

PD-ABZ-221

Prepared by

**State University of New York  
Center for International Development**

## **Quarterly Report**

Covering the period

**April 1 – June 30, 2003**

With funding from

**United States Agency for International Development  
USAID/Peru**

July 30, 2003

IQC No. AEP-I-807-00-00003-0  
Task Order 807

**Developing Skills of the Peruvian Congress**

## **I. Introduction**

The USAID sponsored Developing Skills of the Peruvian Congress Project is being implemented by the State University of New York Center for International Development. This is the third Quarterly Report for IQC AEP-I-807-00-00003-0 Task Order 807. It covers the timeframe from April 1 – June 30, 2003.

This report is made up of two components: the narrative and the financial report. The narrative summarizes activities and accomplishments for this time period and is organized by Task Order Components. It also outlines next quarter's proposed activities and provides explanations about obstacles encountered implementing the program and how those obstacles were addressed. In addition, the narrative will briefly address administrative and other relevant issues.

The financial report lists all specific costs incurred in a spreadsheet form. It is organized by the specific cost categories identified in SUNY's final detailed budget proposal and presented for this quarter as well as project to date.

## **II. Program Activities**

### **A. Component A. Intermediate Result 1: Internal institutional reforms adopted to increase transparency and access to information**

During this quarter, significant advances were made toward making internal institutional reforms to increase transparency and access to information. Some of the activities that contribute to these ends include the following:

#### **▪ Support Provided to the Ethics Committee in Congress**

In light of the serious corruption scandals that have plagued Peru in the recent past, Congress is eager to rebuild public confidence and institutionalize democratic values. Key Members of Congress have taken a proactive role toward encouraging transparency and ethical behavior amongst its own members and have recently established an Ethics Committee. One of the goals of the Developing Skills of the Peruvian Congress Project is to assist the Congress in its efforts to accommodate change in operating procedures, functions, and systems. It is currently assisting the Ethics Committee in two ways, first in developing internal mechanisms to make the committee operational and, second, in creating a system to process the actual cases (*denuncias*) against congress members that are currently being investigated.

The project hired two Peruvian consultants to work on this important and visible effort, Ms. Ana Maria Vidal and Mr. José Antonio Burneo. The consultants worked with the president and members of the Ethics Committee on drafting the internal rules and procedures that will govern the operations of the committee, on modifying the Code

of Ethics, and on developing an action plan with a defined methodology to address pending cases. Ms. Vidal presented the procedures to the Ethics Committee and they were unanimously approved. Subsequently, the committee sent the procedures to the Governing Board for their information.

In an example of effective cooperation between USAID and its contractors and grantees, the consultants and Project staff worked with USAID-funded CONSODE to support and participate in an international conference on Parliamentary Ethics for Congress. The conference was entitled, "Congress and Civil Society, Friends or Adversaries? A Comparative Perspective on Collaboration." (See Annex A for the conference agenda). SUNY sponsored the keynote speaker Dr. Javier Sanin, an ethics expert from the Javeriana University, Bogotá, Colombia. The inauguration was presided over by members of the Congressional Ethics Committee, the first vice president Alvarado, the President of the Ethics Committee Helfer and the President of the Supreme Court. The work performed by NDI and SUNY was complimentary and mutually reinforcing.

- **Design a Program to Monitor and Disseminate the Legislative Congressional Agenda**

During this quarter, the Project continued working to develop internal mechanisms and processes that will ensure that the annual Congressional legislative agenda is compiled regularly and disseminated both within the Congress and to civil society. There are two separate and defined steps in the process of developing a legislative agenda tracking and dissemination system. The first step is developing a methodology to prioritize the annual legislative agenda. The second step is to delineate the information technology required to track the agenda and disseminate it both within the Congress and to civil society. These steps must be done sequentially.

During the last quarter, Project staff performed a study on the experiences of drafting and negotiating an agenda during the last two years. Subsequently, numerous meetings were held with party leaders and key staff to develop a methodology for the Congressional Legislative Agenda. This quarter, Project consultant Mr. Rodolfo Calderon completed a concept paper and presented the proposed methodology to negotiate, implement, and disseminate the Annual Prioritized Legislative Agenda to the Technical Committee. (See Annex B, *Informe Sobre el Progreso de la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones.*) Based on the Calderon report, and on his own experience as former chief administrative officer for the Congress, Project adviser Dr. José Elice drafted suggested reforms to the internal rules of the Congress for implementation that would institutionalize the proposed methodology.

The Technical Committee made minimal changes to Dr. Elice's proposal, approved it, and passed it to the Governing Board for consideration. The Developing Skills of the Peruvian Congress Project will work collaboratively with CONSODE to get input on potential mechanisms to disseminate the legislative congressional agenda to civil society in addition to the congressional webpage.

Mr. Calderon is currently designing the computerized system to track the agenda. A computer programmer will be hired to actually develop the program based on Calderon's design, and hopefully the program will be used for the 2003-2004 legislative congressional agenda. The process of formulating and prioritizing the annual legislative agenda is a key tool used in political negotiations that has repercussions throughout the legislative calendar. Negotiating the prioritized agenda is a consensus-building process that not only allows the Congress to plan and order its legislative work, but improves transparency in the process. It also gives the public an opportunity to see and discuss what the highest congressional concerns are.

- **Develop Congressional Capability to More Effectively Generate Statistics**

One of the most important skills of a legislature is to be able to communicate its actions effectively to the citizenry. The Peruvian Congress requested the Project assist in improving its ability to organize and systematize statistical information that it already keeps. Project staff prepared and sent a concept paper to the Technical Committee with specific suggestions on the need to set up a Statistics and Analysis Unit within the already existing Technology and Information Management Division (See Annex C, *Unidad de Estadísticas para el Congreso*).

In the current legislative session, several outside entities used information from Congress that resulted in misinterpretation or misunderstanding, as the Congress itself presented it in different ways. The creation of a Statistics and Analysis Unit would encourage integrity, and consistent treatment of quantitative information that will improve the information available about the Congress, and in turn, Congress' image.

The proposal also suggests that a new unit could be created from existing personnel. Units within the Congress that currently have staff involved with statistics and information management including the Budget and Statistics Planning Office and the Department of Statistical Processing, amongst others. There would be no additional cost to Congress to reorganize these personnel, while at the same time, the information presented by Congress would improve in terms of quality, integrity and security.

The Technical Committee approved the proposal and it was subsequently sent to the Governing Board for consideration. In the future, this proposed unit may also serve as key institutional response provider to the public indicated in the recently passed freedom of information law.

- **Propose the creation of an editorial board for the webpage.**

In the last quarter, Peruvian consultant Mr. Rodolfo Calderon drafted recommendations to set up an editorial board to make the Congressional webpage more user-friendly and to communicate with an institutional voice with civil society.

These recommendations were reviewed and approved by the Technical Committee and sent to the Governing Board. A response from the Governing Board is pending. Once the Project receives the affirmative response from the Governing Board, Project staff will begin the re-design of the congressional webpage.

- **Develop a Strategy for Media Relations and Draft Media Relations Guide**

In the previous quarter, international consultant Mr. Juan Veglia developed an institutional strategic plan for congressional media relations and a draft press guide and presented the results to Congressional staffers as well as to the Technical Committee. The proposal is waiting for the response of the Technical Committee.

### **Projected Activities for Next Quarter**

- Develop the design for the congressional website.
- Support, through technical assistance and training, the development of the Congressional Capability to More Effectively Generate Statistics.
- Workshop: For Members of the editorial board for the webpage on improving the Image of the Congress.
- Workshop: For Members of Congress on media relations.
- Workshop: For media on accessing information in Congress.
- Workshop/Breakfast: For media owners and Members of Congress on access to information legislation in a comparative perspective
- Conference: On access to information legislation and its applications in a comparative perspective (with Dr. Salvador Nava).

### **B. Component B. Intermediate Result 2: Regular mechanisms established for Congressional interactions with Constituents**

- **Define the Scope of the Public Hearings Processes and Guide**

As discussed in the previous quarterly report, a large number of events that take place in Congress were called "public hearings." The Congressional Office of Events (which falls under the Protocol Division) was formed in September 2002 to coordinate all events. In fact, since then, there have been approximately 495 events, ranging from conferences to seminars, to public hearings. However, there were no clear guidelines to what constituted each of these types of events, including public hearings, nor were there any clear processes that seek to standardize each of these events. SUNY decided to focus its efforts on public hearings on legislation exclusively and staff member Ms. Lucia Fernandez worked on delineating the public hearing process.

For example, the Education, Science and Technology Committee of Congress wanted to capture public input before considering a collection of legal norms about education that was part of the Congressional Legislative Agenda. They established a variety of

mechanisms to collect public opinion throughout the country. Ballot boxes with key questions for the public to fill out were placed in many localities (including taxi cabs); decentralized meetings in twenty-four departments were held; and electronic responses via the Congressional website were tallied, amongst other methods of collecting information. This process constituted a public consultation but not a public hearing on legislation.

It was in this context that the Developing Skills of the Peruvian Congress Project staff considered it appropriate to elaborate a proposal to differentiate and delimit the different events according to the performance of the person, organization, or institution in charge of summoning it. Of particular importance, the staff prepared a "Proposal for the Design of Public Hearings" (see Annex D). The staff met with representatives of parliamentary groups, the Technical Committee, the Citizen Participation Office, Committee Support Services Office, and the Office of Events and obtained wide input. In addition, Project staff met with representatives of the Comisión Andina de Juristas (a CONSODE partner) who are currently working on a proposal for Congress on the organization of public hearings on legislation to ensure inclusion of the civil society interest groups. SUNY and CONSODE are working on the same issue – one building the internal mechanisms from within and from the outside, the other making the proposals from civil society. This is another good example of collaboration and coordination between USAID-funded projects.

In the resulting document, it was proposed that a public hearing on legislation be defined as a public meeting called by one or various ordinary committees for the purpose of gathering information and input, for hearing citizens' and social organizations' opinions, all in an effort to obtain direct or indirect information to complement and better the content of the bills during the study period of a bill or legislative resolution during the legislative process. SUNY presented this information to the Representation Committee of the Technical Committee and then conducted a workshop to review the public hearing process on legislation proposal with congressional staff that had been involved in public hearing process.

This "Design of Public Hearings" document subsequently served as the basis for drafting the proposed rules reform entitled "*Rules for Invitation, Development, and Dissemination of Public Hearings,*" and "*Reform of the Internal Rules of Congress on Public Hearings*" (see Annex E and F).

The working document and the rules reform proposals are within the scope of the Congress' Strategic Plan for the Period 2002-2006, whose objectives include "the readjustment of established mechanisms to guarantee citizen participation." The rules reform documents make several important changes regarding public hearings, including the following: 1) they note that public hearings are of an optional, not obligatory, nature and Congress can decide which legislation merits such consideration; 2) the hearings are to listen to citizens' opinions with the purpose of bettering the quality of laws and improving legislators' representation function, 3) it is noted that not all events are public

hearings; 4) preference will be given to bills that are on the Annual Legislative Agenda. The proposed changes also include who can and how to conduct a public hearing.

Once the Governing Board approves the proposed guidelines and the technical secretariats are formed, the Project will train the technical secretariats in the committees on public hearings on the legislative process, as they will be serving as the permanent institutional memory of the committee. In addition, training will be offered to Citizen Participation Office staff, in particular those in the decentralized offices, on the use of the guidelines.

- **Define the scope of a Citizen Attention Guide**

In the last quarter, Project staff held initial meetings to address drafting a Citizen Participation Guide. USAID-funded CONSODE is working on a similar product and Developing Skills of the Peruvian Congress Project staff decided to respond to a pressing need of the Citizen Participation Office rather than to duplicate efforts. A Citizen Attention Guide (*Guía de Atención al Ciudadano*) is currently being developed that will contribute to clarifying the roles and functions of the Congress to the citizens and to improving the image of the Congress. SUNY worked with the Congress' Citizen Participation Office on this effort.

The guide will be used in the congressional decentralized offices to answer constituent concerns when they contact the office, and by staffers in order to better assist citizens through timely and appropriate information. In addition, it should be noted that the information required for the guide would also serve as the groundwork for the *Citizens Guide to Congress* publication, a pamphlet to be used by the decentralized offices to explain the roles and functions of Congress. SUNY will coordinate with CONSODE partners on this activity.

- **Develop a Citizen Participation Database**

Project staff held several meetings with Citizen Participation Office and has defined the scope of a Citizen Participation Database. The idea is to put a listing of potential interest groups into a database. The groups would be categorized by region and other useful categories so that when a piece of legislation is being considered that would affect one particular region, all interest groups could be contacted.

The consultations with the interest groups could take place in person (as in the case of a public hearing) or virtually, in the case of a change needing quick consideration. Several CONSODE partners have offered their databases so that their contacts and regional networks are included.

## **Projected Activities for Next Quarter**

- Train committee staff on public hearings on legislation guidelines.
- Train citizen participation office staff (in particular those in the decentralized offices) on public hearings on legislation guidelines.
- Train citizen participation staff (in particular those in the decentralized offices) on media relations.
- Finalize the Citizen Attention Guide.
- Utilize the SUMA Ciudadana study on the relationship between the Congress members and the voters to train the coordinators of the Decentralized Congressional Offices
- Design Citizen Participation Database (of interest groups and key actors)

### **C. Component C. Intermediate Result 3: Congressional capability to fulfill its legislative and oversight functions increased**

#### **1. *Improve General Congressional Capacity***

##### **▪ *Developing a Training Plan***

A goal during this quarter was to work with the Human Resources Department and the Representative of the First Vice President in the Technical Committee to delineate the training needs and to develop the internal capability to train Members and staff on their roles and functions. Project staff conducted a strategy meeting with key congressional staff to define local technical assistance on a training plan for Congress and Peruvian consultant Ms. Maria del Pilar Tamashiro was contracted to work on designing a congressional training strategy.

