CÁMARA DE DIPUTADOS

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA
00558-2026-2031-CD RU
36146-CD
09 OCTUBRE 2026 03:00 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

SUMILLA: PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ADECUAR LA NORMATIVA SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO A LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

Los diputados que suscriben, en representación de sus respectivos grupos parlamentarios y con el respaldo certificado por sus voceros, presentan la siguiente proposición legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 107 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados y en los artículos 78, 79 y 80 del Reglamento del Congreso de la República:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ADECUAR LA NORMATIVA SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO A LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

Artículo 1. Modificación de los artículos 33, 35 y 37 del Reglamento del Congreso de la República. - Se modifican los artículos 33, 35 y 37 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

*"**Artículo 33. Presidencia del Congreso de la República.** - La Presidencia del Congreso de la República recae de manera alternada sobre los presidentes de cada cámara. La alternancia de la Presidencia del Congreso es mensual y se inicia, en cada periodo anual de sesiones, con el presidente del Senado.*

En caso de que el presidente del Congreso asuma las funciones de la Presidencia de la República por mandato del artículo 115 de la Constitución Política del Perú, este tiene licencia de pleno derecho y el presidente de la otra cámara asume la Presidencia del Congreso mientras dure dicha situación, sin que opere la alternancia prevista en el primer párrafo.

En caso de que el presidente de la República disuelva el Congreso en aplicación del artículo 134 de la Constitución Política del Perú, queda en funciones el Senado en representación del Poder Legislativo, en cuyo caso el presidente del Senado es el presidente del Congreso".

*"**Artículo 35. Mesa Directiva del Congreso de la República.** - La Mesa Directiva del Congreso de la República es el órgano encargado de dirigir los debates que se realizan en el Pleno del Congreso y en la Comisión Permanente, de acuerdo con sus competencias constitucionales y reglamentarias. No ejerce funciones de dirección administrativa ni de designación de funcionarios del servicio parlamentario.*

Está integrada por un presidente y tres vicepresidentes, conforme a la siguiente composición:

- *Presidente: el presidente de la cámara que le corresponda presidir el Congreso.*
- *Primer vicepresidente: el presidente de la otra cámara.*
- *Segundo vicepresidente: el primer vicepresidente de la cámara que ejerce la Presidencia del Congreso.*
- *Tercer vicepresidente: el primer vicepresidente de la otra cámara.*

La dirección de los debates de las sesiones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente corresponde al presidente del Congreso y, en su orden, a los vicepresidentes

de la cámara a cuyo presidente le corresponde ejercer la Presidencia del Congreso. Se ubican en la mesa de la sala especialmente destinada para este fin.
En caso de ausencia o licencia de todos los indicados en el párrafo precedente, preside la sesión del Pleno del Congreso el presidente de la otra cámara y, en orden sucesivo, sus correspondientes vicepresidentes".

***"Artículo 37. Comisión Directiva del Congreso. -** La Comisión Directiva del Congreso es el órgano encargado de la coordinación de los asuntos parlamentarios y administrativos comunes al Senado y a la Cámara de Diputados. Está conformada por los miembros de las mesas directivas de ambas cámaras. Tiene como atribución procurar la socialización y los consensos necesarios respecto de los asuntos que corresponden al Congreso de la República, de acuerdo con las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Perú. No ejerce dirección administrativa sobre los servicios parlamentarios de las cámaras.*

La Comisión Directiva del Congreso se reúne, por lo menos, una vez al mes y, facultativamente, cuando lo solicite indistintamente la Mesa Directiva del Senado o la de la Cámara de Diputados. La preside el presidente de la cámara que ejerce la Presidencia del Congreso. Su mandato es por un periodo anual de sesiones.

Acuerda la propuesta del plan quinquenal de desarrollo institucional y el proyecto de presupuesto institucional del Congreso de la República, los que se someten a la aprobación de cada cámara y a la ratificación del Pleno del Congreso, conforme a los reglamentos respectivos. Asimismo, acuerda el régimen de los servicios comunes a que se refiere el artículo 103.

Los acuerdos adoptados en la Comisión Directiva del Congreso son implementados por las mesas directivas de cada cámara a través de sus órganos competentes.

Los acuerdos de la Comisión Directiva del Congreso, así como los acuerdos de las mesas directivas del Senado y de la Cámara de Diputados, constituyen las normas de desarrollo del artículo II del título preliminar del presente reglamento, relativas a la autonomía y a la dirección administrativa que corresponde a cada cámara. Son de observancia obligatoria".

Artículo 2. Modificación de los artículos 101, 102, 103, 112 y 113 del Reglamento del Congreso de la República. - Se modifican los artículos 101, 102, 103, 112 y 113 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

***"Artículo 101. Organización parlamentaria y servicio parlamentario. -** En la organización del Senado y de la Cámara de Diputados se distingue, en cada cámara, entre el ámbito de organización y trabajo de los senadores o diputados, que se denomina organización parlamentaria, y el de los órganos de asesoría y soporte administrativo, que se denomina servicio parlamentario.*

El servicio parlamentario de cada cámara brinda apoyo, asesoría y asistencia a la representación nacional para el desarrollo de sus funciones parlamentarias. Está constituido por el personal de las unidades orgánicas y áreas funcionales competentes, dedicado al desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces".

*"**Artículo 102. Régimen laboral y Estatuto del Servicio Parlamentario.** - El personal del servicio parlamentario de cada cámara se rige por el régimen laboral de la actividad privada, por las normas legales y convencionales vigentes, así como por el Estatuto del Servicio Parlamentario que apruebe cada cámara conforme a lo establecido en su respectivo reglamento.*

El Estatuto del Servicio Parlamentario de cada cámara regula el ingreso, el desarrollo y el cese en la carrera del servicio, así como los derechos y las responsabilidades propios del desempeño y la permanencia en la institución".

*"**Artículo 103. Estructura orgánica del servicio parlamentario y servicios comunes.** - La estructura orgánica del servicio parlamentario de cada cámara, la designación, los requisitos y el cese de sus funcionarios se establecen en el reglamento de cada cámara, en su Estatuto del Servicio Parlamentario y en su Reglamento de Organización y Funciones, en ejercicio de la autonomía reconocida en el artículo 94 de la Constitución Política del Perú.*

El Senado y la Cámara de Diputados cuentan con los servicios comunes que ambas cámaras acuerden crear a través de la Comisión Directiva del Congreso. El acuerdo de creación determina su finalidad, su forma de administración, su financiamiento y su control.

La Procuraduría del Poder Legislativo constituye un servicio común y depende de la Presidencia del Congreso, en concordancia con la legislación de la materia. El procurador es designado por la Comisión Directiva del Congreso, a propuesta del presidente del Congreso.

