿Sería prudente y más eficiente que las mociones que contienen declaraciones de necesidad pública y de interés nacional sean solo presentadas por intermedio de los grupos parlamentarios?

En ese sentido, a fin de realizar un mejor análisis, esta comisión considera pertinente estructurar el estudio del dictamen desarrollando los siguientes ítems:

- ✓ Definición y características de las mociones de orden del día.
- ✓ Naturaleza y trámite de presentación de la moción de censura a la Mesa Directiva del Congreso y de la moción sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- ✓ Leyes declarativas: definición, cantidad de su producción en los últimos 21 años y efectos de su vigencia en el sistema normativo peruano.
- ✓ Análisis del contenido de los Proyectos de Resolución Legislativa 164/2021-CR y 486/2021-CR.

a. Definición y características de las mociones de orden del día.

Las mociones de orden del día son proposiciones parlamentarias no legislativas que, como señala Delgado Guembes, en su obra *Manual del Parlamento*, sirven para una diversidad de propósitos, entre ellos: *expresar el saludo, felicitación o*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

*pesar del Congreso, para censurar a la Mesa o al gabinete, o para proponer la vacancia de la Presidencia de la República.*¹

De acuerdo con lo que señala el Reglamento del Congreso, en su artículo 68, a través de estas, los congresistas pueden solicitar la adopción de acuerdos sobre asuntos de interés para el país y las relaciones con el Gobierno. También es posible usarlas para proponer la censura de la Mesa Directiva. El siguiente cuadro muestra las características principales de las mociones, por tipo, regulados por el Reglamento del Congreso:

Cuadro 6
Tipo de mociones, requisitos y efectos, según el Reglamento del Congreso

Tipo de mociones, requisitos y efectos, según el Reglamento del Congreso				
Tipo	Descripción	Requisitos	Efecto	
Efectos externos	Vinculante	• Pedido de interpelación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual.	• Debe ser presentada por no menos del 15% del número legal de congresistas. • Su admisión requiere el voto de por lo menos 1/3 de congresistas hábiles.	Obligatoriedad del ministro interpellado a concurrir al Congreso a responder las preguntas, en caso de aprobarse el pedido.
		• Invitación a informar al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual.	• No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. • Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de congresistas hábiles. • Se aprueba con mayoría simple de los congresistas presentes	El ministro invitado debe presentarse ante el Congreso a informar.
		• Pedido de censura al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.	• La deben presentar no menos del 25% del número legal de congresistas. • Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso	Obligatoriedad del ministro censurado a renunciar al cargo, en caso sea aprobado por el Congreso.
		• Propositiones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo	• Debe ser presentada por no menos del 20% del número legal de congresistas. • Su admisión requiere el voto de por lo menos el 40% de congresistas hábiles.	Obligatoriedad de retiro en el cargo, del Presidente de la República, en caso sea aprobada por el Congreso.

¹ Página 327. Ver el libro completo en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/\\$FILE/manual_parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/$FILE/manual_parlamento.pdf)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

		113 de la Constitución Política	Su aprobación requiere una votación no menor a los 2/3 del número legal de congresistas.	
	No vinculante	Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.	- No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. - Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles. - Su aprobación requiere mayoría simple	Declaración política del Congreso. Tiene la naturaleza de una recomendación del más importante órgano representativo del Estado.
Efectos internos	Vinculante	Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.	- No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. - Para su admisión a debate y aprobación se requiere el voto aprobatorio del 35% de los miembros del Congreso	Creación y funcionamiento de la comisión investigadora por el lapso acordado.
		Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.	- No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. - Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de congresistas hábiles. - Su aprobación requiere mayoría simple	Retiro del cargo del miembro de la Mesa Directiva, en caso el Congreso apruebe la moción
	No vinculante	Moción de Saludo	- No se exige número mínimo de firma de congresistas para su presentación. - No requiere votación.	Expresión de saludo o felicitación a una determinada organización, entidad, país o persona.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Fuente: Manual del Parlamento de César Delgado Guembes y Reglamento del Congreso.

Por lo expuesto, esta comisión considera que las mociones de orden del día son proposiciones que viabilizan la dinámica parlamentaria, ya sea en el control político externo o interno que ejerce el Congreso, de su pronunciamiento político sobre una situación de relevancia pública, o de sus saludos que emite a personas naturales, jurídicas o colectivos.