The consultant's main objective was to develop a document that outlines and supports the strategic conditions, methodologies and operatives for the implementation of a Congress training program for Parliamentary Service staff, as well as the Parliamentary Organization.

As such, the consultant's tasks are two-fold. First, Ms. Tamashiro is reviewing and analyzing the 2003 training plan developed by Congress. The objective of this activity is to identify and anticipate the potential and the resources that are available in the Peruvian Congress in order to ensure that training is viable and sustainable. At this stage, it will be necessary to consider contemporary techniques for training and continuing education of the Congressional staff. Second, Ms. Tamashiro will create a document outlining the feasibility of implementing the 2003 training plan, and she will design an executable training plan that is both strategic and methodologically appropriate.

From a strategic perspective, she will consider the sustainability of the process over time and thus its impact on the target audience. From a methodological perspective, she will

integrate Congress' technical and situational possibilities to incorporate training and human resource development innovations. Finally, from the operative perspective, she will consider what means will best allow for successful implementation of the training activities. There are three segments of the training: induction, training, and follow-up. In each evaluation processes that integrate feedback from the system and program will be included. These activities all fall under the four components of Congress' Strategic Plan for Institutional Strengthening.

A proposal will be presented to Congress in August.

#### ▪ **Training Events**

SUNY has provided several training events during this quarter. Some of them include:

**Conference:** Parliamentary Research in the U.S.: Methodology, Tools, and Report Development (*La investigación parlamentaria en los EEUU: metodología, herramientas y elaboración de informes*).

**Instructor:** Clay Wellborn

**Date:** April 25, 2003

**Participants:** Members of the Center for Parliamentary Research, political party staff, committee staff members, others.

**Workshop:** The Impeachment Procedure, Elements of the Political Crime Theory and the Peruvian Penal Procedural Code and Methodology of Parliamentary Research

**Instructor:** Cesar Azabache.

**Date:** April 12, 2003

**Participants:** Congressional staff members of investigative subcommittees, for the staff designated by the Permanent Committee, lawyers that work for the parliamentary groups, staff members and lawyers that work for the Congress and are involved in the impeachment process, as well as for members of the Technical Committee.

## **2. *Improving Oversight and Relationship with other Government Agencies***

SUNY has continued to work with the Congress to further improve Congressional oversight capability through local and international consultancies.

- In the last quarter, Mr. Cesar Landa, a Peruvian constitutional law professor from the Catholic University, proposed a legal framework to clearly rationalize the Congress' role in oversight issues that included possible changes to the internal rules of the Congress and suggestions for possible constitutional reforms. This quarter, the Project worked with the Technical Committee to disseminate the conclusions of the study among key staff. In addition, Project consultant, Dr. José Elice is preparing a

proposal with recommendations for the Governing Board on specific rules reforms on oversight.

- On April 12, 2003, the Project put on a seminar on The Impeachment Procedure, Elements of the Political Crime Theory and the Peruvian Penal Procedural Code and Methodology of Parliamentary Research (*El Procedimiento de Acusación Constitucional, Elementos de la Teoría del Delito y del Derecho Procesal Penal Peruano y Metodología de la Investigación Parlamentaria* – See Annex G for agenda). The seminar was for the investigative subcommittee staff members, staff designated by the Permanent Committee, lawyers that work for the parliamentary groups, staff members and lawyers that work for the Congress and are involved in the impeachment process, as well as for members of the Technical Committee. The purpose of the seminar was to strengthen the Parliamentary staffs' understanding of the impeachment process. The seminar focused on the constitutional procedures, including the definition of impeachment and the criminal elements involved. It also included a schematic review of the Peruvian penal process, with an emphasis on the theory of proof and cautions of the process, as well as a proposal for a research methodology. The seminar, which was held on a Saturday, was well attended by staff and was very well received.
- During the last quarter, Mr. James Wesberry worked with the investigative committees to develop standardized guidelines and procedures for congressional investigative committees dealing with the Fujimori and Montesinos corruption cases, also known as the Herrera Committee cases. This quarter, project staff sent the Technical Committee a proposal to improve the investigative committees operating capacity of based on the Wesberry report. The proposal reviewed the Wesberry recommendations to strengthen the functions of the investigative committees and offered "best practices" for the committee.

### 3. *Legislative Functions*

- **Improving legislative research and analysis**

SUNY hired Mr. Clay Wellborn, the Coordinator of Division Research at the Congressional Research Service, U.S. Library of Congress, to work with the Peruvian Congress from April 22 – 26, 2003 to develop strategies to improve the quality of legislative research and analysis. Toward that end, Mr. Wellborn lead a series of events for members and staffers. First, he lead workshop to identify the sources of information and the quality of information available within Congress and to develop a comprehensive information system. He taught training workshops for the Center for Parliamentary Research on report writing and participated in a conference for congressional staffers on how to draft legislative studies. In addition, he participated in a "Members Only" breakfast for the Advisory Board of the Center for Parliamentary Research. The result of the workshops, meetings, and conference was a series of recommendations to develop a comprehensive information and documentation service in the Peruvian Congress.

Following the consultancy, Project staff continued to work with board members of the Center for Parliamentary Research to discuss the Wellborn Report and possible future activities with the Center. The Project will work with the Center's director and its governing board to ensure that these recommendations contribute to the design of the information and documentation service that is being developed with IADB funding.

The Project sent a report to the Technical Committee to improve operating capacity of the Center for Parliamentary Research based on the Wellborn Report.

▪ **Strengthening the Committee System**

In the last quarter, project consultant Ms. Alejandra Svetas developed a proposal to strengthen the committee system. The main focus of the report is the development and training of the "technical secretary service" (*servicio de secretarias tecnicas*) or permanent, non-partisan, institutional secretariats. This proposal to re-structure the committee system was officially presented to and approved by the Technical Committee on April 14 and was subsequently sent to the Governing Board for consideration.

Subsequently, Project advisor, Dr. Jose Elice and project staff held numerous meetings with congressional staff and then drafted suggested reforms to the internal rules of the Congress that would enable the changes that Ms. Svetaz suggested to improve the operation of the committee system with a particular emphasis on the technical secretariats. Both proposals have been well received. SUNY had anticipated that the General Committee Division would select up to five pilot committees in which to set up technical secretariats. However, it is now anticipated that the total number of committees will be reduced (one of the Svetaz recommendations) and technical secretariats will be established for all of them effective September 2003. The project suggested that a competitive test (like a civil service exam) be developed for the committees' technical secretaries. The chief administrative officer asked that the Project help train the technical secretaries once they are operational.

▪ **Creating an Information Request System from Public Administration (The Executive)**

During this quarter, Project staff began to delineate the scope of an information request system from the public administration (*sistema de pedidos de información a la administración pública*) for Congress. Information requests are those that members of Congress and committees have the right to ask for from the state ministries and other authorities and organisms of the public administration system (e.g., the Supreme Court, the Attorney General, the Central Reserve Bank, etc.) that they consider necessary to complete their work functions. It is part of the oversight function of parliamentary procedures.

To date, there are many requests for information that have not been answered. When a response is given, often the response is not timely, thereby delaying bills and research.

On the other hand, there have been a growing number of information requests and the public administration entities do not always have the capacity to respond as they would like.

Given this situation, Project staff has worked with Congress to conceptualize a new Information Request System from Public Administration (SPIAP). Meetings were held with Dr. César Ochoa, as well as with an initial meeting with the Secretary of the Presidency of the Council of Ministers, Dr. J. Reyes to discuss the need to find a solution since most requests are made to the Ministries. Information about Congress' requests was also gathered; more than 19,000 requests were registered though June of 2003. Staff members are now writing a proposal to install a new system that will develop mechanisms that will both reduce the number of information requests that are submitted and encourage rapid response to those that are submitted. When complete, the proposal will be submitted to the Technology and Information Management Division of the Congress.

#### **Projected Activities for Next Quarter**

- Provide technical assistance to the library.
- Offer workshops for library staff.
- In response to a request by the U.S. Embassy, the project will hold a conference on public policy issues.
- Complete a proposal on the Information Request System and meet with the Technology and Information Management Division of the Congress.
- Train technical secretariats on bill drafting and parliamentary law.
- Design an information request mechanism for the Legislature and other actors in government.

#### **D. Administration, Management, and Planning Update**

Some of the administrative updates include:

1. Monthly planning meeting were held on April 2, May 12, and June 3 with representatives from USAID, Congress, and all SUNY staff.
2. April 7-11. Maria Victoria Pacheco undergoes training on federal procedures in Albany, NY.
3. Meetings with USAID Democracy partners on May 7.
4. Met with US Embassy Public Affairs Director, Mr. Chris Teal, to coordinate future US Embassy / Congress public policy conference series.
5. Prepared quarterly report on SUNY activities for Congress for the International Cooperation Division.
6. Prepared a report for the International Cooperation Division on SUNY's concrete proposals to date and how they have affected the implementation of the Congress's Strategic Plan.

7. Meet with recently hired Chief Administrative Officer to coordinate cooperation with Congress.
8. Meet with recently hired Committee Director to coordinate future technical assistance.

**F. Auxiliary Activities**

1. Met with the British Ministry for International Development to coordinate possible foreign assistance to Congress. They intend to focus on transparency and good government issues.
2. Participated in a meeting with USAID, the International Cooperation Division of the Congress and the NGO Consortium (NDI/Manuelas) to discuss upcoming IADB loan to Peruvian Congress and how this would affect USAID's initiatives.

## Annex A

### Taller Internacional Organizado por el Instituto Nacional Demócrata (NDI) El Congreso y la Sociedad Civil: ¿Compinches o Adversarios? *Una Perspectiva Comparativa Sobre Colaboración*

- 8:30 Registro de participantes
- 9:00 Introducción y objetivos del Taller Internacional  
*Sr. Luis Nunes, Director del NDI-Perú*
- 9:15 **Estrategias para Advocacy: Cómo se determina cuáles tácticas son las más apropiadas para los objetivos.**  
*Sr. Craig Powers (EE.UU.) y Dra. Cira Romero B. (Venezuela)*
- Cuáles situaciones o resultados deseados implican el uso de campañas de *advocacy* diferentes: una discusión de las ventajas y desventajas de las estrategias de dar información, colaborar y confrontar.
  - Armando la campaña y reclutando aliados.
- 11:00 Pausa para café
- 11:15 **Convertirse en indispensable para el Congreso: Cómo las ONG's pueden tener acceso al Congreso y obtener un nivel de influencia.**  
*Dra. Romero, Sr. Manuel Pulgar Vidal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Sr. Powers*
- Construcción de alianzas políticas
  - Redacción de propuestas de leyes
  - Investigaciones y estudios
- 13:00 Almuerzo
- 14:15 **Fiscalización y Monitoreo**  
**Estudios de los casos de los EE.UU, Venezuela y Perú.**  
*Sr. Powers, Dra. Romero y Jorge Salazar de la Asociación Transparencia*
- Cómo se determina un criterio justo y un equilibrio entre análisis cualitativo y cuantitativo
  - Animando a la Ciudadanía a vigilar
  - Perspectiva del Congreso en la vigilancia: *¿Puede ser constructiva?*
- 15:45 Grupos de Trabajo
- 17:00 Pausa para café
- 17:15 Sesión Plenaria para escuchar Conclusiones de los Grupos de Trabajo
- 18:00 Entrega de certificados y cierre del Taller Internacional

**Taller Internacional**  
**El Congreso y la Sociedad Civil: ¿Compinches o Adversarios?**  
*Una Perspectiva Comparativa Sobre Colaboración*

- 8:30 Registro de participantes
- 9:00 Introducción y objetivos del Taller Internacional  
*Sr. Luis Nunes, Director del NDI-Perú*
- 9:15 ***Las múltiples exigencias sobre el tiempo de los y las Asesoras en el Congreso: caminando al filo de la navaja entre funciones legislativas, representativas y administrativas, presiones políticas, etc., todo al mismo tiempo.***  
*Sra. Milagros Campos (Asesora del Congreso) y Srta. Margarita Seminario (Directora SUNY en Perú)*
- 10:00 ***El Congreso y la Sociedad Civil: una tensión saludable***  
*Sr. Luis Nunes, Director del NDI-Perú y Srta. Mónica Saravia (Ex Asesora Congresal)*
- 11:00 Pausa para café
- 11:15 ***Trabajo en las Comisiones Legislativas: aprovechando los recursos y conocimientos de la sociedad civil: ejemplos de Venezuela y los EE.UU.:***
  - En la redacción de propuestas de leyes
  - En investigación y estudios*Dra. Cira Romero (Venezuela) y Sr. Craig Powers (EE.UU.)*
- 12:00 ***Estudio de un caso Peruano***  
*Dra. Gloria Helfer, Congresista de la Republica del Perú*
- 13:00 Almuerzo
- 14:00 ***La dimensión política de la colaboración: alianzas y coaliciones***  
*Sr. Craig Powers y Dra. Cira Romero*
- 15:00 Grupos de trabajo
- 16:45 Pausa para café
- 17:00 ***Sesión Plenaria*** para escuchar Recomendaciones
- 18:00 Entrega de certificados y cierre del Taller Internacional

## Annex B

### INFORME SOBRE EL PROGRESO DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL PERÍODO ANUAL DE SESIONES

#### Antecedentes:

Durante los últimos años, se ha presentado una excesiva cantidad de proyectos de ley en el Congreso de la República. Las estadísticas muestran un aumento progresivo a través de los años, en cuanto a cantidad de proyectos presentados y diversidad -e importancia para el país- de los temas propuestos.