La coordinación técnica entre los servicios parlamentarios de ambas cámaras está a cargo del Comité Técnico de Gestión, integrado por los oficiales mayores y los directores generales parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados. Lo preside, en alternancia mensual, el oficial mayor del Senado y el oficial mayor de la Cámara de Diputados. Asiste técnicamente a la Comisión Directiva del Congreso durante el desarrollo de sus sesiones y en la ejecución de sus acuerdos".

*"**Artículo 112. Oficina de Auditoría Interna.** - El Senado y la Cámara de Diputados cuentan en su organización administrativa con una Oficina de Auditoría Interna como órgano especializado, que ejerce el control institucional aplicando las técnicas y normas de auditoría. Está a cargo de un funcionario denominado auditor general.*

Su finalidad es realizar el control sobre la contabilidad, la correcta aplicación de los recursos financieros, presupuestales, patrimoniales, tecnológicos y administrativos, así como sobre la gestión de las dependencias que conforman el servicio parlamentario de cada cámara. En el ejercicio de la actividad de control, se prefiere el control concurrente.

Al término del periodo anual de sesiones, el auditor general del Senado y el de la Cámara de Diputados informan obligatoriamente a la Mesa Directiva de la respectiva cámara sobre el desarrollo de sus funciones. Asimismo, informan en cualquier momento cuando lo solicite dicho órgano parlamentario o la Presidencia de la cámara.

Mantienen una relación de coordinación con la Contraloría General de la República".

*"**Artículo 113. Auditor general.** - El auditor general es un funcionario de confianza del Senado o de la Cámara de Diputados, designado por la correspondiente Mesa Directiva, a propuesta de su presidente.*

Para ser auditor general se requiere tener título profesional universitario, contar con colegiatura y habilitación en el colegio profesional correspondiente, tener como mínimo ocho años de experiencia profesional en el cargo de auditor o jefe de auditoría, no haber desempeñado ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados actividades de gestión en funciones ejecutivas o de asesoría en los últimos cinco años, no tener vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad con funcionarios del servicio parlamentario o parlamentarios en ejercicio o con aquellos que tienen a su cargo la administración de bienes o recursos públicos en la Administración pública en general.

Debe acreditar la capacitación que realiza periódicamente en la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

***PRIMERA. Vigencia**. - La presente resolución legislativa del Congreso entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, con excepción de la disposición complementaria derogatoria única, que se rige por lo previsto en la disposición complementaria transitoria única.*

***SEGUNDA. Materias no comprendidas**. - La presente resolución legislativa no modifica las disposiciones del Reglamento del Congreso de la República relativas a la Junta de Portavoces Conjunta, a la Comisión Permanente, a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República ni a los procedimientos parlamentarios. Se mantiene vigente la autonomía económica que el artículo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 4 del Reglamento del Senado reconocen a cada cámara, conforme a la cual el Pleno de cada una aprueba su presupuesto y lo ejecuta en su condición de unidad ejecutora del pliego presupuestal del Congreso de la República, sin perjuicio de la potestad que a este corresponde en virtud del artículo 94 de la Constitución Política del Perú.*

***TERCERA. Adecuación de los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.** - El Senado y la Cámara de Diputados adecuan sus respectivos reglamentos a lo dispuesto en la presente resolución legislativa, mediante resolución legislativa de cada cámara, conforme al artículo 94 de la Constitución Política del Perú, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su entrada en vigor.*

***CUARTA. Normas de organización y funcionamiento administrativo de cada cámara.** - El Senado y la Cámara de Diputados aprueban, cada uno de manera independiente y conforme a su respectivo reglamento, su Estatuto del Servicio Parlamentario, su estructura orgánica y sus instrumentos de gestión institucional (Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Cuadro de Asignación y Nominativo de Personal), dentro de los ciento veinte (120) días hábiles contados desde la entrada en vigencia de la presente resolución legislativa.*

La aprobación de su Estatuto del Servicio Parlamentario, su estructura orgánica y de sus instrumentos de gestión institucional por cada cámara, no requiere el acuerdo, la conformidad, la intervención ni la ratificación de la otra, ni de órgano alguno de composición mixta. Cada instrumento se publica en el portal web institucional de la cámara que lo aprueba y rige únicamente en su ámbito.

SUMILLA: PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ADECUAR LA NORMATIVA SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO A LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Diferimiento de la derogación y continuidad del servicio parlamentario
La derogación dispuesta en la disposición complementaria derogatoria única surte efectos, respecto de cada cámara, a partir de la entrada en vigor de sus propios Estatutos del Servicio Parlamentario, estructuras orgánicas y de sus instrumentos de gestión institucional indicados en la Cuarta Disposición Complementaria Final, con prescindencia de la fecha en que la otra cámara apruebe los suyos.

Hasta esa fecha, los artículos 104 a 111 del Reglamento del Congreso de la República mantienen su vigencia y se aplican, únicamente en la cámara que aún no hubiera aprobado dichos instrumentos, en lo que no se oponga a la presente resolución legislativa, a fin de garantizar la continuidad del servicio parlamentario y de la ejecución presupuestal. La demora de una cámara en aprobar sus normas de organización y funcionamiento administrativo no suspende, condiciona ni retrasa la plena aplicación de la presente resolución legislativa en la otra.

Los funcionarios designados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente resolución legislativa continúan en el ejercicio de sus cargos hasta que cada cámara adopte las decisiones que le corresponden en ejercicio de su autonomía.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de los artículos 104 a 111 del Reglamento del Congreso de la República. - *Deróganse los artículos 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 del Reglamento del Congreso de la República, conforme a lo previsto en la disposición complementaria transitoria única.*

Abg. ANALI MARQUEZ HUANCA
Diputada de la República

SUMILLA: PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ADECUAR LA NORMATIVA SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO A LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La reforma constitucional de la bicameralidad, aprobada mediante la Ley 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, insertó en el ordenamiento peruano un modelo de bicameralidad singular y distinto del que rigió en el país hasta el año 1992. Como singularidades de esta reforma pueden mencionarse las siguientes:

a) El carácter unidireccional de la potestad legislativa, que determina competencias compartidas entre las cámaras y, al mismo tiempo, autónomas entre ellas.
b) Competencias exclusivas, propias de cada cámara, sin injerencia alguna de la otra.
c) Control político sobre el Poder Ejecutivo y la Administración pública en general, intenso para la Cámara de Diputados y atenuado para el Senado.
d) La autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, aunque con prevalencia del Senado en el ejercicio de la función legislativa.
e) La necesaria interrelación entre las cámaras, que intensifica la función de coordinación entre ellas.