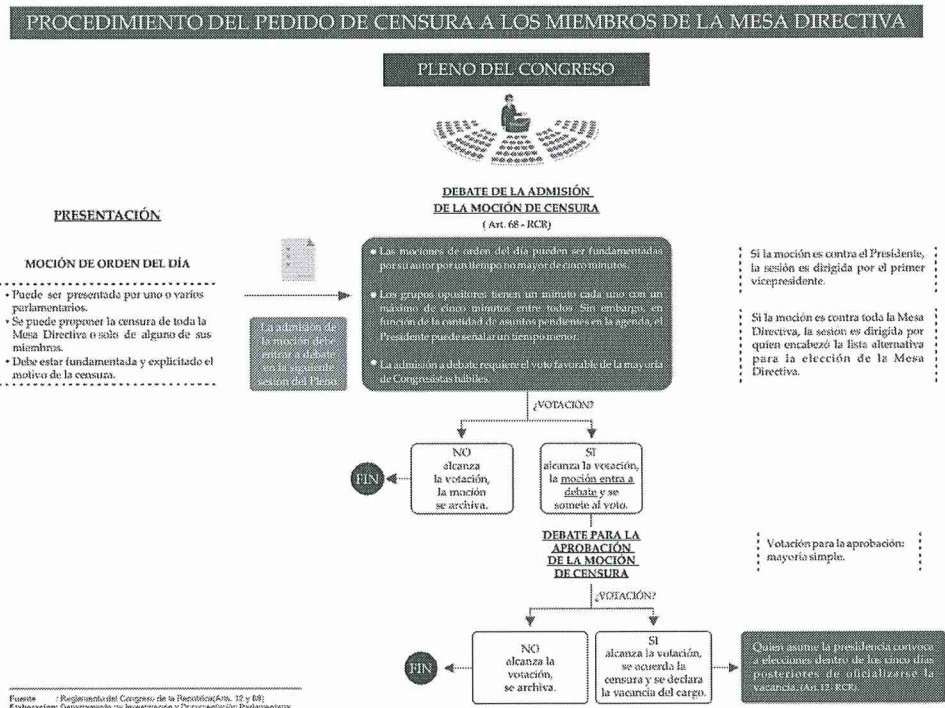
DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

b. Naturaleza y trámite de presentación de la moción de censura a la Mesa Directiva del Congreso y de la moción sobre cualquier asunto de importancia nacional.

La moción de censura a la Mesa Directiva del Congreso es un proceso de orden político, el cual puede ser activado por uno o varios congresistas que cuestionan, de distintas maneras, el actuar o proceder de los miembros de la Mesa Directiva. Este tipo de control político intragano tiene como finalidad que las minorías puedan cuestionar y, de ser el caso, expulsar de la dirección del Parlamento a quien ejerce la presidencia o las vicepresidencias del Congreso.

A continuación, se presenta un gráfico que muestra el procedimiento parlamentario de las mociones de censura a los miembros de la Mesa Directiva:

Gráfico 1



Fuente: Departamento de investigación y Documentación Parlamentaria.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES
DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES
DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA**

De lo expuesto, encontramos que para la presentación de este tipo de mociones solo se requiere de la firma de un congresista. Esto, como ya lo mencionamos, tiene como objetivo facilitar a las minorías del Parlamento el debate sobre la censura de toda la Mesa Directiva o de uno de sus integrantes. No necesitando de consensos ni respaldo de otras fuerzas parlamentarias para presentarlo.

Una vez ingresada la moción de censura en el orden del día del Pleno del Congreso, se consulta su admisión a debate. Para ello el presidente del Congreso, o quien lo reemplace —como sucede en la práctica parlamentaria— otorga el uso de la palabra al autor de la moción para que fundamente por un tiempo no mayor de cinco minutos.

Culminada su exposición, los grupos opositores tienen un minuto cada uno, como máximo de cinco minutos entre todos, para expresarse sobre la censura.

Terminadas todas las exposiciones de los grupos opositores se consulta la admisión a debate, cuya aprobación requiere el voto favorable de la mayoría de congresistas hábiles.

En relación con ello, la especialista parlamentaria Patricia Robinson Urtecho², señala que, en el debate de la admisión a debate de la moción de censura, el espacio para la fundamentación de esta y las intervenciones para oponerse a ella tienen como finalidad expresar la oportunidad y la pertinencia del instrumento parlamentario, no siendo el espacio idóneo para pronunciarse sobre el fondo del asunto. Igualmente, sirve para poder conocer si el pedido podrá contar con el respaldo de una mayoría necesaria para su admisión a debate.

Posteriormente a ello, en caso sea admitida la moción de orden del día que propone la censura a los miembros de la Mesa Directiva con el voto de la mayoría de los miembros hábiles, se da inicio al debate del fondo del asunto.

De aprobarse —con el voto de la mayoría simple de los presentes en la sesión con quorum reglamentario— trae como consecuencia la vacancia del cargo de toda Mesa Directiva o del miembro cuestionado, debiéndose proceder a elegir una nueva Mesa Directiva, o el cargo que haya quedado vacante, de ser el caso,

² Visto en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ED3ABD478EBAA6D005257DB00075AC4F/\\$FILE/225698522-Censura-a-La-Mesa-Directiva-Del-Congreso.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ED3ABD478EBAA6D005257DB00075AC4F/$FILE/225698522-Censura-a-La-Mesa-Directiva-Del-Congreso.pdf)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

de conformidad con el último párrafo del artículo 12 del Reglamento del Congreso,

Ahora bien, en relación con las mociones sobre cualquier asunto de importancia nacional, el Reglamento del Congreso ha dejado abierta la posibilidad de que el Congreso se pronuncie sobre cualquier materia, condicionándolo a que esta tenga una relevancia a nivel nacional. Y es que el Parlamento, al ser un órgano representativo de la Nación³, utiliza este tipo de mociones para emitir una postura política institucional sobre un asunto de interés público, o de aquella situación que puede ser catalogada como un problema público⁴.