La gran cantidad de propuestas ha devenido en un desborde de iniciativas legislativas, que ha dificultado, e incluso ha tomado en inmanejable, la posibilidad de estudio y revisión de los proyectos de ley por parte de las comisiones ordinarias encargadas de cumplir dicha función según señala el artículo 35 del Reglamento del Congreso.

Esto ha dado lugar a la búsqueda de métodos e instrumentos por parte del Congreso para incrementar su capacidad para procesar adecuadamente el gran número de iniciativas en forma efectiva y eficiente.

El Congreso elegido para el período 2001 / 2006, que no cuenta con mayoría absoluta de ningún partido, planteó la necesidad de formular una Agenda Legislativa Anual, que de manera sistemática y concertada, fijara las prioridades de los temas a ser discutidos dentro del Congreso. En ese sentido, el Presidente del Congreso de la República y la Mesa Directiva encargaron a la Comisión Técnica del Congreso que coordinara con los grupos Parlamentarios y el Poder Ejecutivo con la finalidad de elaborar la Agenda Legislativa que fue denominada "*Agenda Legislativa Priorizada Anual*".

Como resultado del proceso de coordinación y elaboración de la denominada "*Agenda Legislativa Priorizada Anual 2001-2002*", que fue aprobada el 08 de noviembre de 2001, se definieron 53 puntos de agenda prioritarios para el Período Anual de Sesiones 2001-2002, de los cuales 46 fueron tratados (87%), 25 originaron leyes y 02 autógrafas (51%), ocho proyectos dictaminados no llegaron a ser debatidos por el Pleno y 11 quedaron en Comisiones y, finalmente, sólo 07 temas (13%) no fueron materia de presentación de los respectivos proyectos de ley:

El éxito alcanzado en esa primera experiencia de elaboración y aplicación de una Agenda Legislativa Anual tuvo como consecuencias, de un lado, la aprobación (el 04 de septiembre de 2002) de la "Agenda Legislativa Priorizada Anual 2002-2003" que, a diferencia de la anterior, contiene 101 temas, de los cuales no se han llegado a convertir en leyes o resoluciones legislativas más del 30%. De otro lado, la aprobación de la Resolución Legislativa N° 011-2001-CR del 13 de octubre de 2002, que modifica los artículos 29° y 36° del Reglamento del Congreso de la República para instituir la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, como una herramienta de planificación que permita desarrollar un trabajo legislativo más eficaz y eficiente.

De la lectura de ambas disposiciones reglamentarias (artículos 29° y 36° del Reglamento del Congreso), se puede concluir que la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones: 1) se debe elaborar al inicio de cada período anual de sesiones; 2) se debe formular tomando como base las propuestas de temas o proyectos de los Grupos Parlamentarios y del Poder Ejecutivo --a través del Consejo de Ministros--; 3) no interfiere con el derecho del Poder Ejecutivo de presentar proyectos de ley con carácter de urgencia; 4) Debe ser aprobada por el Pleno del Congreso de la República; 5) los temas y proyectos contenidos en ella tendrán prioridad en las Comisiones y en el Pleno del Congreso; y 6) su aprobación no impide que se dictaminen y debatan otros proyectos no contenidos en ella;

En el marco del programa de fortalecimiento del Congreso de la República que viene desarrollando SUNY en el Perú, se consideró importante brindar apoyo al Congreso de la República en la implementación de una metodología para el fortalecimiento de los procesos de formulación, seguimiento y control de la agenda legislativa anual. En ese sentido, SUNY:

- Ha elaborado un diagnóstico de la situación actual de la metodología usada en la implementación de la Agenda Legislativa, periodos: 2001-2002 y 2002-2003.
- Ha elaborado una propuesta metodológica para la formulación, el seguimiento y control de la agenda legislativa anual, que optimice su proceso.
- Ha revisado las herramientas informáticas que soportan la formulación, el seguimiento y control de la agenda legislativa anual.

Esta información forma parte del documento elaborado por el consultor Rodolfo Calderón (Anexo 1) que sirvió de base para la elaboración de la propuesta de "Proyecto de Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República acerca de procedimiento de formulación, debate, aprobación, difusión, aplicación y evaluación permanente de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones" (Anexo 2) que la Comisión Técnica ha presentado a consideración de la actual Mesa Directiva del Congreso.

---

El éxito alcanzado en esa primera experiencia de elaboración y aplicación de una Agenda Legislativa Anual tuvo como consecuencias, de un lado, la aprobación (el 04 de septiembre de 2002) de la "Agenda Legislativa Priorizada Anual 2002-2003" que, a diferencia de la anterior, contiene 101 temas, de los cuales no se han llegado a convertir en leyes o resoluciones legislativas más del 30%. De otro lado, la aprobación de la Resolución Legislativa N° 011-2001-CR del 13 de octubre de 2002, que modifica los artículos 29° y 36° del Reglamento del Congreso de la República para instituir la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones, como una herramienta de planificación que permita desarrollar un trabajo legislativo más eficaz y eficiente.

De la lectura de ambas disposiciones reglamentarias (artículos 29° y 36° del Reglamento del Congreso), se puede concluir que la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones: 1) se debe elaborar al inicio de cada período anual de sesiones; 2) se debe formular tomando como base las propuestas de temas o proyectos de los Grupos Parlamentarios y del Poder Ejecutivo –a través del Consejo de Ministros–; 3) no interfiere con el derecho del Poder Ejecutivo de presentar proyectos de ley con carácter de urgencia; 4) Debe ser aprobada por el Pleno del Congreso de la República; 5) los temas y proyectos contenidos en ella tendrán prioridad en las Comisiones y en el Pleno del Congreso; y 6) su aprobación no impide que se dictaminen y debatan otros proyectos no contenidos en ella;

En el marco del programa de fortalecimiento del Congreso de la República que viene desarrollando SUNY en el Perú, se consideró importante brindar apoyo al Congreso de la República en la implementación de una metodología para el fortalecimiento de los procesos de formulación, seguimiento y control de la agenda legislativa anual. En ese

gobierno de las organizaciones políticas, el Marco Macroeconómico Multianual.)

5. Regulación sobre la manera cómo deben presentarse las propuestas para elaborar la Agenda (formato modelo)
6. Regulación sobre la consolidación del anteproyecto de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones (preferencia por temas de alcance normativo general, preferencia por temas y proyectos respecto de los cuales se alcance mayor consenso entre los grupos parlamentarios etc.)
7. Regulación sobre las sesiones de coordinación para la elaboración de la Agenda (búsqueda del mayor nivel de consenso sobre temas y proyectos presentados).
8. Regulación sobre la presentación, aprobación y difusión de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.
9. Regulación sobre la aplicación y verificación del desarrollo de la Agenda.

### Conclusiones

La elaboración de la agenda legislativa, al inicio del nuevo periodo democrático, presupone la existencia de políticas orientadas a dar un rumbo trascendental a las actividades legislativas. La implementación de una agenda legislativa anual consensuada permitirá al Congreso planificar y ordenar el trabajo legislativo; asimismo dar a conocer a la ciudadanía los temas que con prioridad serán abordados por sus parlamentarios. La agenda legislativa del periodo anual de sesiones constituye un paso importante dentro del proceso de modernización y transparencia que se ha propuesto el Congreso de la República del Perú mediante la implantación de su Plan Estratégico Institucional 2002 / 2006.

Algunos de los beneficios esperados son:

- Obtener consenso de los grupos parlamentarios en la elección de los temas y/o proyectos de ley a discutir durante el respectivo periodo legislativo.
- Concertar el trabajo legislativo con los lineamientos de políticas de estado definidos a través del Acuerdo Nacional.
- Mantener coherencia con el plan de gobierno en ejecución.

- Formalizar la coordinación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, a través del apoyo de los Oficiales de Enlace o Coordinadores Ministeriales, antes de abordarse un determinado tema en el plenario.
- Programar el trabajo de las comisiones en función a los temas identificados en la agenda legislativa priorizada anual, pudiendo mejorar la gestión de su producción legislativa.
- Promover la transparencia en la función legislativa. La ciudadanía conocería con anticipación los temas prioritarios para el Congreso.

Por lo tanto, la Agenda Legislativa puede ser vista como un instrumento de gestión y transparencia del Congreso, las Comisiones y los Grupos Políticos y, en ese sentido, como una herramienta que contribuye al fortalecimiento institucional del Congreso.

## **Annex C**

Lima 15 de mayo del 2003

**Sr.  
Dr. José Elice Navarro  
Oficial Mayor**

**Sr.  
Arq. Eduardo Gómez de la Torre  
Presidente de la Comisión Técnica**

**Congreso de la República  
Ciudad.**

Estimados José y Eduardo:

Sirva la presente para saludarlos en primer término, y a su vez, poner a su consideración una propuesta para incorporar dentro de la organización del Servicio Parlamentario una unidad de Estadística y Análisis, con la finalidad de proporcionar el adecuado soporte a todos los estamentos del Congreso en el ámbito de la gestión de la información.

Ha sido muy notorio en el periodo legislativo presente, que incluso entidades externas al Congreso, han utilizado la información del propio Congreso, con errores de interpretación y mal aplicación, debido a que dentro de las mismas informaciones del Congreso se hallan diferencias en sus presentaciones.

Uno de los instrumentos que usan las diferentes instituciones del Estado en nuestro país, es la creación de unidades de informática y estadística, las mismas que trabajando en conjunto, permiten la integridad, adecuado tratamiento y presentación de las informaciones cuantitativas de la institución, ayudándolas a producir la información que se encuentran en las diversas bases de datos de la institución y que Informática o el área técnica preserva y garantiza en cuanto a calidad, integridad y seguridad.

Para facilitar y organizar apropiadamente esta nueva área, la unidad de Estadística y Análisis, debería operar dentro de Gerencia de Tecnologías de la Información, como una unidad de gestión de la misma, asociada y coordinada con las demás unidades técnicas de esta gerencia, de este modo se facilitaría

las coordinaciones y adecuado uso de las diversas bases de datos institucionales, y la gestión y promoción de la información del Congreso, su preservación e intangibilidad, bajo estándares y procedimientos que den el marco de rigurosidad y garantía que analistas estadísticos profesionales le pueden proporcionar.

Para evitar se incremente el cuadro de asignación del Personal, se considera que dicha unidad podría constituirse reagrupando a algunos profesionales que están actualmente trabajando en el Congreso en otras áreas efectuando funciones similares, como: en la Oficina de Planeamiento Presupuesto y Estadística, en el Dpto. de Trámite y Estadística Procesal, entre otros.

Este tipo de organización ha sido muy útil dentro de las organizaciones del estado, con la creación de las "OFINE" (Oficinas de informática y Estadísticas) de los Ministerios, donde al nivel de ente rector nacional se encuentra el INEI, o la Oficina Nacional de Estadística e Informática del Estado.

Con esta propuesta consideramos se facilitará la adecuada estructuración y organización de las diversas informaciones que las áreas del Congreso producen y además publican en la página web o portal del Congreso, esta propuesta sería complementaria y consistente con la propuesta de creación del Consejo Editorial del Portal, que SUNY ha presentado y esta pendiente de aprobación.

Lo que ponemos a su consideración, como una contribución más de la Universidad del Estado de Nueva York, para apoyar el fortalecimiento Institucional del Congreso de la República, y sin otro particular nos despedimos de ustedes

Atentamente

**Margarita R. Seminario**  
Directora

**Guillermo García A.**  
Vice Director

C/C  
Alvaro Castañón S. Gerente General  
Miembros de la Comisión Técnica

Annex D

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL LEGISLATIVO  
DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Universidad del Estado de Nueva York  
USAID / Perú**

**Documento de trabajo**

**PROPUESTA DE DISEÑO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS**

**Borrador**

**22 de mayo de 2003**

## INDICE

- I. ANTECEDENTES
- II. DEFINICIÓN Y ALCANCES
- III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA
- IV. LEGISLACIÓN VIGENTE
- V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### ANEXOS

- ANEXO 1: NORMATIVIDAD DE LAS "CEREMONIAS Y EVENTOS DEL CONGRESO
- ANEXO 2: EVENTOS SIMILARES: DESCRIPCIÓN
- ANEXO 3: FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA
- ANEXO 4: FORMATO DE SOLICITUD A LA MESA DIRECTIVA PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA AUDIENCIA
- ANEXO 5: FICHA MODELO PARA ARCHIVAR EL PROCESO DE UNA AUDIENCIA
- ANEXO 6: PROYECTO DE ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS COMO EVENTO PARLAMENTARIO
- ANEXO 7: PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

El presente documento ha sido elaborado por Lucía Fernández de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) en cumplimiento con el objetivo B-1 del Plan de Trabajo de SUNY Perú, el mismo que se encuentra alineado con los objetivos del Plan Estratégico del Congreso, específicamente con la parte referida a la legislación. Dentro del objetivo referido a legislación, en el plan estratégico se prevee el desarrollo y celebración de Audiencias Públicas para la presentación y debate de las iniciativas legislativas de mayor impacto (numeral 1.3.1.2).

**Objetivo B-1 del Plan de SUNY:**

**Establecer mecanismos para institucionalizar el proceso de las Audiencias Públicas sobre Legislación.**

1. Elaborar recomendaciones para institucionalizar el proceso de Audiencias Públicas (...)
2. Consultoría para elaborar una metodología de Audiencias Públicas
3. Elaboración de una Guía para la convocatoria, desarrollo y seguimiento de las Audiencias Públicas. (...)
4. Elaborar recomendaciones de reformas al Reglamento interno sobre las Audiencias Públicas y la incorporación de sus insumos en los dictámenes legislativos.