No obstante, estas singularidades, ambas cámaras, tanto el Senado como la Cámara de Diputados, como órganos conformantes del Poder Legislativo, desarrollan sus funciones de manera independiente y autónoma, en el marco del principio de separación de poderes que debe regir en un Estado de derecho. Sobre el particular, es relevante lo expresado por Bernardo Bátiz Vázquez, quien refiere lo siguiente:

> *"El lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del Estado. De alguna manera se le considera el primero de los poderes, el vinculado más directamente con la nación o con el pueblo y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, ya que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tienen que someterse a los dictados de la ley"*[1].

Por ello, no puede haber dentro del sistema constitucional peruano una cámara con una autonomía disminuida o, por el contrario, con una autonomía prevalente sobre la otra. Precisamente, el artículo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados es expresivo y mandatorio en sus términos:

"La Cámara de Diputados es soberana en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política, en concordancia con el Reglamento del Congreso de la República".

Sin embargo, la normativa aprobada en el Reglamento del Congreso de la República afecta la autonomía de la Cámara de Diputados, situándola en una posición jurídica disminuida, sobre todo en la fase de gestión que le corresponde desarrollar de manera autónoma. Es imperativo, entonces, reformar los siguientes artículos o disposiciones del Reglamento del Congreso, que vienen incidiendo negativamente en la soberanía y autonomía de la Cámara de Diputados:

[1] Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del derecho parlamentario. México: Oxford University Press, 1999, p. 27.

1. El periodo de la alternancia de la Presidencia del Congreso, ya que, conforme a la legislación vigente, el presidente del Senado asume la Presidencia del Congreso durante tres periodos anuales de sesiones y el presidente de la Cámara de Diputados solo durante dos, lo que resulta notoriamente inequitativo.

2. La conformación y las atribuciones de la Mesa Directiva del Congreso.

3. Las atribuciones de la Comisión Directiva del Congreso, a fin de establecer claramente que es un órgano de coordinación en el que convergen las mesas directivas de las cámaras para resolver asuntos parlamentarios o administrativos comunes.

4. El funcionamiento de la administración parlamentaria de cada cámara, comprendidos la organización del servicio parlamentario, el régimen de su personal, la estructura orgánica y la designación de sus funcionarios, así como el control institucional interno.

II. DELIMITACIÓN DEL ALCANCE DE LA PROPUESTA

La proposición se circunscribe a dos materias: el reparto equitativo del ejercicio de la Presidencia del Congreso de la República, con la consiguiente delimitación funcional de la Mesa Directiva y de la Comisión Directiva del Congreso, y la administración parlamentaria de cada cámara. No es una reforma del diseño bicameral ni del reparto de competencias legislativas o de control político entre el Senado y la Cámara de Diputados. Para evitar toda duda sobre su alcance, la segunda disposición complementaria final declara expresamente las materias que no comprende. En particular, la proposición no modifica:

a) La Junta de Portavoces Conjunta, la Comisión Permanente ni la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República.

b) Los procedimientos parlamentarios regulados en el Reglamento del Congreso de la República, entre ellos el procedimiento legislativo.

c) La autonomía económica que el artículo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo del Reglamento del Senado reconocen a cada cámara, en cuya virtud el Pleno de cada una aprueba su presupuesto y lo ejecuta como unidad ejecutora del pliego presupuestal del Congreso de la República, ni la potestad que a este corresponde, en virtud del artículo 94 de la Constitución Política del Perú, de sancionar su presupuesto y gobernar su economía.

Las modificaciones propuestas son, además, simétricas. En materia administrativa producen exactamente el mismo efecto para el Senado y para la Cámara de Diputados: ninguna de las dos cámaras gana atribuciones sobre la otra y ambas recuperan por igual la conducción de su propio servicio parlamentario. En materia de Presidencia del Congreso, la propuesta no traslada el ejercicio de una cámara a la otra, sino que lo distribuye por partes iguales entre ambas durante el periodo parlamentario.

2.1. Objetivos de la proposición legislativa

El objetivo general de la proposición es restituir la coherencia entre el Reglamento del Congreso de la República y el artículo 94 de la Constitución Política del Perú, en lo relativo a la potestad de cada cámara de establecer su organización y de nombrar y remover a sus

funcionarios y empleados, así como asegurar un ejercicio equitativo de la Presidencia del Congreso de la República entre ambas cámaras. Son objetivos específicos los siguientes:

a) Establecer una alternancia equitativa en el ejercicio de la Presidencia del Congreso de la República, con reglas expresas para los supuestos previstos en los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú.

b) Precisar que la Mesa Directiva del Congreso es un órgano de dirección de los debates, ajustar su composición a la regla de alternancia y establecer que la Comisión Directiva del Congreso es un órgano de coordinación, sin funciones de dirección administrativa sobre las cámaras.

c) Atribuir a cada cámara la organización, la conducción y el control de su propio servicio parlamentario.

d) Preservar la regulación de los servicios comunes y de los mecanismos de coordinación técnica entre las cámaras, evitando vacíos normativos.

III. FUNDAMENTOS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

3.1. La autonomía de cada cámara como mandato del artículo 94 de la Constitución

El artículo 94 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto vigente introducido por la Ley 31988, dispone lo siguiente:

> *"El Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Diputados elaboran y aprueban sus respectivos reglamentos, que tienen naturaleza de ley orgánica; eligen a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, de acuerdo con los principios de pluralidad y proporcionalidad. Asimismo, establecen su organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; nombran y remueven a sus funcionarios y empleados, y les otorgan los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley. El Congreso de la República sanciona su presupuesto y gobierna su economía".*

El texto vigente contiene una modificación de la mayor relevancia para la presente propuesta. A diferencia de su redacción anterior, que atribuía las potestades de autonomía a un único sujeto, el Congreso, la disposición reformada identifica expresamente tres titulares: el Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Diputados. Y les atribuye, de manera conjunta y sin distinción entre ellos, tres potestades: elaborar y aprobar sus respectivos reglamentos, establecer su organización y las atribuciones de sus grupos parlamentarios, y nombrar y remover a sus funcionarios y empleados.

La estructura gramatical de la disposición no admite lectura alternativa. El sujeto plural de la oración comprende a las dos cámaras junto al Congreso, y los verbos que rigen las potestades de organización y de nombramiento y remoción de funcionarios se encuentran conjugados en plural, referidos a ese mismo sujeto. La Cámara de Diputados es, por tanto, titular directa y por mandato constitucional expreso de la potestad de establecer su organización y de nombrar y remover a sus funcionarios y empleados.

La propia técnica de redacción del artículo confirma esta lectura. Cuando el constituyente derivado quiso reservar una facultad únicamente al Congreso de la República como

institución, lo hizo de manera expresa y en oración separada, al atribuirle sancionar su presupuesto y gobernar su economía. Ese contraste demuestra que la atribución conjunta de las potestades de organización y de personal a los tres sujetos no es producto de una imprecisión de redacción, sino de una decisión deliberada.