Este tipo de mociones, al igual que la moción de censura a la Mesa Directiva, pueden ser presentadas por uno o más congresistas. Para su admisión y el debate de fondo, se requiere el voto de la mayoría simple de los congresistas hábiles y su aprobación necesita de una votación favorable de la mayoría de los presentes en la sesión.

c. Leyes declarativas: definición, cantidad de su producción en los últimos 21 años y efectos de su vigencia en el sistema normativo peruano.

El Reglamento del Congreso presenta una tipología de leyes⁵. Ellas son:

- Leyes ordinarias.
- Leyes de reforma de la Constitución.
- Leyes orgánicas.
- Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política.
- Leyes autoritativas de legislación delegada.
- Leyes de amnistía.
- Leyes demarcatorias.

³ Artículo 2 del Reglamento del Congreso.

⁴ Joan Subirats y otros en su libro llamado "Análisis y gestión de políticas públicas", p. 131, define a problema público de la siguiente manera:

"Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político".

⁵ Artículo 72 del Reglamento del Congreso.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Asimismo, diferencia los tipos de resolución legislativa entre Resoluciones legislativas propiamente dichas y Resoluciones legislativas del Congreso.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado una tipología de normas, en general, en función a la temporalidad de sus efectos: las heteroaplicativas y las autoaplicativas. En su sentencia recaída en el expediente N.º 4677-2004-PA/TC⁶ ha establecido que las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada; en tanto que las heteroaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola entrada en vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, *sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.*

En función a estas tipologías es posible señalar, en consecuencia, que las leyes pueden o no tener efectos jurídicos concretos inmediatos o dependen de otras normas, disposiciones o condiciones (como la emisión de reglamentos u otras leyes, etc.) para cumplir su finalidad y eficacia. Ello al margen de su entrada en vigencia y generación de efectos, que, como regla general, es al día siguiente de su publicación en el diario oficial.

En otras palabras, si bien las leyes surten efectos al día siguiente de su publicación, estos no implican necesariamente su eficacia material o la concreción efectiva de su finalidad de forma inmediata. En muchos casos ello solo se logra luego de la dación de otros supuestos normativos o de hecho necesarios para su implementación; y, por tanto, los efectos inmediatos solo se circunscriben al inicio de la exigencia de deberes o acciones de otros operadores para que, en un determinado lapso, se logre la real eficacia de la norma.

Dentro de este tipo de leyes se encuentran las que señala el artículo 70 de la Constitución Política, que establece que *nadie* puede ser privado de su propiedad si no, exclusivamente, *por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley*⁷.

⁶ Ver la sentencia en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>

⁷ Este artículo, al igual que el 71, pero referida a otro tipo de norma; son las únicas referencias constitucionales respecto a la declaración de necesidad pública vía norma jurídica

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Esta ley, que es una ley ordinaria, tiene por finalidad la declaración de *seguridad nacional o necesidad pública* para autorizar la expropiación de un bien; es decir, su importancia radica en la declaración que hace el Parlamento, vía ley, de necesidad pública o seguridad nacional para que, como dice el Decreto Legislativo 1192⁸, se justique la expropiación.

Este tipo de leyes son las únicas de carácter declarativo que se encuentran reguladas en la Constitución Política, a las que el Reglamento del Congreso les da el tratamiento de leyes ordinarias⁹.

Sin embargo, del reporte de leyes aprobadas por el Congreso que pueden ser consultadas desde la página oficial, es posible observar que el Poder Legislativo también aprueba otro tipo de "leyes declarativas", que son leyes ordinarias pero distintas de las que señala el artículo 70 de la Constitución Política.

La diferencia entre una y otra es que las declarativas para expropiación —a la que con el fin de distinguirlas denominaremos *declarativas de eficacia*— han sido asignadas como parte de las competencias materiales del Parlamento, en tanto que las otras —a las que identificaremos como *declarativas exhortativas*— son leyes por las cuales el Parlamento se expresa sobre materias sobre las cuales no puede legislar por estar asignadas a otros poderes del Estado —como la creación de distritos—, no son de su competencia o se encuentran impedidos de intervenir de forma directa —construcción de carreteras u otro tipo de infraestructura de servicios públicos, por ejemplo—, pero se aprueban en forma de leyes como un medio para advertir a otros órganos del Estado, en la necesidad de atender ciertos asuntos que el Parlamento, como órgano de representación del pueblo, considera que son de interés nacional o de necesidad pública y, por tanto, deben merecer atención prioritaria.