## I. ANTECEDENTES

En los últimos años el procedimiento de elaboración de las leyes no ha contado con un fuerte aporte de consulta, investigación ni recopilación de sugerencias de la ciudadanía. De otro lado, las Audiencias Públicas -que podrían ser entendidas como el mecanismo idóneo para recabar información y propuestas por parte de la ciudadanía respecto de iniciativas legislativas que se encuentren en estudio en una determinada comisión-, muchas veces, han sido tratadas como mecanismos para lograr una mejor imagen o representación en lugar de ser consideradas como una fase importante del procedimiento legislativo. En ese sentido, es interesante notar que desde septiembre del 2002 hasta la fecha se han realizado aproximadamente 321 eventos<sup>1</sup>. Un promedio de 45 eventos por mes. De estos 321 eventos, 58 han sido denominados Audiencias Públicas a pesar de no haber sido realizados siempre con el propósito de analizar una determinada iniciativa legislativa.

En la medida que una ley consultada implica un mayor grado de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo, es una ley que tiene mejores posibilidades de ser aceptada y cumplida. Una ley que ha recogido los aportes y sugerencias del grupo de beneficiarios de la misma puede, incluso, servir como herramienta para acercar ciudadanía y congreso y así fortalecer la función de representación de los congresistas.

Algunos de los objetivos que se persiguen con esta propuesta de diseño de Audiencias Públicas, que dará lugar -una vez aprobada- a una Guía de Audiencias Públicas, son: (1) Facilitar un ejercicio más directo de la función de representación y alcanzar un mayor grado de participación de los ciudadanos en el proceso de formación de las leyes incorporando sus sugerencias en el dictamen de la Comisión. (2) Regular el procedimiento de Audiencias Públicas como una fase del proceso de construcción de una ley. (3) Delimitar los alcances de las Audiencias Públicas de modo que se diferencien claramente de otro tipo de eventos en la medida que pueden servir para mejorar y fortalecer el procedimiento legislativo. (4) Fomentar la participación de especialistas y analistas ajenos al Congreso en el desarrollo de Audiencias en las que se analice una iniciativa legislativa que contenga temas específicos que, muchas veces, no pueden ser tratados debidamente por los Congresistas y sus asesores al no ser éstos expertos en todos los temas que se

<sup>1</sup> Información obtenida de la Oficina Coordinadora de Eventos.

discuten en el Congreso. Además, la participación de especialistas ayudará a enriquecer el procedimiento legislativo fortaleciendo la propuesta o iniciativa.

La Oficina de Eventos del Congreso ha desarrollado un Diagrama de Flujo (Anexo 2) en el que puede verse cual es el proceso que se sigue actualmente desde la propuesta de un determinado evento hasta la realización del mismo. Lo interesante es resaltar aquí que se trata de un solo documento aplicable a todos los “eventos” que realiza el Congreso. Lo que se propone en este documento es dar un tratamiento particular a las Audiencias Públicas en tanto mecanismos de participación ciudadana que son parte del proceso de formación de una ley. Con ello no queremos decir que todos los demás eventos no sean mecanismos de participación e intercambio entre Congreso y ciudadanía sino simplemente delimitar que las Audiencias Públicas se refieren únicamente al procedimiento legislativo. Esto último con la única finalidad de sistematizar el proceso de Audiencias y facilitar su desarrollo con reglas claras de procedimiento que ayuden a la consecución de los objetivos propuestos.

## II. DEFINICIÓN Y ALCANCES

1.1. Las Audiencias Públicas son reuniones convocadas por las comisiones ordinarias para recabar información de todas las fuentes primarias y secundarias que puedan nutrir la iniciativa legislativa que se encuentra en estudio en una determinada comisión así como para recibir las sugerencias de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en relación con dicha iniciativa.<sup>2</sup>

Las Audiencias Públicas, además, permiten mantener informada a la ciudadanía respecto del proceso de formación de las leyes y recoger las diferentes opiniones de la sociedad civil –midiendo y evaluando el impacto de estas opiniones- como insumo para el estudio, discusión y finalmente elaboración del dictamen del proyecto de ley (o resolución legislativa) correspondiente.<sup>3</sup>

1.2. Las Audiencias podrán versar únicamente sobre iniciativas legislativas que hayan ingresado a una **comisión ordinaria** para su estudio y dictamen, éstas pueden consistir en:

- Proyectos de ley que se encuentren identificados en la Agenda Legislativa;
- Proyectos de ley o resoluciones legislativas que no estando en la Agenda Legislativa, resulten prioritarios para la Comisión.

---

<sup>2</sup> El artículo 72º del Reglamento del Congreso señala que “mediante el **procedimiento legislativo** se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser: leyes ordinarias, leyes de reforma de la Constitución, leyes orgánicas, presupuestales (...) resoluciones legislativas.” etc. Por su parte, el artículo 73º señala que el **procedimiento legislativo** se desarrolla por lo menos en las siguiente etapas: a) iniciativas legislativas; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de dictámenes; d) Debate en el Pleno; e) aprobación; y f) promulgación.

<sup>3</sup> La Comisión Ordinaria solo estudia, evalúa y dictamina proposiciones de ley y resoluciones legislativas. Esto está regulado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso:

Artículo 77: Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. Las Comisiones tienen una máximo de 30 días para útiles para expedir el dictamen respectivo.

Artículo 78: No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial, el Periódico

Es importante definir y delimitar el alcance de los eventos que guardan algún grado de similitud con una Audiencia Pública en la medida que promueven la comunicación entre la sociedad civil y el Congreso. En el Anexo 2 se presenta una propuesta para diferenciar y delimitar los diversos eventos en función de la persona, órgano o institución que los convoca u objetivo del evento.

### III. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA

El procedimiento de las Audiencias Públicas comprende 5 etapas o fases: iniciativa; convocatoria; organización y difusión; la celebración de la audiencia; seguimiento y producto final.

#### 1. Iniciativa

¿Quiénes tienen iniciativa para poder convocar a una Audiencia Pública?

Las Comisiones Ordinarias exclusivamente.

#### 2. Convocatoria

¿Cuáles son los requisitos para poder convocar una Audiencia Pública?

- Que haya sido calificada por la Comisión Ordinaria Principal con el voto mayoritario (50% + 1) de sus miembros y en coordinación con las demás comisiones que estudian la misma iniciativa legislativa. Si existen varios proyectos de ley de diferentes autores deberán ser previamente debatidos en el seno de la Comisión Ordinaria Principal y ésta deberá emitir una propuesta de proyecto que agrupe todas las iniciativas.
- Que la comisión haya tramitado la solicitud a la Mesa Directiva<sup>4</sup> (actualmente, 5ta Vice Presidencia) para su programación con la debida anticipación. La solicitud es enviada con copia a la Secretaría Técnica para su seguimiento. Asimismo, la solicitud lleva adjunta el acta o acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión Ordinaria Principal aprobando la realización de la Audiencia Pública.

Para efectos de autorizar la programación de la Audiencia, la Mesa Directiva dará prioridad a las solicitudes de acuerdo al siguiente orden:

- 1ero: Proyectos de ley que se encuentren identificados en la Agenda Legislativa;
- 2ndo: Proyectos de ley o resoluciones legislativas que no estando en la Agenda Legislativa, resulten prioritarios para la Comisión.

---

<sup>4</sup> Mediante acuerdo N° 242-2002-2003 MESA-CR la Mesa Directiva del Congreso de la República acordó:

- a. Que a partir del 1 de enero de 2003 no será permitido la realización de ningún evento (foros, conferencias, seminarios, audiencias públicas, presentaciones, coloquios, conversatorios, exposiciones etc.) ni la separación de salas o ambientes del Congreso con ese fin, sin previa autorización de la mesa directiva.
- b. Para solicitar la realización de algún evento, se deberá acompañar la opinión favorable de la Comisión
- c. Se prohíbe realizar eventos durante las sesiones del Pleno del Congreso. este tercer numeral esta referido exclusivamente a eventos realizados dentro del Palacio Legislativo.

La Mesa Directiva encarga a la instancia que se designe para ello (actualmente, la 5ta Vice Presidencia) la revisión del cumplimiento de los requisitos en las solicitudes y la programación de la fecha de acuerdo al orden de prioridad establecido. En caso de incumplimiento de alguno de los requisitos, la 5ta Vice Presidencia rechazará la solicitud y la devolverá a la Comisión. Ya sea que se apruebe o rechace la solicitud, la 5ta Vice Presidencia enviará una copia de la misma (con la aprobación o rechazo) a la Oficialía Mayor para su archivo.

- Que la comisión convocante haya definido claramente cuáles son las fuentes primarias y secundarias que podrían nutrir el estudio del proyecto (especialistas, etc.) así como el público objetivo dentro de la sociedad civil organizada y los ciudadanos relacionados al tema que podrían asistir. La definición del público objetivo no significa, en ningún caso, que la audiencia pueda celebrarse en privado con las personas relacionadas al tema puesto que esto desnaturalizaría el concepto mismo de Audiencia PUBLICA. La Comisión convocante podrá enviar invitaciones a las personas que estime conveniente pero además, convocará públicamente a la Audiencia y cualquier ciudadano interesado podrá asistir a la misma.
- Que la comisión que convoca cumpla con presentar la lista de miembros (de la comisión) que asistirán y participarán en la Audiencia Pública. Sería conveniente que asistiera la mayor cantidad de miembros posible. En todo caso, será requisito para la celebración de la Audiencia la asistencia de, por lo menos, uno de los miembros de la comisión que convoca, y;
- Que la comisión adjunte el presupuesto estimado para realizar la Audiencia (el cálculo del presupuesto deberá incluir todos los gastos en los que se va incurrir así como el monto aproximado que se destinará en la difusión de la Audiencia en algún medio masivo de comunicación y/o a través de afiches).

**Además de esos requisitos de carácter obligatorio se sugiere:**

- Que la Comisión Ordinaria fije en su Plan de Trabajo los diferentes temas que podrían dar lugar a la celebración de una Audiencia así como las fechas aproximadas en las que se realizarían.

El formato de solicitud para la programación de la Audiencia Pública a la Mesa Directiva se encuentra adjunto al presente documento como Anexo 3.

**¿Con qué frecuencia deben convocarse las Audiencias Públicas?**

La frecuencia será determinada teniendo en cuenta las capacidades de presupuesto y administrativa del Congreso, la cantidad de temas asignados a la Agenda Legislativa, y la urgencia y/o prioridad que se de a la iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, debido al gran número de Audiencias celebradas en el último período legislativo, se sugiere conveniente celebrar un número delimitado de Audiencias por año a fin de no realizar varias Audiencias en un corto período de tiempo puesto que esto dificulta la organización y difusión de las mismas al mismo tiempo que no permite hacer el seguimiento adecuado del proceso que sigue cada audiencia.

De otro lado, resultaría conveniente reglamentar el procedimiento que sigue toda Audiencia de modo que pueda establecerse una adecuada anticipación para la

presentación de las solicitudes. Se sugiere que la solicitud se haga con 30 o 45 días de anticipación a la fecha deseada debido a la carga de trabajo de la Mesa Directiva que, en algunos casos, no podrá dar trámite a la solicitud sino hasta 2 semanas después de haber sido recibida. Además durante este período la Mesa Directiva deberá verificar nuevamente las formalidades de la solicitud y posibilidades de programación de acuerdo al presupuesto estimado y a la prioridad de la iniciativa.

Se sugiere asimismo que la Mesa Directiva, por intermedio de la instancia que designe (actualmente la 5ta Vice Presidencia) responda la solicitud de programación con, por lo menos, 15 días de anticipación a la fecha programada para poder iniciar la organización, difusión y convocatoria al público.

### 3. Organización y difusión

Cuando la comisión recibe la aprobación de la solicitud con la fecha programada para la celebración de la Audiencia, envía, a través de su Secretaría Técnica (en proceso de formación), copia de la misma a la Dirección de Comisiones para que ésta, a su vez, registre la fecha de programación y coordine el desarrollo de la Audiencia con las diferentes áreas de apoyo del Congreso.

Dependiendo del lugar donde se vaya a celebrar la Audiencia, la Dirección de Comisiones coordinará:

#### En Lima:

- Los aspectos logísticos con Dirección de Protocolo (Oficina de Eventos)
- Los aspectos de contenido de la Audiencia propiamente con la Dirección de Participación Ciudadana.
- Los aspectos administrativos con la Gerencia General y, si es el caso, con la Dirección de Cooperación Internacional.

#### En provincias:

Dada la creación de las Oficinas Desconcentradas:

- Tanto los aspectos logísticos como de contenido serán directamente coordinados con Dirección de Participación Ciudadana.
- Los aspectos administrativos con la Gerencia General y, si es el caso, con la Dirección de Cooperación Internacional.

#### ¿Quién y a quienes se envían las invitaciones?

La Comisión que convoca tramita directamente las invitaciones al público objetivo que se identificó en la solicitud. De otro lado, coordina con la Dirección de Comisiones para que ésta, contando con el apoyo de la base de datos de la Oficina de Participación Ciudadana, informe e invite a participar a otras entidades y personas interesadas con la iniciativa que se va a analizar. La Dirección de Comisiones enviará copia de la relación de invitados a la Secretaría Técnica para que ésta informe a la Comisión. Las invitaciones (físicas o por correo electrónico u otro medio) adjuntarán, en la medida de lo posible, una copia del programa de la Audiencia indicando lugar, fecha, hora, panelistas o expositores etc.

Es importante señalar que las invitaciones que se repartan son simplemente participaciones especiales dirigidas a instituciones y personas cuya presencia se juzga especialmente importante para el desarrollo de la Audiencia; sin embargo, sólo son un refuerzo a la **convocatoria pública general** que se hace a través de las notas de prensa y los medios de comunicación masiva.

¿Quién define y se encarga de la difusión masiva?