Cabe precisar, en cambio, que la potestad de sancionar el presupuesto y gobernar la economía fue reservada por el constituyente derivado, en la oración final del artículo, al Congreso de la República como institución. La presente propuesta no comprende, en consecuencia, esa dimensión, y se circunscribe a la autonomía organizativa y de gestión de personal que el texto constitucional atribuye de modo expreso a cada cámara, conforme lo declara la segunda disposición complementaria final.

3.2. El principio de normación autónoma en la jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional ha caracterizado el contenido del artículo 94 mediante la categoría de la normación autónoma. En la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete, el Colegiado sostuvo, en el fundamento 32, que la Constitución consagra el principio de normación autónoma del Congreso de la República, por el cual este se da su propio Reglamento, que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales[2].

El mismo pronunciamiento precisa, en su fundamento 43, que la infracción de este principio determina la inconstitucionalidad de la norma reglamentaria, al declarar fundada la demanda por contravenir el principio de autonormatividad parlamentaria del artículo 94 de la Constitución. El fallo comprende expresamente ese artículo entre las disposiciones vulneradas[3].

De esta doctrina jurisprudencial se desprende una consecuencia relevante para el presente caso: el artículo 94 no solo habilita al Congreso a autorregularse, sino que delimita el ámbito legítimo de esa autorregulación. El Reglamento resulta inconstitucional tanto cuando invade competencias ajenas como cuando dispone sobre las propias en términos incompatibles con el reparto que la Constitución ha efectuado.

3.3. Titularidad de la potestad en una estructura bicameral

La titularidad de estas potestades no requiere ser deducida por vía interpretativa, pues resulta del texto expreso del artículo 94. La interpretación sistemática únicamente confirma esa conclusión. El artículo 90, conforme al texto vigente, establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados. Ambas son órganos constitucionales de idéntica jerarquía, con competencias exclusivas propias reconocidas en los artículos 102-A y 102-B, sin que la Constitución establezca relación alguna de subordinación entre ellas.
Una lectura que sustrajera a la Cámara de Diputados la potestad de nombrar y remover a sus funcionarios produciría, además, el resultado de que una cámara resuelva sobre los

[2]Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete, de 6 de noviembre de 2018, fundamento 32
[3] Ibidem, fundamento 43. El fallo declara fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución Política del Perú

funcionarios y el personal de la otra, supuesto que la Constitución no contempla ni autoriza y que resulta incompatible con la paridad de jerarquía entre ambas.

La doctrina del derecho parlamentario confirma que la organización de las burocracias y servicios de las asambleas constituye materia propia de esta disciplina y, por tanto, del ámbito de autonomía de cada cámara. Chávez Hernández, en obra editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, incluye expresamente entre los objetos de estudio del derecho parlamentario la estructura de las asambleas, el régimen de sus órganos y grupos, y la organización de sus burocracias y servicios. Consecuentemente, la obra colectiva Derecho parlamentario, publicada por el mismo Instituto, desarrolla en capítulos separados la administración pública de la Cámara de Diputados y la administración pública de la Cámara de Senadores, lo que evidencia que, en los sistemas bicamerales, cada cámara organiza y administra su propio servicio de apoyo[4][5].

3.4. El reconocimiento en el Reglamento de la Cámara de Diputados

El artículo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, antes transcrito, no crea la autonomía: la declara, en tanto esta deriva directamente del artículo 94 de la Constitución. La cláusula final, referida a la concordancia con el Reglamento del Congreso de la República, debe interpretarse conforme a la Constitución, esto es, como remisión a la coordinación en los asuntos comunes a ambas cámaras, y no como habilitación para que el Reglamento del Congreso vacíe de contenido la autonomía que la propia disposición declara. El artículo 4 del Reglamento del Senado contiene una declaración equivalente.

3.5. La norma constitucional en el sistema de fuentes

El artículo 51 de la Constitución establece la regla estructural del sistema de fuentes:

> *"La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".*

De esta disposición derivan dos principios determinantes para el análisis: el de jerarquía normativa y el de coherencia del ordenamiento. El primero impone que ninguna norma de rango inferior contradiga a la superior; el segundo, que el ordenamiento constituya un sistema unitario y no contradictorio.

3.6. Rango del Reglamento del Congreso y su subordinación a la Constitución

El artículo 94 atribuye a los reglamentos del Congreso, del Senado y de la Cámara de Diputados naturaleza de ley orgánica, y el artículo 200, inciso 4, de la Constitución somete expresamente los reglamentos del Congreso al proceso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional ha precisado, en el fundamento 32 de la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, que se trata de una norma que no se equipara ni con las leyes formales

---

[4] Chávez Hernández, Efrén. El derecho parlamentario estatal mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, capítulo segundo, Conceptos básicos del derecho parlamentario.

[5] Derecho parlamentario. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, capítulos relativos a la administración pública de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores

ni con los reglamentos administrativos, y cuya finalidad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad.

La consecuencia dogmática es directa: el Reglamento del Congreso, cualquiera sea su relevancia institucional, se sitúa en un escalón inferior al de la Constitución. No puede, por tanto, ni ampliar ni restringir las competencias que la norma fundamental ha distribuido. En palabras de Ignacio de Otto, citadas por el propio Tribunal Constitucional en el fundamento 42 de la sentencia antes referida, el legislador no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia, pues algunas le están vedadas y, en las restantes, no puede disponer como quiera[6].

3.7. Infracción indirecta y bloque de constitucionalidad

El Tribunal Constitucional ha establecido, en los fundamentos 9 a 11 de la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, que se produce una afectación indirecta de la Constitución cuando existe incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó, entre otros aspectos, la determinación de competencias o de límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas[7].

Este criterio resulta directamente aplicable: el Reglamento del Congreso de la República, en tanto norma a la que la Constitución encomienda la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, integra el bloque de constitucionalidad. Precisamente por ello debe ser, a su vez, compatible con la Constitución, según exige el fundamento 11 de la sentencia citada[8].

3.8. Carácter antinómico de las disposiciones cuya modificación y derogación se propone

Existe antinomia cuando dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento, con el mismo ámbito de validez, imputan consecuencias jurídicas incompatibles a un mismo supuesto de hecho. Norberto Bobbio, en el capítulo dedicado a la coherencia del ordenamiento jurídico de su Teoría general del derecho, desarrolla el concepto de antinomia y su tipología, clasificándolas, según la relación entre los ámbitos de validez de las normas en conflicto, en total-total, parcial-parcial y total-parcial[9].

Conforme a esta clasificación, la antinomia es total-parcial cuando el ámbito de validez de una de las normas se encuentra íntegramente comprendido en el de la otra, de modo que la primera resulta incompatible con la segunda en toda su extensión, mientras que la segunda conserva un ámbito de aplicación propio fuera de la zona de conflicto. El mismo autor destaca, al tratar el deber de coherencia, que la eliminación de las antinomias no

---

[6] De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel, 1995, p. 163, citado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, fundamento 42.