En lo que respecta a las leyes *declarativas exhortativas*, se ha podido observar que en los respectivos dictámenes se sustenta y justifica el uso de este tipo de

⁸ Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. Art 25.

⁹ Se señala ello en función a que la Constitución Política no precisa el tipo de ley, y el Reglamento del Congreso tampoco establece un requisito especial par su votación, por tanto, se le aplica la regla de las leyes ordinarias. Como ejemplo, podemos mencionar la Ley 30025, que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

leyes declarativas bajo el poder discrecional del Congreso, en la medida que traslada y eleva una opinión de la comunidad al Poder Ejecutivo, actuando dentro de la Constitución y sin confrontar la legislación vigente¹⁰.

En relación con este tipo de leyes declarativas exhortativas, el Ministerio de Justicia emitió el informe legal 036-2012-JUS/DNAJ¹¹, el cual -en síntesis- menciona:

- Que un sector de la doctrina sostiene que la noción de interés público resulta ser equivalente a las categorías de necesidad pública e interés nacional, entendiéndolas como normas éticas supremas, cuya invocación siempre aludirá a las metas morales fundamentales de la sociedad. A razón de ello, entre las referidas nociones y el objetivo que se pretende alcanzar debe existir una congruencia y compatibilidad, a efectos de que sea beneficiosa para toda la sociedad.
- Que las propuestas normativas que incorporen las categorías de "necesidad pública e interés nacional" deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:
 - Que su contenido esté vinculado al bien común.
 - Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
 - Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
 - Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
 - Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.
- Que, en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas de necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de los casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos.

¹⁰ Visto en:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00447DC08MAY20210223.pdf

¹¹ Visto en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/\\$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

En dicho informe se concluye:

- Que solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda.
- Que no existe dispositivo legal que regule cuál resulta ser el procedimiento respectivo para expedir una norma considerada como "declaración de necesidad pública e interés nacional". Sin embargo, advierte que dicha situación no ha sido impedimento para emitir normas que incluyan tales nociones, toda vez que están sujetas a las pautas establecidas en la Ley 26889 — Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, así como en su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2006-JUS, los cuales resultan aplicables para la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos.
- Que, la inclusión de las categorías de necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deben quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos

En resumen, las denominadas leyes declarativas exhortativas son de obligatorio cumplimiento una vez entrada en vigencia; sin embargo, al tratarse de materias en las que el Congreso no puede intervenir de forma mandatoria, —observemos que en este tipo de leyes no se utilizan verbos mandatorios—, su eficacia se encuentra sometida o limitada a que la entidad pública señalada en la ley declarativa decida la priorización de su atención. Como se indica en el Informe Temático 10/2012-2013 titulado "Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias", este tipo de leyes, si bien son obligatorias, no tienen una vinculación jurídica que determine que su inobservancia genere responsabilidad jurídica. Por tanto, su vinculación es referencial, discrecional, porque el Parlamento lo que hace con este tipo de normas es pronunciarse sobre una determinada política pública, por tanto, su vinculación está en el ámbito político, no jurídico¹².

¹² Página 5. Ver el informe completo en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/\\$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BED70E4CDB6B2A2A0525812200730486/$FILE/324_INFTEM10_necesidad_p%C3%BAblica.pdf)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Con relación a la producción legislativa, desde el año 2001 hasta la fecha se han presentado cerca de 3,534 proyectos de leyes declarativas. El siguiente cuadro detalla la cantidad de proyectos de leyes declarativas se presentaron durante los últimos 5 periodos parlamentarios:

Cuadro 7
Cantidad de proyectos de leyes declarativas

PERIODO PARLAMENTARIO	CANTIDAD DE PROYECTOS
2016-2021	855
2011-2016	982
2006-2011	483
2001-2006	1098
2000-2001	116
TOTAL	3,534

Fuente: DIDP y Portal web del Congreso.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Tal como se observa, durante el periodo 2000-2001 (un año) se presentaron 116 iniciativas declarativas; sin embargo, durante el periodo 2001-2006 se incrementó la presentación de este tipo de proyectos de ley, pasando a 1098, que, divididos por año, tendría una equivalencia de 220 por periodo anual de sesiones. En los sucesivos periodos, se han venido presentando alrededor de 200 proyectos de ley por periodo anual de sesiones.

De todo lo expuesto, esta comisión considera que, si bien este tipo de leyes declarativas exhortativas contienen una intención de que se priorice una determina acción de una entidad del Estado, esta ley no garantiza que se lleve a cabo inmediatamente lo declarado, pues constituye una exhortación del Poder Legislativo al cumplimiento sobre una acción determinada que está en la competencia exclusiva de otra entidad del Estado y su incumplimiento o atención no inmediata no genera responsabilidad jurídica alguna.