Se sugiere que la Dirección de Comisiones sea la encargada de enviar notas de prensa a la Dirección de Prensa para la difusión masiva. Asimismo, se sugiere que la Dirección de Comisiones sea quien envíe los avisos publicitarios al medio (s) masivo (s) de comunicación que haya sido sugerido por la Comisión en la solicitud. (ya sea este un medio masivo escrito –periódico- u oral –radio-)

Finalmente, la Dirección de Comisiones deberá coordinar con la Oficina de Participación Ciudadana cuando las audiencias vayan a ser celebradas en provincias porque, en ese caso, serán las Oficinas Desconcentradas las que apoyarán promocionando y difundiendo la Audiencia.

Se sugiere que la entrega de las invitaciones y la difusión a través de los diversos medios se realicen con, por lo menos, 5 días de anticipación a la fecha de celebración de la Audiencia Pública para que los participantes puedan informarse debidamente sobre la iniciativa legislativa que se va a analizar y, de ese modo, puedan intervenir y enriquecer la discusión.

¿En qué lugar y con qué infraestructura deberá contarse?

El lugar dependerá de la disponibilidad de los locales de acuerdo a la fecha de programación señalada por la Mesa Directiva. Se sugiere que, tratándose de Audiencias en Lima éstas se realicen en la Sala Faustino Sánchez Carrión especialmente diseñada para este tipo de reuniones. Asimismo, se sugiere que en provincias la programación de fechas por parte de la Mesa Directiva se haga con la anticipación suficiente para que la Dirección de Comisiones tenga el tiempo necesario para coordinar con la Dirección de Participación Ciudadana y ésta a su vez con las Oficinas Desconcentradas sobre la disponibilidad e idoneidad del local. El local bien podría ser el Auditorio de alguna Institución Pública o Privada (universidades, colegios profesionales etc) o cualquier espacio que cuente con la infraestructura y capacidad suficientes para el público convocado.

#### **4. Celebración de la Audiencia**

Las Audiencias Públicas son eventos presenciales de carácter participativo, abiertas al público con el objetivo específico de dar un trato especial al estudio y análisis de determinada iniciativa legislativa por ser ésta una de importancia o de alto nivel de complejidad y por ello requerir de mayor participación directa y análisis por parte de especialistas y otras personas involucradas en el tema materia de la iniciativa legislativa.

La Audiencia debe tener una mecánica bastante fluida y dinámica y debe además, recoger la participación de los asistentes de manera ordenada, permitiendo un alturado debate prioritariamente de los artículos o aspectos controversiales de la iniciativa legislativa analizada.

¿Quiénes pueden ser convocados a participar en una Audiencia Pública?

Los participantes de la Audiencia son ciudadanos que tengan derecho a votar y estén interesados en el tema a tratar. Los participantes deberán intervenir exponiendo su punto de vista o el de la organización a la que pertenecen. Aquellas personas que hayan asistido por cuenta propia (sin haber recibido invitación) y que, por ende hayan recibido la documentación el mismo día de la Audiencia también podrán participar siempre que respeten las pautas establecidas por quien dirige la Audiencia.

¿Quién se encarga de las inscripciones y entrega de credenciales?

La Dirección de Comisiones coordinará con las entidades de apoyo, Oficina de Eventos y Oficina de Participación Ciudadana en Lima y provincias respectivamente.

**LINEAMIENTOS GENERALES QUE DEBEN SEGUIRSE EN EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA**

Es importante señalar que ésta es sólo una propuesta metodológica genérica y que los detalles del procedimiento, el desarrollo logístico, de contenido y administrativo serán descritos en una Guía de Audiencias Públicas que será elaborada a partir de la propuesta contenida en este documento.

La Audiencia se iniciará en la fecha y hora previstas. Al ingreso todos los asistentes (tengan o no invitación) deberán registrarse y recabar la documentación necesaria sobre el contenido de la Audiencia.

La Audiencia está presidida por el Presidente de la Comisión y se desarrolla en dos etapas, una primera en la que los panelistas o expositores invitados sustentan el tema o temas principales de la Audiencia. Una segunda parte en la que los participantes hacen uso de la palabra para expresar sus puntos de vista. Finalizada la segunda parte, los panelistas o expositores absolverán las preguntas planteadas y/o harán un breve resumen de los puntos tratados.

Roles del personal que participa en la Audiencia Pública

**CONGRESISTA:**

El **Presidente de la Comisión** abrirá la sesión de la Audiencia y luego ofrecerá la palabra al facilitador que deberá ser nombrado por la Comisión y no podrá ser un miembro de la misma.

**FACILITADOR:**

El **facilitador** dirigirá la participación de los expositores y participantes durante la Audiencia y velará por el buen desarrollo del evento en un ambiente cómodo y cordial. El facilitador será el moderador de la Audiencia y por ello será él quién disponga los tiempos de las intervenciones.

**SECRETARIO:**

El Facilitador podrá contar con un **Secretario** de considerarlo necesario. El secretario apoyará al facilitador tomando nota de las diversas intervenciones. Se sugiere que el secretario del facilitador sea el secretario técnico de la Comisión.

**SECRETARIO RELATOR DE LA MESA TEMÁTICA:**

De crearse mesas temáticas debido a la complejidad de temas que abarque una determinada iniciativa legislativa, éstas contarán (cada una) con un **Secretario Relator**. Cada mesa temática estará abocada al análisis de un tema diferente y los secretarios relatores serán los encargados de recoger las opiniones y propuestas expuestas por los participantes en la ficha elaborada para tal fin. Serán los encargados de dar la palabra, moderar el debate, controlar el tiempo de las intervenciones. Asimismo participan en la elaboración del documento de presentación de resultados de la Mesa a su cargo. Se sugiere que el Relator sea uno de los asistentes a la Audiencia y no un funcionario del Congreso.

#### **PANELISTAS O EXPOSITORES:**

Los **panelistas o expositores invitados** sólo intervienen como informantes u orientadores durante el tiempo previsto para las exposiciones. Terminado ese periodo podrán responder a las preguntas que el público les haga. No participan en las mesas o trabajos grupales.

#### **FUNCIONARIOS:**

La Comisión podrá también convocar a los **funcionarios de la Administración** que puedan aportar información y elementos de juicio a la iniciativa legislativa que se esté analizando en la Audiencia Pública. Los funcionarios invitados a participar de la Audiencia deberán ceñirse al tiempo que les asigne el facilitador. Es importante evitar que los funcionarios se conviertan en los protagonistas de la Audiencia y que se genere debate abierto entre éstos y los especialistas y/o congresistas o el público participante, por ello, el Facilitador cumple una tarea esencial en el desarrollo de la Audiencia.

Concluidas todas las intervenciones el Presidente procederá a declarar cerrado el Acto de la Audiencia Pública previa entrega de la Ayuda Memoria a todos los asistentes.

Ver en el Anexo 2 la propuesta de Ficha Resumen para el trabajo de la Audiencia así como el organigrama sugerido del procedimiento completo que debe seguir una Audiencia Pública. A fin de poder comparar la propuesta con la manera como viene funcionando el proceso de celebración de una Audiencia actualmente, en el anexo 2, se encontrará también el organigrama actual elaborado por la Oficina de Eventos.

#### **5. Seguimiento y Producto Final**

¿Cuál es el producto esperado de una Audiencia Pública?

Al finalizar la Audiencia Pública deben presentarse, los siguientes documentos:

- **Ayuda Memoria:** para los participantes
- **Aportes de la Audiencia al Dictamen de la Comisión sobre el proyecto XXX:** para el público en general (este documento deberá ser publicado en la página web del Congreso)

En los casos de audiencias públicas cuyo desarrollo tome varias sesiones, se sugiere la elaboración de una "**Ayuda Memoria**" con el avance y las conclusiones de lo tratado en las diferentes mesas de trabajo o grupos participantes en las sesiones anteriores. Se sugiere que el ente encargado de la elaboración de la "**Ayuda Memoria**" sea la Secretaría Técnica de la Comisión convocante.

El documento que contiene los "**Aportes de la Audiencia al Dictamen**" es el más importante de todo el proceso de realización de la Audiencia Pública porque contiene, además de los aportes de la Audiencia, toda la información, análisis y planteamientos ciudadanos de manera detallada y precisa. Se sugiere incorporar este documento como un acápite adicional al texto del Dictamen de la Comisión. Este acápite adicional deberá contener las razones por las que la Comisión decide o no tomar en cuenta los planteamientos de la ciudadanía.

La Comisión Ordinaria Principal es la encargada de la publicación oficial del Dictamen en la web y de dar copia a la Dirección de Comisiones para su incorporación en el Registro de Audiencias Públicas.

¿Quién es el responsable de la entrega del Dictamen?

La Comisión Ordinaria Principal que convocó a la Audiencia.

¿Cuál es la necesidad de contar con un Registro de Audiencias convocadas y celebradas?

Tener información suficiente para poder saber si se han realizado audiencias sobre el mismo proyecto o tema de interés público, de ser así, cuando se hicieron, cómo concluyó el dictamen final y cuál fue el impacto de las propuestas planteadas en la audiencia en el proyecto de ley dictaminado.

Se sugiere que el Registro de Audiencias este a cargo de la Dirección de Comisiones.

En el Anexo 4 sirvase encontrar la ficha modelo para archivar el proceso de la Audiencia.

#### **IV. LEGISLACIÓN EXISTENTE**

No existe en el Reglamento del Congreso disposición alguna referida a las Audiencias Públicas como parte del procedimiento legislativo (art.77) y consideramos de vital importancia para la consecución de los fines propuestos en la elaboración de éste documento que se considere su incorporación en el Reglamento del Congreso. En tal caso, el procedimiento correspondiente debe ser detallado en un Reglamento o Guía para las Audiencias Públicas, a fin de evitar interpretaciones confusas.

A la fecha, existe únicamente un "Proyecto de acuerdo de institucionalización de las audiencias como evento parlamentario" de Julio del 2002 (Anexo 5) que no sólo no ha pasado a ser un acuerdo formal (por ende, no se ha logrado la institucionalización de las Audiencias) sino que tampoco sirve del todo como lineamiento base para la reglamentación posterior en tanto genera confusión en el alcance de las Audiencias Públicas al considerarlas como un "evento" al servicio del parlamentario sin mayor distinción. La institucionalización de las Audiencias Públicas debería formalizarlas como parte del procedimiento legislativo descrito en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de modo que sean claramente distinguidas del resto de "eventos" que realiza el Congreso y que no necesariamente tienen que ver con el proceso legislativo.

#### **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Es importante que se contemple en el Reglamento del Congreso el procedimiento de Audiencias Públicas como una fase del proceso de construcción de una ley. El Reglamento debe establecer el procedimiento de Audiencias Públicas como fase opcional del proceso de elaboración de una ley, sujeto a las reglas, programación, mecanismos, etc., que debe estar contenidos en un Reglamento o Guía Especial para las Audiencias Públicas. Este documento pretende servir como línea de base para la elaboración final de la Guía o Reglamento de Audiencias.

Las propuestas de modificación al Reglamento se encuentran detalladas en el Anexo 6

ANEXO 1

FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA

ARTICULOS	CONSENSO	POSICIONES DE MAYORIA	POSICIONES DE MINORIA	SIN ACUERDO

FICHA DE OBSERVACIONES / PROPUESTAS Y OPINIONES DE LOS PARTICIPANTES

Artículo 1 Inc. 2	Observaciones/propuestas/opiniones
Texto a	
Texto b	

**ANEXO 2**

Nombre del evento:	Convoca:	Objetivo de la convocatoria:
1. Audiencias Públicas	Comisión Ordinaria Principal	Recabar sugerencias ciudadanas respecto de proyectos de ley y/o resoluciones legislativas que se encuentran en estudio en las Comisiones
2. Foros (presenciales o virtuales)	Grupo Parlamentario (ámbito regional)	Propiciar la participación de los ciudadanos en debates sobre temas de interés
3. Consultas Ciudadanas	Congresistas (individualmente)	Recoger opiniones de la ciudadanía sobre temas de interés para el congresista
4. Taller de Trabajo o Mesa de Discusión	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Discutir y analizar un tema específico con la participación de especialistas en la materia
5. Seminarios	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Tratar temas de interés determinados formando grupos para arribar a conclusiones sobre cada tema tocado
6. Conferencia	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria, Funcionarios Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Exposición de una personalidad destacada sobre un tema específico
7. Debate Nacional	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria y Ciudadanos o grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión ordinaria	Discutir temas de interés local, regional o nacional. El contenido de los debates debe constar en un documento escrito y público.
8. Coloquio o Conversatorio	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria y Ciudadanos o grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión ordinaria	Presentar las ponencias de diversos autores alrededor de un tema central que se desarrolla en áreas o sub temas y se realiza durante varios días.
9. Presentación de ante-proyectos de ley (Taller)	Congresista, Grupo Parlamentario, Comisión Ordinaria	Discutir y analizar el contenido del ante proyecto y elaborar un documento para dejar constancia del análisis