[7] Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, fundamentos 9 a 11. El fundamento 10 identifica tres supuestos de delegación; el invocado en el presente caso es el previsto en su literal c), referido a la determinación de competencias o de límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.

[8] Ibidem, fundamento 11.

[9] Bobbio, Norberto. Teoría general del derecho. Bogotá: Editorial Temis, 1987, parte segunda, capítulo III, La coherencia del ordenamiento jurídico, apartado 67, Diversos tipos de antinomias, p. 187 y siguientes

constituye una facultad discrecional del intérprete, sino una exigencia del ordenamiento entendido como sistema[10].

3.9. Configuración de una antinomia total-parcial en el presente caso

Las disposiciones del Título IX del Reglamento del Congreso de la República cuya derogación se propone, así como los artículos cuya modificación se plantea, configuran una antinomia total-parcial respecto del artículo 94 de la Constitución. La estructura de la incompatibilidad es la siguiente:

a) El artículo 94 de la Constitución constituye la norma de ámbito de validez más amplio: reconoce expresamente al Senado y a la Cámara de Diputados, junto al Congreso de la República, la potestad de establecer su organización y de nombrar y remover a sus funcionarios y empleados, sin excepción ni reserva.

b) Las disposiciones reglamentarias objetadas poseen un ámbito de validez íntegramente comprendido dentro del anterior: regulan precisamente la organización administrativa, la gestión de personal y la designación de funcionarios del Poder Legislativo.

c) Dentro de esa zona de coincidencia, las disposiciones reglamentarias imputan una consecuencia jurídica incompatible con la constitucional: sustraen a cada cámara la decisión sobre su propia administración y sobre sus propios funcionarios, para atribuirla a órganos de composición mixta o al Congreso considerado como estructura administrativa única.

d) El artículo 94 conserva, fuera de esa zona de conflicto, un ámbito de aplicación propio no afectado por la contradicción, referido a las demás potestades que reconoce.

La antinomia es, por tanto, total desde la perspectiva de las disposiciones reglamentarias, incompatibles con la Constitución en toda su extensión aplicativa, y parcial desde la perspectiva del artículo 94 constitucional, que mantiene eficacia plena en el resto de su contenido normativo.

3.10. La modificación por sustracción del mandato constitucional

El vicio que aqueja a las disposiciones objetadas presenta una particularidad que agrava su carácter antinómico. No se trata de normas que contradigan frontalmente el texto constitucional mediante una prohibición expresa, sino de normas que producen el mismo resultado por vía de sustracción: reconocen formalmente la autonomía de cada cámara y, simultáneamente, la vacían de contenido al transferir su ejercicio efectivo a órganos distintos.

Esta técnica se encuentra proscrita por la jurisprudencia constitucional. En el fundamento 57 de la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional admite que puedan plasmarse propuestas de reforma constitucional y legal sobre los principios que identifican la forma de gobierno, pero advierte que lo que no puede hacerse,

[10] Ibidem, apartado 71, El deber de la coherencia, p. 205 y siguientes.

a propósito de tales modificaciones, es desnaturalizar dichos principios o vaciarlos de contenido[11].

En la misma línea, al desarrollar el principio de balance entre poderes en el fundamento 56, el Colegiado incluye entre los mecanismos de equilibrio la regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas. Si bien ese pronunciamiento se refiere a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el criterio resulta trasladable, por identidad de razón, a la relación entre dos órganos constitucionales de idéntica jerarquía que integran un mismo poder del Estado[12].

A ello se añade una razón de orden formal: el efecto material de las disposiciones objetadas es equivalente al de una reforma del artículo 94 de la Constitución, operada mediante norma de rango legal y sin observar el procedimiento agravado que el artículo 206 de la Constitución exige. El magistrado Blume Fortini, en su fundamento de voto recaído en la sentencia citada, advierte que mediante una resolución legislativa de esta naturaleza el Congreso puede exceder la facultad de autonormarse que le otorga la Constitución, en tanto tal atribución se confiere para materias relacionadas con su funcionamiento. Precisamente por ello, la organización administrativa de cada cámara, que sí es materia relacionada con el funcionamiento parlamentario, corresponde a cada una de ellas y no a la otra[13].

3.11. La derogación como exigencia de los principios de jerarquía y coherencia normativa

Verificada la antinomia, corresponde determinar la vía de solución. Bobbio identifica tres criterios clásicos para la solución de antinomias: el jerárquico, el cronológico y el de especialidad. En el presente caso resulta aplicable el criterio jerárquico, recogido en el artículo 51 de la Constitución, conforme al cual la norma de rango superior prevalece sobre la de rango inferior[14].

La aplicación de este criterio conduce a la inaplicación de las disposiciones reglamentarias incompatibles. Sin embargo, la mera inaplicación en casos concretos resultaría insuficiente y contraria a la seguridad jurídica, en tanto mantendría vigentes normas cuya contradicción con la Constitución ha sido verificada, obligando a resolver la antinomia caso por caso. El deber de coherencia del ordenamiento exige que las contradicciones normativas sean eliminadas y no meramente sorteadas.

---

[11] Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, fundamento 57

[12] Ibidem, fundamento 56, en el que el Tribunal incluye, entre los mecanismos de equilibrio entre poderes, la regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, y precisa que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance asegurado por la Constitución.

[13] Ibidem, fundamento de voto del magistrado Blume Fortini, numeral 4.5. El magistrado precisa que la facultad de autonormarse se confiere para materias relacionadas con el funcionamiento del Congreso, y no para regular o restringir competencias constitucionales ajenas. La organización administrativa de cada cámara es, precisamente, materia relacionada con su funcionamiento

[14] Bobbio, Norberto. Op. cit., apartado 68, Criterios para solucionar las antinomias, p. 191 y siguientes.

3.12. Competencia del Congreso para la depuración normativa y deber de deliberación

El artículo 94 de la Constitución atribuye al Congreso de la República la potestad de elaborar y aprobar su reglamento, la que comprende la de modificarlo y derogar aquellas disposiciones incompatibles con la norma fundamental. El ejercicio de esta competencia mediante resolución legislativa del Congreso, conforme a los artículos 78, 79 y 80 de su Reglamento, constituye la vía ordinaria e idónea para la adecuación del Reglamento al bloque de constitucionalidad, sin necesidad de acudir al proceso de inconstitucionalidad.

Resulta preferible, además, que sea el propio Congreso quien corrija la incompatibilidad advertida, en ejercicio de su autonomía normativa. El Tribunal Constitucional ha reconocido el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República, según señala el fundamento 25 de la sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC[15].