En consecuencia, siendo que los efectos de las leyes declarativas exhortativas no tienen efectos vinculantes pese a su entrada en vigencia, es posible afirmar que, con este tipo de normas, el Congreso de la República podría ser considerado a ojos de la ciudadanía como menos eficiente, pues el tiempo y recursos que invierte en legislar este tipo de leyes impacta directamente en un costo de oportunidad respecto a la atención que debiera tener respecto de leyes

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

que necesita la población y que tendrán una real eficacia, sean autoaplicativas o heteroaplicativas.

Es por ello que la Comisión de Constitución y Reglamento considera que el Proyecto de Ley 486/2021-CR merece ser atendido y, en ese sentido, este tipo de leyes declarativas exhortativas, cuya importancia nadie puede negar, tengan un tratamiento más adecuado de forma tal que no afecte la inversión de tiempo y recursos públicos que deben estar dirigidos al estudio, debate y votación de leyes que aborden problemas sociales que deben ser atendidos de forma prioritaria por el Congreso conforme a sus atribuciones.

En ese sentido, esta comisión considera que este tipo de proposiciones pueden ser canalizadas de forma más eficiente, a través de un acuerdo tomado, ya no por el Pleno del Congreso, sino por el Consejo Directivo, que, conforme lo señala el Reglamento del Congreso, es el órgano en el que participan todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, encargado de *adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso.*

5.3 Análisis de las propuestas planteadas en los Proyectos de Resolución Legislativa 164/2021-CR y 486/2021-CR.

a. Respecto del Proyecto de Resolución Legislativa 164/2021-CR

La fórmula legal del Proyecto de Resolución Legislativa **164/2021-CR** propone que *"Las mociones sobre censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, deben ser presentadas por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas"*.

Al respecto, esta comisión considera que el 25% de número legal de congresistas señalado en la iniciativa legislativa examinada representa el respaldo de 33 congresistas. Esta cifra es exigible también para la presentación de una censura al Consejo de Ministros o a los ministros por separado, tal como lo establece el artículo 132 de la Constitución Política y el artículo 86 del Reglamento del Congreso.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

En ese sentido, esta comisión considera pertinente evaluar si los dos mecanismos parlamentarios tienen la misma esencia para ser tratados por igual en la forma de su presentación.

Respecto a la censura ministerial podemos señalar lo siguiente¹³:

- Es la atribución del Congreso en la remoción del Gabinete en su conjunto o de los ministros de forma individual, siendo una medida extrema de sanción como consecuencia del ejercicio de la protestad de control del Congreso.
- Tiene carácter fulminante y eminentemente punitivo. Es una forma de control posterior sobre actos, declaraciones, desempeño o rendimiento insatisfactorio del presidente del Consejo de Ministros.
- Concreta la exigencia de responsabilidad singular o solidaria por actividades o conductas abiertamente contrarias al juicio, expectativas y confianza del Parlamento al gabinete.
- El 25% del número legal de congresistas representa el derecho de las minorías a pedir la salida de uno o de más miembros del gabinete.

De lo expuesto, se entiende que al ser la censura un mecanismo parlamentario proveniente de la función de control político que ostenta el Congreso de la República, éste debe permitir y garantizar, a las minorías parlamentarias opositoras al gobierno, el derecho de presentación e inicio del debate al respecto.

En consecuencia, al ser este mecanismo parlamentario de carácter extremadamente punitivo, la Constitución Política del Perú exige para su presentación un mínimo de 33 firmas del número legal de congresistas que no están de acuerdo con las acciones del gabinete en su conjunto o de los ministros de forma individual y, por tanto, buscan endilgar responsabilidad política por sus acciones. Ello representando un consenso obligatorio entre las minorías opositoras presentes en el Congreso, o al menos $\frac{1}{4}$ del total de los congresistas, indistintamente de su grupo parlamentario, que quieren un debate sobre los cuestionamientos recaídos en los ministros o todo el Consejo en su conjunto.

¹³ DELGADO GUEMBES, César. Introducción al estudio del Parlamento Peruano. Fondo Editorial Universidad San Ignacio de Loyola, primera edición, Lima- Perú, 2020, pp. 872 -875.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

De esta forma, la cifra de 33 congresistas para la presentación de este tipo de mociones evita los abusos individuales por parte de las minorías representadas en el Parlamento, siendo idóneo para el fin que persigue la censura.

Ahora bien, respecto a la censura a la Mesa Directiva del Congreso de la República, como se señaló párrafos antes, actualmente es iniciada por una moción que es presentada por un solo congresista, con el fin de responsabilizar a toda la Mesa Directiva o algunos de sus integrantes por acciones o conductas cuestionables para el cargo que representan. Si bien es cierto tiene el mismo carácter punitivo que la censura al Consejo de Ministros o a los ministros por separado, este no es el mismo control político ejercido. Mientras que el último es un control inter órgano, la censura a la Mesa Directiva es un control intraórgano.