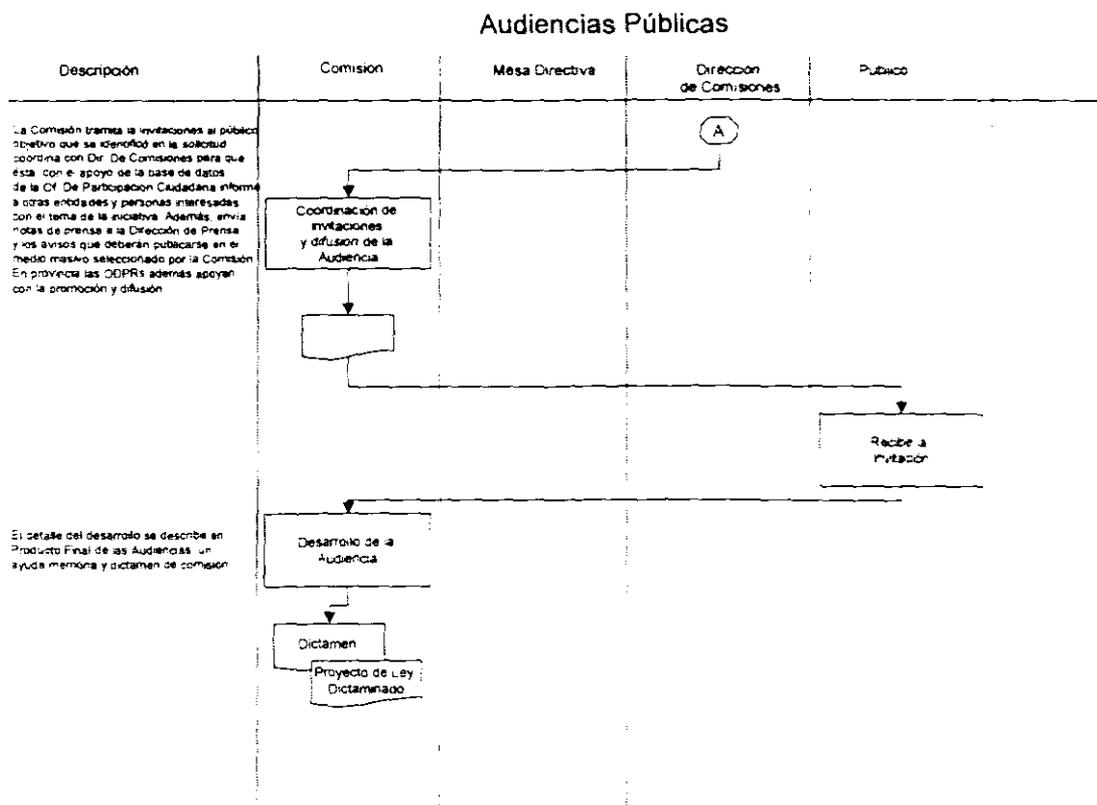
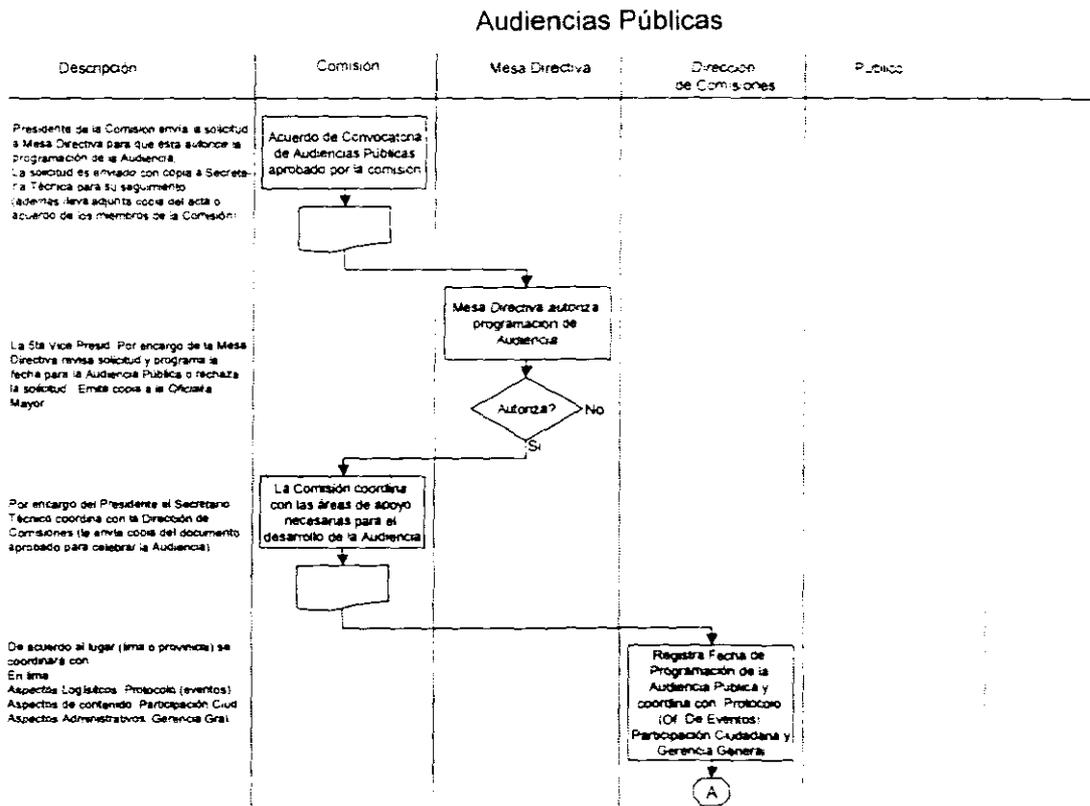
10. Homenajes	Congresista, Parlamentario, Ordinaria. Parlamentarios de alto nivel (Comisión Técnica, Oficialía Mayor, CIP etc)	Grupo Comisión Funcionarios	Expresar reconocimiento a una persona determinada o institución
11. Conciertos o exposiciones	Congresista, Parlamentario, Ordinaria y Ciudadanos grupos de la sociedad civil organizados que cuenten con el auspicio de un congresista, grupo parlamentario o comisión ordinaria	Grupo Comisión	Presentar conjuntos musicales, artículos de industria, arte o ciencia que estimulen el comercio o la cultura.
12. Presentaciones de libros	Congresista, Parlamentario, Ordinaria	Grupo Comisión	Presentar un libro y comentario si se desea

Fuente: el documento de normatividad de las "Ceremonias y Eventos del Congreso", elaborado por la Oficina de Eventos de la Dirección de Protocolo.

**ANEXO 3**

**DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO QUE ACTUALMENTE SE SIGUE PARA  
CELEBRAR UNA AUDIENCIA PÚBLICA (documento elaborado por la Oficina de  
Eventos)**

**DIAGRAMA DE FLUJO CON LA PROPUESTA DE DESARROLLO QUE DEBE SEGUIR UNA AUDIENCIA PÚBLICA**  
**(documento elaborado por Lucía Fernández de SUNY-Perú)**



## ANEXO 4

### FORMATO DE SOLICITUD A LA MESA DIRECTIVA PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA AUDIENCIA

Este formato deberá incluir la siguiente información por parte de la Comisión Ordinaria que hace la solicitud y convoca:

- Tema a tratar
- A quien se quiere convocar (público objetivo)
- Para qué se convoca (motivo u objetivo de la Audiencia Pública)
- Cuanta gente se quiere convocar
- Donde se quiere efectuar la Audiencia Pública
- Qué panelistas o expositores se proponen para el tema
- El presupuesto estimado que se requeriría para realizar la Audiencia (el cálculo del presupuesto deberá incluir el monto aproximado que se destinará en la difusión de la Audiencia en algún medio masivo de comunicación –señalar opciones- y a través de afiches)
- Qué se espera de la Audiencia Pública (metas específicas de la Audiencia que se realiza)
- El nombre de los miembros de la Comisión que asistirán a la Audiencia

**Se adjuntará a la solicitud de programación, el Acta de la Comisión que contenga la aprobación de la mayoría de los miembros para la convocatoria a la Audiencia Pública. Los congresistas deberán dejar constancia de su aprobación firmando el Acta.**

Adjunto al presente Anexo sírvase encontrar el formato que viene utilizando la Oficina de Eventos y la Quinta Vice Presidencia (encargada actual de la programación de los eventos). Asimismo, sírvase encontrar en la página siguiente una propuesta similar de formato de solicitud elaborada con el propósito de ajustar la existente a los cambios sugeridos en este documento.

**AUDIENCIAS PÚBLICAS  
SOLICITUD DE PROGRAMACION**

SOLICITUD N° \_\_\_\_\_  
(esto es tenado por la Mesa Directiva)

La COMISIÓN ORDINARIA de: \_\_\_\_\_ solicita la autorización de la Mesa Directiva para la programación y desarrollo de una Audiencia Pública.

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA que se quiere estudiar y analizar en la Audiencia es \_\_\_\_\_ y comprende los siguientes temas:

2. EL PÚBLICO OBJETIVO identificado por la Comisión convocante es el siguiente:

3. El Motivo de la Convocatoria es el siguiente:

4. El número estimado de asistentes \_\_\_\_\_

5. El lugar donde se desea celebrar la Audiencia es (precisar lima o provincia) \_\_\_\_\_ y la fecha estimada de su celebración es \_\_\_\_\_

6. Los panelistas o expositores sugeridos son: (indicar sus cargos)

- 1. \_\_\_\_\_
- 2. \_\_\_\_\_
- 3. \_\_\_\_\_

7. El presupuesto estimado asciende a \_\_\_\_\_ (incluir el monto aproximado que se destinará a la difusión de la Audiencia en \_\_\_\_\_ (medio masivo de comunicación) y/o elaboración de afiches.  
(Favor adjuntar presupuesto)

8. Los miembros de la Comisión que participarán y/o asistirán a la Audiencia son: (es requisito indispensable que exista quórum para que la Audiencia pueda llevarse a cabo)

- 1. \_\_\_\_\_ 8 \_\_\_\_\_
- 2. \_\_\_\_\_ 9 \_\_\_\_\_
- 3. \_\_\_\_\_ 10 \_\_\_\_\_
- 4. \_\_\_\_\_ 11 \_\_\_\_\_
- 5. \_\_\_\_\_ 12 \_\_\_\_\_
- 6. \_\_\_\_\_ 13 \_\_\_\_\_

9. La finalidad que se persigue con la realización de la Audiencia es:

**Anexo 5**

**AUDIENCIAS PÚBLICAS  
MODELO DE FICHA RESUMEN PARA ARCHIVO**

1. SOLICITUD N° \_\_\_\_\_

2. INICIATIVA LEGISLATIVA:

- A. PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_
- B. RESOLUCIÓN LEGISLATIVA \_\_\_\_\_
- C. OTRA INICIATIVA LEGISLATIVA \_\_\_\_\_

3. MATERIAS O TEMAS TRATADOS EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA ANALIZADA:

4. FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA

ARTICULOS	CONSENSO	POSICIONES MAYORIA	DE	POSICIONES MINORIA	DE SIN ACUERDO

5. RESUMEN DEL DICTAMEN EN LA SECCIÓN REFERIDA A LOS APORTES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

PORQUE \_\_\_\_\_

NO SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS

PORQUE \_\_\_\_\_

6. CONCLUSIONES

7. EL DICTAMEN QUE CONTIENE EL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA FUE APROBRADO \_\_\_\_\_  
DESAPROBADO \_\_\_\_\_ POR EL PLENO DEL CONGRESO.

OBSERVACIONES:

ANEXO 6

PROYECTO DE ACUERDO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS  
PUBLICAS COMO EVENTO PARLAMENTARIO

## **ANEXO 7**

### **PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

La incorporación de las Audiencias al procedimiento legislativo significa la modificación de algunos artículos del Reglamento del Congreso que deberán seguir el trámite de modificación a través de una Resolución Legislativa (aprobación por el Pleno):

1. Incluir a las Audiencias Públicas como una fase opcional del procedimiento legislativo descrito en el artículo 73° del Reglamento.
2. Incorporar la opción de celebrar Audiencias como parte del procedimiento legislativo a los artículos:  
77° (Envío a comisiones y estudio)  
78° ( Debate y aprobación) la modificación en este artículo estaría referida a la necesidad de incluir en el contenido del dictamen un acápite sobre Audiencias Públicas que sería llenado sólo en caso de celebrarse una durante el debate y estudio de la iniciativa legislativa que da lugar al dictamen.
3. Tendría que incluirse en el segundo párrafo del artículo 36° del Reglamento referido al "Plan de Trabajo" de las comisiones la necesidad de señalar en el mismo las posibles Audiencias Públicas programables en el ejercicio legislativo.

## Annex E

### **Proyecto de Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República mediante el cual se aprueba el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas**

El Consejo Directivo del Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido por los incisos a) y g) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República; y

#### CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Legislativa Núm. ...., de ..... de ..... de 2003, se modificó los artículos 4°, 36°, 70°, 73° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de precisar el contenido de las audiencias públicas legislativas, así como sus alcances, requisitos y formas de difusión de sus resultados;

Que en el artículo 4° de la citada Resolución Legislativa Núm. ...., de ..... de ..... de 2003, se establece que *"El Consejo Directivo debatirá y aprobará el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores al inicio de vigencia de esta resolución legislativa; para ese efecto, dentro de ese plazo, la Comisión Técnica del Congreso de la República, instituida por Acuerdo Núm. 179-2002-2003/MESA-CR de 2 de diciembre de 2002, presentará un proyecto de reglamento los diez primeros días"*;

Que, según el artículo Primero del Acuerdo Núm. 179-2002-2003/MESA-CR de 2 de diciembre de 2003 –mediante el cual se establece la estructura y el régimen de la Comisión Técnica del Congreso de la República–, la Comisión Técnica del Congreso de la República tiene, entre otras funciones, asesorar a la Mesa Directiva en temas de *"fortalecimiento de las funciones legislativa, de control político y de representación"*, que es concordante con literal a) del numeral 4 del artículo 4° y los literales a), b) y c) del numeral 3 del artículo 7° del Reglamento de la Comisión Técnica del Congreso de la República;

Que, dentro del marco de la reforma del Reglamento del Congreso de la República, según la Resolución Legislativa Núm. ...., de ..... de ..... de 2003, la Comisión Técnica del Congreso de la República ha presentado el proyecto de Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, para ser considerado por el Consejo Directivo;

#### ACUERDA:

Primero.- Aprobar el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, presentado por la Comisión Técnica del Congreso de la República, según lo establecido por el artículo 4° de la Resolución Legislativa Núm. ...., de ..... de ..... de 2003.