Ese mismo pronunciamiento impone una exigencia procedimental que la presente proposición asume expresamente: cuando la reforma incide en la organización de los órganos constitucionales, se requiere un nivel adecuado de deliberación. En consecuencia, se solicita que la iniciativa siga el trámite ordinario previsto en el Reglamento del Congreso de la República[16].

3.13. Alternancia mensual de la Presidencia del Congreso y garantías de los artículos 115 y 134 de la Constitución

La alternancia por periodo anual de sesiones produce, en un periodo parlamentario de cinco años, un reparto de tres periodos para el presidente del Senado y de dos para el presidente de la Cámara de Diputados. La alternancia mensual, que conforme al artículo 33 propuesto se inicia en cada periodo anual de sesiones con el presidente del Senado, elimina esa asimetría, sin alterar la duración anual del mandato de las mesas directivas de cada cámara ni el mandato anual de la Comisión Directiva del Congreso.

Dado que el presidente del Congreso es llamado por el artículo 115 de la Constitución Política del Perú a asumir la Presidencia de la República en defecto del presidente y de los vicepresidentes, la propuesta incorpora una regla de estabilidad: producida esa asunción, no opera la alternancia mientras dure dicha situación, y el presidente de la otra cámara ejerce la Presidencia del Congreso. Con ello se evita cualquier incertidumbre sobre la línea de sucesión y sobre la titularidad de las facultades de promulgación previstas en el artículo 34 y de ampliación de legislaturas prevista en el artículo 44 del Reglamento del Congreso de la República.

En el mismo sentido, el tercer párrafo del artículo 33 propuesto prevé el supuesto de disolución del Congreso conforme al artículo 134 de la Constitución Política del Perú: queda en funciones el Senado en representación del Poder Legislativo y su presidente es el presidente del Congreso. La regla evita que la alternancia mensual genere incertidumbre sobre la titularidad de la Presidencia durante el interregno parlamentario.

---

[15] Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-PI/TC, fundamento 25. En el mismo fundamento el Tribunal precisa que, cuando el mecanismo de exoneración se emplea para efectuar reformas trascendentales, debe demandarse un importante nivel de deliberación.

[16] Ibidem, fundamentos 22 a 26 y 30.

3.14. Delimitación funcional de la Mesa Directiva y de la Comisión Directiva del Congreso

La proposición no suprime la Mesa Directiva del Congreso ni la Comisión Directiva del Congreso. Precisa la función que a cada una corresponde y ajusta la composición de la primera a la regla de alternancia mensual.

El artículo 35 propuesto define a la Mesa Directiva del Congreso como el órgano encargado de dirigir los debates del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, y excluye de su ámbito las funciones de dirección administrativa y de designación de funcionarios del servicio parlamentario. Su composición se determina por remisión a los cargos directivos de ambas cámaras, de modo que la presidencia y la primera vicepresidencia recaen en los presidentes de cada cámara, y la segunda y la tercera vicepresidencias en sus primeros vicepresidentes, con la rotación que resulta de la alternancia prevista en el artículo 33. Se incorpora, asimismo, una regla expresa de suplencia para el supuesto de ausencia o licencia de quienes dirigen la sesión.

El artículo 37 propuesto caracteriza a la Comisión Directiva del Congreso como órgano de coordinación de los asuntos parlamentarios y administrativos comunes a ambas cámaras, integrado por los miembros de las dos mesas directivas, y excluye de su ámbito la dirección administrativa de los servicios parlamentarios. Conserva, en cambio, las atribuciones que por su naturaleza son necesariamente comunes: acordar la propuesta del plan quinquenal de desarrollo institucional y el proyecto de presupuesto institucional del Congreso de la República, que se someten a la aprobación de cada cámara y a la ratificación del Pleno del Congreso, y acordar el régimen de los servicios comunes previstos en el artículo 103. Sus acuerdos son implementados por las mesas directivas de cada cámara a través de sus órganos competentes.

La delimitación es coherente con lo desarrollado en los numerales precedentes: ninguno de los dos órganos pierde competencia propia, y lo que se excluye de su ámbito es aquello que el artículo 94 de la Constitución Política del Perú atribuye a cada cámara por separado.

3.15. Organización del servicio parlamentario, régimen del personal y control interno de cada cámara

Los artículos 101 y 102 propuestos trasladan al ámbito de cada cámara la distinción entre organización parlamentaria y servicio parlamentario, y remiten el régimen del personal al Estatuto del Servicio Parlamentario que cada una apruebe conforme a su respectivo reglamento. No se modifica el régimen laboral aplicable, que continúa siendo el de la actividad privada, ni los derechos reconocidos por las normas legales y convencionales vigentes. Lo que varía es el órgano competente para aprobar el estatuto, que pasa a ser cada cámara.

El artículo 103 propuesto establece que la estructura orgánica del servicio parlamentario de cada cámara, así como la designación, los requisitos y el cese de sus funcionarios, se determinan en el reglamento de la cámara, en su Estatuto del Servicio Parlamentario y en su Reglamento de Organización y Funciones. Esta es la traducción normativa directa de la potestad que el artículo 94 de la Constitución Política del Perú reconoce a cada cámara para establecer su organización y para nombrar y remover a sus funcionarios y empleados. Los artículos 112 y 113 propuestos aplican el mismo criterio al control institucional. Cada cámara cuenta con su propia Oficina de Auditoría Interna, a cargo de un auditor general designado por su Mesa Directiva a propuesta de su presidente, que informa a ese mismo

órgano al término del periodo anual de sesiones y cuando le sea requerido. Se conservan los requisitos de idoneidad, las incompatibilidades y la relación de coordinación con la Contraloría General de la República, de modo que la atribución del control interno a cada cámara no supone reducción de sus garantías ni del régimen de control gubernamental aplicable.

3.16. Preservación de los servicios comunes y de la coordinación técnica

La atribución a cada cámara de la conducción de su servicio parlamentario no supone desconocer que existen funciones que, por su naturaleza, son comunes a ambas. El derecho comparado ofrece el modelo pertinente: la Ley 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile, dispone en el segundo párrafo de su artículo 2 que las normas estatutarias relativas al personal del Senado y de la Cámara de Diputados se establecen en un reglamento interno de cada cámara; en el primer párrafo de su artículo 3, que ambas cámaras tienen sus propias secretarías y los demás servicios que requieran para su organización y funcionamiento, previendo a la vez la existencia de servicios comunes; y en su artículo 4, que cada cámara tiene la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno[17].

Por esa razón, la presente proposición no se limita a derogar. Conserva y reordena en el artículo 103 del Reglamento del Congreso de la República la regulación de los servicios comunes, de la Procuraduría del Poder Legislativo y del Comité Técnico de Gestión, órganos que, de otro modo, quedarían sin norma habilitante o subsistirían mencionados en los reglamentos de las cámaras sin regulación alguna. La creación de los servicios comunes se acuerda a través de la Comisión Directiva del Congreso, que determina su finalidad, su forma de administración, su financiamiento y su control.