Por otro lado, la cantidad de firmas solicitadas para su presentación tiene una lógica diferente, mientras que la presentación de la moción de censura al Consejo de Ministros o a los ministros por separado es una valla intermedia que evita un posible abuso de las minorías opositoras al gobierno, y que inclusive puede llevar a un enfrentamiento con el Poder Ejecutivo, pudiendo este activar la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para neutralizar una eventual censura; la presentación una moción de censura a la Mesa Directiva del Congreso permite, de forma individual, a que cualquier congresista opositor o crítico de la Mesa Directiva, pueda poder oponerse a ella, buscando la expulsión del cargo directivo de los miembros de la mesa.

Bajo lo expuesto, esta comisión considera que la exigencia que plantea el Proyecto de Ley 164/2021-CR, para la presentación de una moción de censura a la Mesa Directiva podría devenir en excesivo y recortar el derecho de las minorías parlamentarias opositoras de este órgano del parlamento de poder cuestionar la acción de alguno o todos los miembros de la mesa.

No obstante, esta comisión también considera, siguiendo la reflexión del doctor Aníbal Quiroga León, que debe mejorarse la regla actual establecida que señala que basta con que la moción de censura pueda ser presentado por un solo congresista, pues ese casi inexistente requisito podría y en algunas oportunidades ha traído consigo cierto grado de inestabilidad política al interior del Parlamento; situación que debe ser corregida a fin de que sin recortar de forma significa el derecho de las minorías o críticos de los miembros de la Mesa Directiva, se evidencia un mínimo de respaldo político en el planteamiento de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

un asunto que conlleva cierto grado de inestabilidad política, y que puede conllevar consigo efectos punitivos, como es la censura.

Debido a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento plantea que la moción de censura contra algún miembro de la Mesa Directiva o a todos, sea presentada con el respaldo de, al menos, el 15% del número legal de congresistas, es decir, 20 parlamentarios; con ello, se busca poner una valla mínima pero representativa que justique el inicio de un procedimiento que desde su presentación interrumpe el normal desarrollo de las sesiones y genera cierto grado de inestabilidad política al interior del Parlamento; además de evitar abusos por parte de las minorías opositoras o críticas de la Mesa Directiva del Congreso, que harían menos eficiente al Parlamento.

Finalmente, sobre este punto cabe acotar que este porcentaje también es usado para la presentación de la moción de interpelación al Consejo de Ministros o a los ministros por separado, establecido en el artículo 131 de la Constitución Política del Perú y el literal a) del artículo 83 del Reglamento del Congreso.

b. Respetto del Proyecto de Resolución Legislativa 486/2021-CR

Por otro lado, la fórmula legal del Proyecto de Resolución Legislativa 486/2021-CR propone lo siguiente:

- Que las mociones de declaraciones de necesidad pública e interés nacional se presenten a través del grupo parlamentario al que pertenece el congresista con la firma del directivo portavoz y se dé cuenta al pleno. De igual forma que el presidente del Congreso remita la moción al presidente de la República para que tome conocimiento.
- Que no pueda presentarse proyectos de ley de carácter declarativo referido a la creación de distritos, delimitación territorial, creación y/o autorización de funcionamiento de universidades, organismos públicos u otros de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Al respecto, esta comisión coincide con lo planteado por la iniciativa en relación con la optimización de la conducción de los proyectos de leyes declarativas exhortativas, por los siguientes fundamentos:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

- Generan un impacto en el costo de oportunidad del Pleno y de las comisiones del Congreso de la República, debido a que gran cantidad de recursos económicos y tiempo se destinan al debate y aprobación de estas normas, que no surten vinculación entre las entidades del Estado ni responsabilidad jurídica en caso de dilación de su atención o incumplimiento.
- Es una legislación que, si bien no dispone u ordena directamente el cumplimiento de una acción, se pronuncia sobre una materia que es de competencia exclusiva de otra entidad del Estado, deviniendo en leyes intrusivas, sin carácter mandatorio.
- No brindan una solución inmediata al problema planteado; es decir, no generan bienestar social, ciñéndose en ser exhortaciones que claman una priorización sobre una acción que, legalmente, le corresponde a otra entidad del Estado.
- Generan en la población una expectativa que posiblemente no sea de rápida o necesaria concreción puesto que dependerá de acciones de otras entidades del Estado.

En adición a lo esgrimido, esta comisión afirma que las denominadas *leyes declarativas exhortativas* concuerdan con las denominaciones de leyes intrusivas, vacías y simbólicas o leyes espectáculo, desarrolladas por los especialistas Marco Antonio Villota Cerna, Yon Javier Pérez Paredes y Groffer Rengifo Arévalo¹⁴, cuando ellos se refieren a la denominada "crisis de la ley" y "racionalidad de la legislación".

A continuación, un cuadro con el detalle al respecto:

Cuadro 8
Componentes de la crisis de la Ley

Mayor legislación		
Cambios o modificaciones incesantes		
	Leyes intrusivas	Son aquellas que no guardan homogeneidad en su contenido porque regulan diferentes temáticas. Son un ejemplo de ello las denominadas leyes ómnibus que

¹⁴ VILLOTA CERNA, Marco; PÉREZ PAREDES, Yon; y RENGIFO ARÉVALO, Groffer. La ley y la técnica legislativa en América Latina. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, primera edición, Lima- Perú, 2015 pp. 18.