Segundo.- Difundir el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, mediante su publicación en el diario oficial El Peruano, la Gaceta del Congreso, la página web del Congreso de la República en la Internet, y en forma

directa mediante oficio a portavoces de los Grupos Parlamentarios, a los presidentes de la Comisiones Ordinarias, a los Congresistas y al Presidente del Consejo de Ministros.

## **Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas**

### **Ámbito de aplicación del Reglamento**

**Artículo 1º.**- El presente Reglamento regula el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativas, dentro del marco de las normas del Reglamento del Congreso de la República modificadas por Resolución Legislativa Núm. ...., de ..... de ..... de 2003..... de ..... de 2003.

### **Definición de las audiencias públicas legislativas**

**Artículo 2º.**- Las audiencias públicas legislativas son reuniones públicas de información y consulta convocadas por una o varias Comisiones Ordinarias, con la finalidad de escuchar las opiniones de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas sobre los proyectos de ley y resolución legislativa que se encuentran en la etapa procesal de estudio por las Comisiones Ordinarias, así como fortalecer la función parlamentaria de representación y mejorar el contenido y la calidad de las leyes y resoluciones legislativas.

Las audiencias públicas legislativas sólo pueden convocarse por temas cuando estos correspondan a aquellos que se encuentran incluidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.

### **Principios generales de las audiencias públicas legislativas**

**Artículo 3º.**- Las audiencias públicas legislativas se rigen por los siguientes principios generales:

- a) **Carácter opcional:** La convocatoria de audiencias públicas legislativas es opcional dentro de la etapa de estudio de los proyectos de ley y resolución legislativa por las Comisiones Ordinarias en el curso del procedimiento legislativo.
- b) **Participación:** Las audiencias públicas legislativas promueven la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas en el proceso de formación y aprobación de las leyes y resoluciones legislativas.
- c) **Consenso:** Las audiencias públicas legislativas sobre los proyectos o temas contenidos en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones tienen preferencia sobre las demás.
- d) **Publicidad:** Las audiencias públicas legislativas, por su propia naturaleza y denominación, son públicas. Cualquier actividad desarrollada en privado bajo la denominación de audiencia pública legislativa, no es considerada como tal.

### **Requisitos generales para la convocatoria de audiencias públicas legislativas**

**Artículo 4º.**- Las audiencias públicas legislativas deben cumplir con los siguientes requisitos generales:

- a) Ser convocadas por una o varias Comisiones Ordinarias, previa acuerdo de sus miembros y autorización de la Mesa Directiva o del Vicepresidente a quien la Mesa delegue esa responsabilidad. En la convocatoria conjunta, el trámite está a cargo de la Comisión Ordinaria principal, de acuerdo con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.
- b) No exceder el marco presupuestal previsto para su desarrollo.
- c) Circunscribirse a proyectos de ley o resolución legislativa que se encuentran en la etapa de estudio en las Comisiones Ordinarias, dentro del procedimiento legislativo, según el inciso b) del artículo 73° del Reglamento del Congreso de la República.

**Solicitud y trámite del acuerdo de convocatoria de audiencias públicas legislativas**

**Artículo 5°.-** 1. La solicitud para convocar una audiencia pública es presentada ante el Presidente o el Secretario de la Comisión Ordinaria por cualquiera Congresista miembro de ella o por el autor del proyecto de ley o resolución legislativa, así como por cualquier otro Congresista, aún cuando no sea miembro de la Comisión.

La solicitud se presentará según el formato APL-1.

2. En la solicitud, se debe precisar: a) la fecha en que se realizó la sesión de la Comisión en la que se aprobó solicitar la autorización de convocatoria de la audiencia pública; b) los Congresistas miembros de la Comisión que estuvieron presentes y el resultado de la votación; c) el o los proyectos de ley o resolución legislativa en estudio por la Comisión que serán materia de la audiencia; d) la lista de los Congresistas miembros de la Comisión y el número aproximado de personas que participarán en la audiencia; e) la lista de las facilidades logísticas y de personal adicional que la Comisión estime necesarias; y f) el lugar, la fecha y la hora de la audiencia, y el ámbito territorial correspondiente en el caso de audiencias públicas legislativas descentralizadas.

3. El Presidente ordena poner en agenda las solicitudes de convocatoria de audiencias públicas legislativas y las somete a consideración de los miembros de la Comisión. Su aprobación requiere el voto favorable de más de la mitad de l número legal de sus miembros.

4. Si la solicitud es aprobada, se envía de inmediato al Presidente del Congreso de la República, a través de la Oficialía Mayor, para que las someta a consideración y aprobación de la Mesa Directiva o al Vicepresidente a quien la Mesa Directiva haya encargado esa responsabilidad. La solicitud debe ser enviada, por el Presidente o el Secretario de la Comisión, a la Mesa Directiva o al Vicepresidente encargado, adjuntando el acta de la sesión en la que se tomó el acuerdo y, de ser el caso, el acuerdo de la Comisión o las Comisiones Ordinarias con las que la audiencia se hará conjunta.

**Calificación de la Mesa Directiva o del Vicepresidente encargado**

**Artículo 6°.-** 1. La Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado deberá calificar la solicitud para verificar que se haya cumplido con las normas reglamentarias que regulan la convocatoria de las sesiones públicas legislativas, dentro de los tres días hábiles de recibida la solicitud. En caso de que el Presidente de la Comisión Ordinaria solicitante no reciba respuesta alguna dentro de ese plazo, se entenderá que la audiencia ha sido autorizada bajo responsabilidad de quien debió hacerlo.

2. Si la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado encontraran que no se ha cumplido uno o varios requisitos reglamentarios, devolverá la solicitud al Presidente de la Comisión o las Comisiones Ordinarias solicitantes con la finalidad de que subsanen los defectos dentro de un plazo improrrogable de cinco días útiles.

3. Luego de vencido el plazo previsto en el numeral anterior y de no haberse subsanado uno o varios de los requisitos, la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado expide una resolución denegando el pedido de autorización para la convocatoria de una audiencia pública legislativa. La audiencia negada según este procedimiento no puede solicitarse dentro de la misma legislatura. En el caso de la prohibición establecida en la parte final del quinto párrafo del artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República, la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado negarán de plano la autorización de audiencia. La comunicación de la resolución respectiva se hace a través de la Oficialía Mayor.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral precedente, la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado pueden autorizar la convocatoria de una audiencia pública legislativa en los casos de proyectos en trámite de observación e insistencia siempre que ellos se tramiten como nuevos proyectos, al modificarse, en el curso del estudio de las observaciones por la Comisión respectiva, el texto original de la ley aprobada y enviada por el Congreso al Presidente de la República para su promulgación.

5. Si de la calificación efectuada la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado concluyen que procede la convocatoria y el desarrollo de la audiencia pública legislativa, comunican su conclusión al Presidente de la Comisión Ordinaria a través de la Oficialía Mayor, autorizando la convocatoria de la audiencia pública legislativa. En el documento se debe precisar, si fuera el caso, qué facilidades logísticas y de personal adicional solicitadas se autorizan, así como las opciones existentes según la disponibilidad de locales. En este último caso, el Presidente de la Comisión Ordinaria debe optar sobre los locales disponibles a más tardar el primer día útil siguiente de recibida la comunicación de autorización; de no optar dentro de ese plazo, se atiene a la disponibilidad existente, en la que tienen prioridad las Comisiones que comunicaron su decisión dentro del plazo establecido.

#### **Convocatoria de la audiencia pública legislativa**

**Artículo 7°.-** 1. Una vez recibida la comunicación autorizando la audiencia pública, la Secretaría Técnica de la Comisión o de la Comisión Ordinaria principal, si fueran varias las convocantes, coordina con la oficina especializada de la Oficialía Mayor, con la finalidad de proceder a la convocatoria de la audiencia pública legislativa en el lugar, la fecha y la hora autorizadas.

2. La Secretaría Técnica de la Comisión o de la Comisión Ordinaria principal hace la convocatoria a través de un aviso en los medios de comunicación y en la página web del Congreso de la República en la Internet e invitaciones escritas enviadas por correo regular y electrónico. La Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado pueden restringir el uso de medios de convocatoria según las posibilidades presupuestales; en todo caso, la reducción debe ser uniforme para todas las Comisiones Ordinarias convocantes.

3. La Oficialía Mayor, a través de las oficinas especializadas correspondientes del servicio parlamentario debe disponer lo necesario para apoyar a la Comisión o las Comisiones Ordinarias convocantes, dentro de los límites establecidos por las normas reglamentarias y por la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado.

4. La convocatoria puede hacerse con solicitud de confirmación de asistencia o sin ella. Si se citara con confirmación, se puede poner la documentación respectiva a disposición de los interesados a más tardar cinco días útiles antes del día fijado para la audiencia. Sólo en casos excepcionales, cuando así lo apruebe la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado, se puede entregar información previa para las audiencias convocadas sin previa confirmación de asistencia.

5. La convocatoria puede suspenderse por motivos de fuerza mayor. En este caso, la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado evaluarán la procedencia o no de autorización de la convocatoria para nueva fecha.

## **Desarrollo de la audiencia pública legislativa**

**Artículo 8°.-** 1. En el lugar, la fecha y la hora señaladas se desarrollará la audiencia pública legislativa según las reglas de este artículo.

2. El ingreso e instalación de los invitados se iniciará por lo menos media hora antes de la hora señalada para el inicio de la audiencia. La primera fila de asientos frente a la mesa de la Comisión se podrá reservar para Congresistas, autoridades y especialistas. Los demás invitados se ubicarán a discreción y según su orden de llegada.

3. Los ciudadanos que deseen participar en la audiencia se deben identificar con su Documento Nacional de Identidad y sujetarse a las normas de seguridad interna del Congreso de la República.

4. Los ciudadanos participantes reciben un programa de la audiencia y, de ser el caso, copia del proyecto o de los proyectos bajo estudio materia de la convocatoria o, por lo menos una ayuda memoria que dé cuenta del contenido de los proyectos de ley o resolución legislativa a tratarse.

5. En la mesa de la Comisión se ubican los Congresistas miembros de la Comisión, los ministros de Estado y los especialistas invitados que la Comisión haya acordado. El Presidente de la Comisión o el de la Comisión Ordinaria principal, si fueran varias las Comisiones convocantes, se ubica en el centro de la mesa y preside la audiencia. Hacia los lados, en mesas auxiliares, se ubican los Secretarios Técnicos, asesores y asistentes, dependiendo de las características del local. La o las Comisiones, según el caso, pueden acordar delegar la presidencia de la audiencia en uno de los Congresistas integrantes de ellas, con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de sus miembros.

6. La audiencia no se puede iniciar sin la presencia de quien deba presidirla. El Presidente y los Congresistas miembros de la Comisión que hayan comprometido su asistencia a la audiencia y no concurran a ella no pueden solicitar la convocatoria de audiencia pública legislativa durante el resto de la legislatura. En todo caso, las justificaciones son evaluadas por la Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado, quienes deciden si son eximentes o no de la sanción.

7. Un miembro de la Comisión, el Secretario Técnico o un asesor sirven de secretarios – relatores, según lo que acuerde la Comisión.

8. El Presidente de la Comisión o el de la Comisión Ordinaria principal, según el caso, declara abierta la audiencia y ordena que se dé cuenta de los temas a tratar, de su programa, sus objetivos y del tiempo de duración previsto, así como una breve reseña de las reglas que se aplicarán.

9. Si estuviera programado, el Presidente da el uso de la palabra a los especialistas invitados, para que, dentro un plazo no mayor de diez minutos cada uno, expongan sus puntos de vista sobre los temas materia de la audiencia, como orientadores del debate. Los especialistas expositores invitados no pueden exceder de cinco.

10. Terminadas las exposiciones de los especialistas invitados, si los hubiere, el Presidente ordena al secretario – relator que, en orden, dirija las intervenciones de los ciudadanos participantes, las que deben ser precisas y breves y no pueden exceder de tres minutos cada una. No hay debate entre los ciudadanos participantes; tampoco réplicas ni dúplicas. En todo caso, los ciudadanos que estimen que pueden hacer un aporte más extenso, lo deben presentar por escrito al término de la audiencia o enviarlo a la Comisión dentro los dos días útiles siguientes. Los Congresistas presentes, sean o no miembros de la Comisión convocante, así como los ministros de Estado, pueden solicitar la palabra por el mismo término para exponer sus puntos de vista, pero evitando entrar en debate con los ciudadanos.

11. El ciudadano invitado que causa desorden o viola las reglas establecidas para la audiencia puede ser invitado a abandonar la sala. En caso de resistencia la audiencia se suspende por breves minutos y el ciudadano debe ser retirado por el personal de seguridad interna del Congreso. El ciudadano retirado por la fuerza no puede participar en ninguna otra audiencia pública durante el período anual de sesiones y su admisión para participar en el siguiente período estará sujeta a decisión de la Comisión, previa presentación de una carta de disculpa y compromiso de buen proceder, sin perjuicio de que, dependiendo de la gravedad de los actos cometidos, se aplique la norma establecida al final del inciso f) del artículo 61° del Reglamento del Congreso de la República.

12. Cuando se haya escuchado a todos los participantes o cumplido el término establecido y anunciado para la duración de la audiencia, el Presidente la declara cerrada y ordena que se haga una síntesis de los aportes.

Después que el Presidente declara cerrada la audiencia, pueden organizarse mesas temáticas. En este caso, cada una está a cargo de un Congresista miembro de la Comisión que es asistido por el personal de la Comisión y de la Dirección de Participación Ciudadana. Los aportes recibidos en las mesas son sintetizados por el personal de apoyo en un documento que debe ser distribuido a todos los Congresistas miembros de la Comisión y anexarse al acta respectiva.