3.17. Concordancias normativas y competencia para modificarlas

La derogación y modificación de las disposiciones del Título IX incide sobre normas de los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados que remiten al Reglamento del Congreso de la República. Estas normas no pueden ser modificadas por la presente resolución legislativa, pues, conforme al artículo 94 de la Constitución Política del Perú, corresponde a cada cámara aprobar y modificar su propio reglamento mediante resolución legislativa propia.
Por ello, la tercera disposición complementaria final encarga a cada cámara la adecuación de su reglamento dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente resolución legislativa, y la disposición complementaria transitoria única difiere la eficacia de la derogación hasta la entrada en vigor de esas normas, con la finalidad de evitar vacíos y garantizar la continuidad del servicio parlamentario.

La cuarta disposición complementaria final precisa, además, que cada cámara aprueba su propio Estatuto del Servicio Parlamentario y su propio Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la resolución legislativa, de manera independiente y sin requerir el acuerdo, la conformidad, la intervención ni la ratificación de la otra cámara ni de órgano alguno de composición mixta. El anexo de la presente exposición de motivos identifica las disposiciones que deben ser adecuadas en cada cámara.

---

[17] Ley 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile, artículos 2, segundo párrafo, 3, primer párrafo, y 4.

3.18. Régimen de vigencia y diferimiento de la derogación

La primera disposición complementaria final establece la entrada en vigor de la resolución legislativa al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, con excepción de la disposición complementaria derogatoria única, cuya eficacia se rige por la disposición complementaria transitoria única.

Esta última difiere los efectos de la derogación, respecto de cada cámara, hasta la entrada en vigor de su propio *Estatuto del Servicio Parlamentario, su estructura orgánica y sus instrumentos de gestión institucional (Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Cuadro de Asignación y Nominativo de Personal).* Hasta ese momento, los artículos 104 a 111 del Reglamento del Congreso de la República mantienen su vigencia y se aplican únicamente en la cámara que aún no hubiera aprobado dichos instrumentos, y solo en lo que no se oponga a la presente resolución legislativa.

El diferimiento opera de modo separado para cada cámara. Esta precisión responde a la finalidad misma de la propuesta: si la eficacia de la derogación quedara condicionada a que ambas cámaras concluyeran sus procesos internos, la inacción de una de ellas produciría el resultado que la norma pretende corregir, esto es, la subordinación de la autonomía de una cámara a la decisión de la otra.

La misma disposición prevé la permanencia de los funcionarios designados con anterioridad hasta que cada cámara adopte las decisiones que le corresponden en ejercicio de su autonomía, con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio parlamentario y de la ejecución presupuestal.

3.19. Efecto de la propuesta sobre el sistema de fuentes

La aprobación de la presente proposición legislativa produce tres efectos concurrentes:

a) Restituye la coherencia entre el Reglamento del Congreso de la República y el artículo 94 de la Constitución, eliminando la contradicción verificada.

b) Restablece el orden jerárquico de las fuentes, al hacer prevalecer el mandato constitucional sobre la norma de desarrollo que lo había sustraído.

c) Devuelve a cada cámara el ejercicio efectivo de la autonomía administrativa que la Constitución le reconoce, en condiciones de paridad y sin subordinación de una respecto de la otra.

3.20. Conclusiones de orden constitucional

El artículo 94 de la Constitución Política del Perú, en su texto vigente conforme a la Ley 31988, reconoce de manera expresa al Senado y a la Cámara de Diputados, junto al Congreso de la República, la potestad de establecer su organización y de nombrar y remover a sus funcionarios y empleados. Las disposiciones del Reglamento del Congreso cuya modificación y derogación se propone sustraen a la Cámara de Diputados el ejercicio efectivo de dichas potestades, configurando una antinomia total-parcial respecto del mandato constitucional y una modificación de este por vía de sustracción.

En aplicación de los principios de jerarquía normativa y de coherencia del ordenamiento, consagrados en el artículo 51 de la Constitución, resulta necesaria la derogación de las disposiciones incompatibles y la modificación de aquellas que admiten adecuación, a fin de restituir la plena eficacia del mandato constitucional y garantizar la relación paritaria, independiente y autónoma que debe regir entre el Senado y la Cámara de Diputados.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los parlamentos bicamerales tienen un funcionamiento propio y autónomo. En el Perú, antes del 5 de abril de 1992, tanto el Senado como la Cámara de Diputados tenían plena autonomía en su funcionamiento y existía una interrelación fluida basada en los principios y en las normas de la Constitución Política de 1979 y en los respectivos reglamentos.
El artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1989 establecía las atribuciones de la Junta Directiva, hoy Mesa Directiva, las cuales eran ejercidas sin injerencia de órgano distinto a la propia Cámara. Tenía entre sus atribuciones nombrar a sus funcionarios y empleados, aprobar los reglamentos administrativos de las dependencias y oficinas de la Cámara y supervigilar sus servicios.

Tratándose del Senado, el Reglamento Interior del Senado de 1988 establecía en su artículo 55 las atribuciones de la Comisión Directiva, entre ellas dictar las políticas y directivas para el adecuado funcionamiento de los órganos administrativos del Senado, autorizar la contratación de trabajadores y revisar el avance de su presupuesto.

En el derecho comparado, además del régimen chileno antes citado, resulta relevante la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia, cuyo artículo 51, bajo la sumilla Funciones generales, dispone que son facultades de cada cámara:[18]

> *"1. Elegir su Mesa Directiva.*
> *2. Elegir al Secretario General y demás empleados que disponga la ley.*
> *3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, exceptuando los relativos a instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.*
> *4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en los términos del presente reglamento.*
> *5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.*
> *6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.*
> *7. Organizar su policía interior".*

Como se advierte, la gestión de la administración es paritaria entre una cámara y otra, y ninguna de ellas se superpone a la otra, a diferencia de lo que ocurre con la normativa prevista en el Reglamento del Congreso de la República. Por ello es indispensable reformar dicho reglamento para que la relación entre las cámaras sea paritaria, independiente y autónoma en todas sus competencias, sobre todo en la organización y el funcionamiento administrativo.

[18] Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia, artículo 51, cuya sumilla oficial es Funciones generales.

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS DISTINTOS SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

La presente proposición legislativa generaría sus efectos, en caso de ser aprobada, únicamente en el Congreso de la República y sus dos cámaras, Senado y Cámara de Diputados, tanto en lo que se denomina organización parlamentaria, esto es, senadores y diputados y los órganos parlamentarios que conforman, como en la administración parlamentaria de cada cámara, esto es, el servicio parlamentario.