Visto en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/la_ley_y_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

CRISIS DE LA LEY	Defectos en su construcción y en su elaboración.		abarcen diferentes materias o las leyes híbridas que regulan materias inconexas
		Leyes vacías	Son aquellas que «funcionan en el vacío», es decir, aquellas que presuponen la existencia de una ley, institución o financiación que no se dan. Ejemplo de ello son las normas programáticas que declaran u otorgan derechos sin que se materialicen en concreto o sin crear la partida presupuestaria correspondiente
		Leyes simbólicas o leyes espectáculo	Son las que no tienen ningún efecto práctico, pues son meramente declarativas o tratan de satisfacer simbólicamente una expectativa ciudadana.

Fuente: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.
Elaboración propia.

Bajo el cuadro expuesto, esta comisión considera que las denominadas *leyes declarativas exhortativas* mostrarían una crisis en la producción legislativa que afronta actualmente el Parlamento y que merece ser atendida. Ahora bien, en referencia a la eficiencia que pierde el Congreso de la República en la producción de las denominadas *leyes declarativas exhortativas*, se muestra el siguiente cuadro comparativo que refleja la producción legislativa de países de la región, así como de España y Cuba:

Cuadro 9
Comparación de producción legislativa entre países

PAIS	TOTAL 2016 – (julio) 2021		TOTAL DE LEYES APROBADAS
	Leyes Declarativas	Leyes No Declarativas	
Brasil	7	1017	1024
Paraguay	96	878	974
Perú	242	697	939
Chile	20	477	497
Argentina	59	303	362
Ecuador	0	111	111
España	1	75	76
Cuba	0	23	23
Venezuela	0	5	5

Fuente: Exposición del Congresista José Luis Elías Avalos

De lo expuesto, se desprende que la República del Perú, durante el periodo 2016-2021, ha sido el país con mayor producción legislativa de leyes

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES
DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES
DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA**

declarativas que los otros países citados. Ello debido a que nuestro Parlamento ha producido 242 leyes declarativas de las 939 promulgadas.

En otras palabras, el Estado peruano ha destinado recursos económicos para el pago de personal y obligaciones sociales a los parlamentarios, personal del servicio parlamentario y de organización parlamentaria, para la elaboración de leyes intrusivas, vacías y simbólicas, que no generan bienestar social a la población y, hasta cierto punto, confunden a la ciudadanía, pues ésta puede pensar que con su aprobación se ha conseguido la ejecución de lo planteado en la ley declarativa.

Por esto motivos, esta comisión considera necesaria la reconducción de este tipo de proyectos de ley que buscan que el Congreso se exprese respecto a la importancia de priorizar temas que puede considerar de relevancia nacional, interés o necesidad pública, sin que genere un costo de oportunidad en el trabajo legislativo que realizan las comisiones y el Pleno del Congreso, que son órganos que deben centrar sus esfuerzos y recursos en la mejora de la calidad deliberativa y de contenido de las leyes que aprueba.

Por tanto, se plantea que este tipo de proposiciones sean canalizadas no dentro del procedimiento legislativo, sino como una proposición parlamentaria como las mociones señaladas en el literal e) del artículo 68 del Reglamento del Congreso. Esto es, junto a las mociones para que el Congreso se exprese sobre asuntos de importancia nacional. Y es que, tal como lo mencionamos, este tipo de mociones sirven para emitir una postura política institucional sobre un asunto de interés público, o de aquella situación que puede ser catalogada como un problema público.

Con esta medida, se protege el derecho de cualquier parlamentario a seguir proponiendo un pronunciamiento del Congreso sobre la declaración de necesidad e interés público de una materia o acción que venía siendo impulsada desde un procedimiento legislativo; así se logrará mejorar los procedimientos parlamentarios, volviéndolos más eficiente, pues las Comisiones Ordinarias y el Pleno del Congreso de la República podrá centrar sus esfuerzos y recursos en la mejora de la calidad del debate y contenido de las leyes que emite; en tanto que el Consejo Directivo podrá atender de forma más rápida y eficiente este tipo de pronunciamientos institucionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

En relación con que lo que plantea el proyecto de ley, respecto a que este tipo de mociones sean presentadas solo a través de los grupos parlamentarios, consideramos que ello podría vulnerar la capacidad individual del parlamentario en su derecho de solicitar pronunciamientos políticos del Congreso sobre materias de interés nacional que estime pertinentes; por tanto, se considera que deban seguir siendo presentados de forma individual o colectiva, a criterio de cada congresista.

Ahora bien, sobre la modificación al artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, esta comisión considera que si bien es necesario señalar, taxativamente, una reconducción de la emisión de leyes declarativas por parte del Parlamento, es necesario también acotar que es una competencia del Congreso a emitir *leyes declarativas de eficacia*, en atención al artículo 70 de nuestra Carta Fundamental, que establece que solo a través de una declaración del Congreso, por ley, por motivos de seguridad nacional o necesidad pública se puede privar de la propiedad privada.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Habiendo examinado las iniciativas legislativas acumuladas en el presente dictamen, y considerando que ambas buscan optimizar, eficientemente, el funcionamiento del Congreso de la República, en lo relacionado a la producción legislativa y al control político interno del Parlamento, esta comisión ha optado, con las precisiones fundamentadas en los ítems anteriores, por la modificación al literal e) del artículo 68, y la incorporación del literal f) en el artículo 76 del Reglamento del Congreso.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	BENEFICIOS
	• Optimiza su función legislativa, eliminando de su producción normativa a las denominadas "leyes declarativas".

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Congreso de la República	• Será más eficiente, pues se evitará debates en leyes intrusivas, vacías y simbólicas, que no tienen un impacto real en el bienestar social de la población. • El recurso económico invertido en personal, tal como congresistas, profesionales del servicio parlamentario y de organización parlamentaria no será desgastado en la producción de leyes declarativas. • Fortalece la estabilidad política de la dirección del Congreso, elevando a 15% del número legal de congresistas para la presentación de una moción de censura a la Mesa Directiva.
La ciudadanía en general	• Tendrá leyes de mejor calidad, no teniendo leyes intrusivas, vacías o simbólicas que no ostentan un efecto vinculante al día siguiente de su publicación. • Evitará confusión en la población, al ya no existir leyes declarativas que se pronuncien sobre materias que no son de competencia del Poder Legislativo. Tal es el caso de construcción de carreteras, puentes, etc.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Los costos del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

SUJETOS	COSTOS
Algunos Congresistas de la República	• No podrán presentar proyectos de ley declarativos y, por tanto, ello podría impactar en sus balances de producción legislativa cuando prioricen cantidad en vez de calidad.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN de los Proyectos de Resolución Legislativa 164/2021-CR y 486/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

TEXTO SUSTITUTORIO

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Artículo 1.- Modificación del literal e) e incorporación de dos párrafos al artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica el literal e) y se incorpora dos últimos párrafos al artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República, conforme al siguiente texto:

"Artículo 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:

(...)

- 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, o sea declarado **de necesidad pública o de interés nacional**.

(...)

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

Los pedidos de censura a los que hace referencia el literal d) requieren de no menos del quince por ciento del número legal de Congresistas para ser presentados. Su admisión a debate se consulta de manera inmediata durante la sesión del Pleno, salvo que sea presentada en momento distinto, en cuyo caso se realiza indefectiblemente en la siguiente sesión.

Los pedidos a los que hace referencia el literal e), una vez aprobados por el Pleno, son remitidos a las entidades públicas que correspondan, con el fin de que tomen conocimiento y actúen de acuerdo con sus competencias."

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA

Artículo 2.- Incorporación del literal f) al numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República
Incorpórase el literal f) al numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, conforme al siguiente texto:

"Artículo 76. 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:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

(...)

f) No pueden contener propuestas de naturaleza o carácter declarativo, salvo aquellas autorizadas por la Constitución Política del Perú.

(...)".

Sala de sesiones

Lima, 26 de noviembre de 2021



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2021 22:14:50-0500

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 29/11/2021 17:07:01-0500



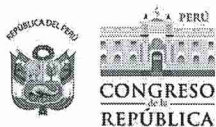
Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2021 13:53:53-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/11/2021 07:45:57-0500



Firmado digitalmente por:
AGUIRRE
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/11/2021 15:38:22-0500



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2021 17:27:25-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES
DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES
DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA**



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2021 17:27:42-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2021 18:19:06-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGÓN CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2021 18:04:04-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2021 11:02:16-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAZA DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2021 12:06:06-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 6 de diciembre de 2021

Con acuerdo del Consejo Directivo,
pasó a la Agenda del Pleno
una vez cumplido el plazo
de 7 días de publicación,
conforme a lo establecido
en el artículo 78 del
Reglamento del Congreso.

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: martes, 30 de noviembre de 2021 12:56
Para: pdurand@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 78624f823fc753279412bdafce54969c.pdf; e0ee5c0b070c353d626a5502c7e557d2.pdf

[Solicitante]: pdurand@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: se adjunta: DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 644/2021-CR, LEY QUE PRECISA LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS, RESPECTO AL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL, Y DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 164/2021-CR y 486/2021-CR, RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE PROPOSICIONES DECLARATIVAS Y REGULA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES DE CENSURA CONTRA LA MESA DIRECTIVA CABE SEÑALAR QUE EN LA SESIÓN EN QUE SE APROBARON ESTOS DICTÁMENES, SE ACORDÓ LA LA EXONERACIÓN DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA, PARA PODER EJECUTAR LOS ACUERDOS

[Fecha]: 2021-11-30 12:56:29

[IP]: 94.188.207.218

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.