De manera indirecta, puede incidir en las relaciones que se generen con los otros poderes públicos, especialmente con el Poder Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y la Administración pública en general, en los distintos niveles de gobierno.

VI. EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente proposición legislativa modifica y deroga expresamente diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República, conforme al siguiente cuadro:

N°	PROPUESTA SOBRE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO	SUMILLA RESULTANTE
1	Modificación del artículo 33	Presidencia del Congreso de la República
2	Modificación del artículo 35	Mesa Directiva del Congreso de la República
3	Modificación del artículo 37	Comisión Directiva del Congreso
4	Modificación del artículo 101	Organización parlamentaria y servicio parlamentario
5	Modificación del artículo 102	Régimen laboral y Estatuto del Servicio Parlamentario
6	Modificación del artículo 103	Estructura orgánica del servicio parlamentario y servicios comunes
7	Modificación del artículo 112	Oficina de Auditoría Interna
8	Modificación del artículo 113	Auditor general
9	Derogación de los artículos 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111	Oficialía Mayor, oficial mayor, Dirección General Parlamentaria, director general parlamentario, Dirección General de Administración, director general de administración, Dirección General de Servicios Especializados y director general de servicios especializados

La proposición contiene, asimismo, cuatro disposiciones complementarias finales, referidas a la vigencia, a las materias no comprendidas, a la adecuación de los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor y a la aprobación por cada cámara de su Estatuto del Servicio Parlamentario y de su Reglamento de Organización y Funciones dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes; una disposición complementaria transitoria única, que difiere la eficacia de la derogación de manera separada para cada cámara; y una disposición complementaria derogatoria única.

La propuesta no modifica norma legal alguna distinta del Reglamento del Congreso de la República. La adecuación de los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados

corresponde a cada cámara, conforme al artículo 94 de la Constitución Política del Perú y a la tercera disposición complementaria final de la presente resolución legislativa.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La proposición legislativa configura una reforma en las relaciones entre el Senado y la Cámara de Diputados y corrige una distorsión existente en la normativa del Reglamento del Congreso de la República, en la que se advierte una superposición del Senado sobre la Cámara de Diputados, a través de la Presidencia del Congreso y del periodo de alternancia, así como por la normativa de la administración parlamentaria, que incide negativamente en la autonomía que corresponde a la Cámara de Diputados.

La proposición no irroga gasto adicional al Estado. No crea órganos ni plazas, no modifica el pliego presupuestal del Congreso de la República ni el límite previsto en la segunda disposición complementaria final del Reglamento del Congreso de la República, y se ejecuta con cargo al presupuesto institucional vigente. Las funciones de los órganos cuya derogación se propone son asumidas por unidades orgánicas que cada cámara ya requiere en su condición de unidad ejecutora.

SUJETOS	COSTO	BENEFICIOS
Presidencia del Congreso	Variación nominal de la Presidencia del Congreso mes a mes.	Equilibra la posición de la Presidencia del Congreso respecto de las cámaras legislativas y determina un ejercicio equitativo de la función para ambas, con reglas expresas para los supuestos de los artículos 115 y 134 de la Constitución Política del Perú.
Presidencia de la Cámara de Diputados	Mayor carga en el ejercicio simultáneo de la Presidencia del Congreso y de la Presidencia de la Cámara.	Paridad en el ejercicio de la Presidencia del Congreso y mayor coordinación entre las presidencias de las cámaras.
Mesa Directiva del Congreso	Deja de ejercer funciones de dirección administrativa y de designación de funcionarios del servicio parlamentario, y su composición se ajusta a la alternancia mensual.	Precisa su función propia, que es la dirección del debate del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, con una composición determinada por los cargos directivos de ambas cámaras y reglas expresas de suplencia.
Comisión Directiva del Congreso	Deja de ser el órgano de dirección administrativa de las dos cámaras.	Se precisa que es un órgano de coordinación de las mesas directivas en asuntos administrativos y parlamentarios comunes, y se le mantiene la propuesta del plan quinquenal, del presupuesto institucional y del régimen de los servicios comunes.
Servicio parlamentario	Se deja de lado la administración única.	Cada cámara organiza sus unidades de asesoría y apoyo administrativo en ejercicio de su autonomía, sin vacíos, por efecto del diferimiento de la derogación.
Servicios comunes y Procuraduría del Poder Legislativo	Requieren acuerdo de la Comisión Directiva del Congreso para su creación y administración.	Se conserva su regulación en el artículo 103 y se evita el vacío normativo que produciría una derogación sin sustitución.

SUMILLA: PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA ADECUAR LA NORMATIVA SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO A LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

SUJETOS	COSTO	BENEFICIOS
Auditoría interna	Se prescinde del auditor general único del Congreso.	El órgano de control institucional se gestiona por cada cámara, según los lineamientos de sus respectivas mesas directivas, y se conserva la coordinación con la Contraloría General de la República.
Ciudadanía	No se identifica ningún costo directo, salvo el costo de información.	Orden administrativo en la atención de los servicios al ciudadano, bajo responsabilidad de cada cámara.

Abg. ANALI MARQUEZ HUANCA
Diputada de la República

ANEXO

Disposiciones de los reglamentos de las cámaras que requieren adecuación

Las siguientes disposiciones remiten al Reglamento del Congreso de la República en materias que la presente resolución legislativa atribuye a cada cámara. Su adecuación corresponde a cada cámara mediante resolución legislativa propia, conforme al artículo 94 de la Constitución Política del Perú y a la tercera disposición complementaria final.

MATERIA	REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	REGLAMENTO DEL SENADO
Denominación del servicio parlamentario	Artículo 29, que lo denomina servicio parlamentario del Congreso, frente al artículo 57, que lo denomina servicio parlamentario de la Cámara de Diputados	Artículo 29, que lo denomina servicio parlamentario del Congreso, frente al artículo 61, que lo denomina servicio parlamentario
Estatuto del Servicio Parlamentario y estructura orgánica	Artículos 58, 59 y 61	Artículos 62, 63 y 65
Designación, requisitos y cese del oficial mayor	Artículo 60, último párrafo	Artículo 64, último párrafo
Designación, requisitos y cese del director general parlamentario	Artículo 62	Artículo 66
Comité Técnico de Gestión y su alternancia	Artículo 60, segundo párrafo	Artículo 64, segundo párrafo
Plan quinquenal y presupuesto institucional	Artículos 4 y 32	Artículo 4
Ratificación de la designación del oficial mayor por la Junta de Portavoces	Artículo 33, literal k)	Artículo 35, literal h)

La adecuación de estas disposiciones no altera la autonomía de cada cámara: por el contrario, la realiza, en tanto sustituye la remisión a una norma ajena por la regulación que cada cámara apruebe en ejercicio de la potestad que le reconoce el artículo 94 de la Constitución Política del Perú.