13. El Secretario de la Comisión prepara un acta de la audiencia, la misma que debe ser firmada por los Congresistas miembros de la Comisión que participaron. Una copia será enviada a la Mesa Directiva o al Vicepresidente encargado para su conocimiento, otra anexada al dictamen respectivo, otra enviada al Presidente del Consejo de Ministros o al Ministro que participó en la audiencia o cuyo sector está relacionado con el asunto tratado, y otra a la Oficialía Mayor del Congreso para su registro, archivo y su publicación temporal en la página de web del Congreso de la República en la Internet. El acta es pública y puede ser entregada a quien la solicite, siempre que, de ser el caso, cumpla con los requisitos previstos en las normas sobre transparencia de la información del sector público y en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Congreso de la República.

14. La oficina especializada del Servicio Parlamentario efectúa la transcripción de las audiencias públicas y entrega una copia al Presidente de la Comisión. En caso de audiencia conjunta, entrega una copia de la transcripción a los Presidentes de todas las Comisiones participantes. Las transcripciones se harán según el orden de ingreso, salvo disposición distinta de la Mesa Directiva o del Vicepresidente encargado.

### **Metodología alternativa**

**Artículo 9°.-** La Mesa Directiva o el Vicepresidente encargado pueden, en forma excepcional, aprobar el uso de una metodología de convocatoria y desarrollo de las audiencias públicas legislativas diferente de la establecida por los numerales 7 y 8 precedentes, siempre que se justifique por la naturaleza de los temas a tratarse en ellas y se cumpla con lo previsto por los numerales 3, 4, 5 y 6. El procedimiento excepcional aprobado para cada caso no constituye precedente parlamentario de cumplimiento obligatorio.

### **Seguimiento y difusión de los aportes de la audiencia pública legislativa**

**Artículo 10°.-** 1. El Presidente de la Comisión o de la Comisión Ordinaria principal convoca a sesión de la Comisión o a sesión conjunta de las Comisiones, según el caso, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la audiencia, con la finalidad de debatir los proyectos de ley o resolución legislativa que fueron materia de ella y establecer posiciones para la elaboración y votación del dictamen o de los dictámenes respectivos.

2. Tanto los dictámenes de mayoría como los de minoría deben contener una síntesis de los aportes recibidos durante las audiencias públicas legislativas. La Oficialía Mayor no puede poner en la agenda del Consejo Directivo ni aceptar a trámite ningún dictamen sobre

proyectos de ley o resolución legislativa que, habiendo sido materia de audiencia pública, no contengan una síntesis de la misma.

#### **Registro de audiencias públicas legislativas**

**Artículo 11°.-** La Oficialía Mayor, a través de la oficina correspondiente del Servicio Parlamentario, crea y conserva un "Registro de Expedientes de Audiencias Públicas Legislativas", sin perjuicio de añadirlos a los antecedentes del dictamen respectivo, y, de ser el caso, con fundamento en la experiencia acumulada, propone normas modificatorias de este Reglamento. El expediente de cada audiencia se iniciará con el formato APL-2.

#### **Audiencias públicas legislativas descentralizadas**

**Artículo 12°.-** 1. Las audiencias públicas legislativas descentralizadas son aquellas que se convocan y desarrollan en las provincias distintas de Lima. Pueden abarcar una o más provincias e, inclusive, una o más regiones.

2. La Oficialía Mayor, a través de la Oficina de Participación Ciudadana y las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana, dispone lo necesario para garantizar el apoyo logístico al desarrollo de las audiencias públicas legislativas descentralizadas, de acuerdo con las normas reglamentarias y lo que acuerde la Mesa Directiva o disponga el Vicepresidente encargado.

3. Los Congresistas y el personal del Servicio Parlamentario a cargo de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana disponen lo necesario para garantizar el apoyo a la convocatoria y el desarrollo de las audiencias públicas legislativas convocadas por las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República.

**FORMATO ALP-1**

**SOLICITUD DE PROGRAMACION DE AUDIENCIA PÚBLICA LEGISLATIVA**  
(Cualquier observación adicional puede adjuntarse en hoja aparte)

SOLICITUD Núm. ....-APL-2002-2003/ .....-CR  
(Para ser llenado por la Oficialía Mayor)

La (s) Comisión (es) Ordinaria (s) de: ..... solicita (n) la autorización de la Mesa Directiva ( ) / del ..... Vicepresidente ( ) para convocar y desarrollar una Audiencia Pública Legislativa con ( ) / sin ( ) confirmación de asistencia, según el método reglamentario ( ) / aplicando un método alternativo ( ) [En este caso explicar en hoja aparte]

1. La audiencia pública legislativa se convocará para complementar el estudio del (de los) siguiente (s) proyecto (s): ..... y comprende los siguientes temas:

1.	.....
2.	.....
3.	.....

2. Congresistas miembros de la Comisión que participaron en la sesión y resultado de la votación:

Congresistas que asistieron ( ..... ) a la sesión y voto		Número legal de miembros de la Comisión ( ..... )												
Congresista														
Voto														

Resultado de la votación: A favor ( ) En contra ( ) Abstenciones ( )  
(Se adjunta copia del acta respectiva)

3. El público objetivo identificado por la (s) Comisión (es) convocante (s) es el siguiente:

Este (estos) proyecto ( ) / tema ( ) (s) SI ( ) / NO ( ) se encuentra (n) en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones
--

4. El número estimado de asistentes es ..... personas.

5. El lugar en el que solicita desarrollar la audiencia es (precisar Lima u otra provincia) ..... en (precisar local o Sala) ..... y la fecha y hora estimadas para su celebración son el ..... de ..... de 200 ..... a las ..... horas.

6. Los panelistas o expositores sugeridos (si los hubiera) son: (Indicar sus nombres, profesiones, especialidad y, de ser el caso, el cargo que ocupan)

1. ....

2. ....

3. ....

7. El presupuesto estimado asciende a S/. ..... (De ser posible adjuntar detalle en hoja aparte)

8. Los Congresistas miembros de la Comisión que asistirán y participarán en la Audiencia son:

1. ....	8
2. ....	9
3. ....	10
4. ....	11
5. ....	12
6. ....	13

9. Facilidades y apoyo logístico requerido:

Avisos y mensajería	:
Publicaciones	:
Personal	:
Medios audiovisuales y apoyo informático	:
Local	:
Entrega previa de documentos	:

5/3

10. Fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 200\_\_

FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL SECRETARIO DE LA COMISION

**FORMATO APL - 2**

**FICHA DE RESUMEN PARA REGISTRO Y ARCHIVO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS**

1. SOLICITUD Núm. ....-APL-2002-2003/.....-CR
2. LUGAR, FECHA Y HORA DE LA AUDIENCIA: \_\_\_\_\_
3. COMISIÓN (ES) CONVOCANTE (S): \_\_\_\_\_
4. NÚMERO \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ ASISTENTES: \_\_\_\_\_
5. COSTO APROXIMADO: \_\_\_\_\_
6. TIPO INICIATIVA LEGISLATIVA:  
A. PROYECTO (S) DE LEY NÚM (S). \_\_\_\_\_  
B. PROYECTO (S) DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA NÚM (S). \_\_\_\_\_

7. SUMILLA O TEMAS TRATADOS EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA ESTUDIADA Y SOMETIDA A AUDIENCIA PÚBLICA LEGISLATIVA

8. FICHA RESUMEN DEL TRABAJO DE LA AUDIENCIA

ARTICULOS	CONSENSO	POSICIONES DE MAYORIA	POSICIONES DE MINORIA	SIN ACUERDO

9. SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

NO SE RECOGIERON LAS SIGUIENTES PROPUESTAS

PORQUE

10. CONCLUSIONES

11. EL DICTAMEN FUE: APROBADO ( ) DESAPROBADO ( ) POR EL PLENO DEL CONGRESO.

OBSERVACIONES:

**Annex F**  
**Proyecto de Resolución Legislativa de Reforma del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de incorporar normas sobre la convocatoria, el desarrollo y la difusión de las audiencias públicas legislativas**

Los Congresistas que suscriben;

Considerando:

Que el Congreso de la República tiene como funciones principales la legislativa, de control político y de representación;

Que las diversas funciones del Congreso de la República, aún cuando tienen diferente contenido, se complementan entre sí y materializan todo el conjunto de las actividades parlamentarias, en especial las de los Congresistas y de los órganos a los que pertenecen;

Que la función legislativa se cumple mediante el desarrollo de un conjunto de actos destinados a promover, estudiar, debatir y aprobar normas denominadas leyes y resoluciones legislativas;

Que, dentro del proceso de formación y aprobación de las leyes y resoluciones legislativas, la opinión de los ciudadanos y de las instituciones u organizaciones de la sociedad es de gran importancia para mejorar e inclusive legitimar el contenido de las normas legales que aprueba el Congreso de la República;

Que, según lo establecido por el primer párrafo del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, los dictámenes sobre proposiciones de ley y resolución legislativa *"deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas"*;

Que, además del envío --espontáneo o por invitación de las Comisiones--, de las opiniones de las organizaciones ciudadanas, la convocatoria de audiencias públicas es un procedimiento generalmente utilizado para promover la participación de los ciudadanos y las instituciones u organizaciones sociales en el proceso de formación de las leyes y resoluciones legislativas;

Que las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República convocan a audiencias públicas para recibir opiniones sobre diversos proyectos de ley que son materia de estudio;

Que, con la finalidad de obtener mejores resultados del procedimiento de convocatoria de audiencias públicas, es necesario precisar su definición, sus alcances y su contenido, los requisitos generales para la convocatoria y las reglas básicas sobre la difusión y el uso de la información obtenida;

Que, según el inciso i) del artículo 72° del Reglamento del Congreso de la República, las normas reglamentarias internas del Congreso se aprueban por resolución legislativa;

En uso del derecho previsto por el primer párrafo del artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y el artículo 74° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de resolución legislativa:

**Proyecto de Resolución Legislativa de Reforma del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de incorporar normas sobre la convocatoria, el desarrollo y la difusión de las audiencias públicas legislativas**

El Congreso de la República del Perú;

Ha dado la siguiente Resolución Legislativa:

**Artículo 1°.- Fórmula modificatoria**

Modifícase los artículos 4°, 36°, 70°, 73° y 77° del Reglamento del Congreso de la República, en los siguiente términos:

**“Función Legislativa**

**Artículo 4°.-** La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento.

Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento **y la convocatoria opcional de audiencias públicas legislativas destinadas a escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas sobre los proyectos de ley y resolución legislativa durante la etapa de estudio por las Comisiones Ordinarias.**

**Organización**

**Artículo 36°.-** Los miembros de las Comisiones eligen en su seno a su Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen. El acto de elección será presidido por el miembro de mayor edad. La elección se realiza dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del Cuadro de Comisiones por el Pleno del Congreso. Del acto electoral se levanta un Acta, copia de la cual será entregada al Presidente y al Oficial Mayor.

El Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión; **dentro de ese marco, el Plan de Trabajo de la Comisión debe expresar el rol de posibles audiencias públicas legislativas a ser convocadas durante cada legislatura ordinaria del respectivo período anual de sesiones, dando preferencia a las audiencias sobre los proyectos materia de la Agenda Legislativa.**

Los Presidentes de las Comisiones Ordinarias presentarán al Presidente del Congreso, en un plazo no mayor de 30 días después de terminada la Segunda Legislatura Ordinaria, un informe de la labor realizada, **que debe incluir un reporte detallado, cualitativo y cuantitativo, de las audiencias desarrolladas.**

## Dictámenes

**Artículo 70°.-** Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas, **así como una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas que se hubiesen convocado.** Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

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

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

Los dictámenes pueden concluir:

- a) En la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos.
- b) En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo proyecto sustitutorio.

El Presidente de la Comisión dictaminadora remite al Pleno la documentación completa de la aprobación del dictamen **que, de ser el caso, debe incluir una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas.**

- c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo. Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto. Si el Congresista o el vocero del Grupo Parlamentario solicitara explicaciones sobre las razones que determinaron la decisión de la Comisión, el Secretario de la misma le entrega una copia del acuerdo extraído del Acta respectiva.
- d) En la recomendación de conformación de una Comisión Especial de estudio del asunto materia de dictamen, a efecto de que realice un estudio técnico más profundo y proponga una fórmula normativa adecuada.
- e) Solicitando un plazo adicional determinado para expedir dictamen, **con fundamento en la necesidad de hacer un estudio más profundo, de solicitar más opiniones especializadas o convocar una audiencia pública legislativa.**

### **Etapas del procedimiento legislativo**

**Artículo 73°.-** El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno
- e) Aprobación; y
- f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Las iniciativas que versen sobre leyes orgánicas, leyes de desarrollo constitucional y modificación de leyes que se refieren al Régimen Económico (Título III de la Constitución Política) requieren para su aprobación de una doble votación. No se aplica este requisito a las iniciativas legislativas sobre las normas previstas en los artículos 78° y 80° de la Constitución.

**La convocatoria de audiencias públicas legislativas es opcional. La acuerdan las Comisiones Ordinarias con el voto favorable de más de la mitad del número legal de sus miembros y la subsiguiente aprobación de la Mesa Directiva o del Vicepresidente a quien esta le encargue esa responsabilidad. Se desarrollan con la finalidad de obtener información directa o referencial que pueda contribuir a mejorar los proyectos bajo estudio y promueven la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas reconocidos en las distintas materias que son objeto de estudio durante el procedimiento legislativo. Pueden desarrollarse en la ciudad de Lima o, en forma descentralizada, en cualquier otra ciudad del Perú. El Consejo Directivo reglamenta el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativas.**

### **Envío a Comisiones y estudio**

**Artículo 77°.-** Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. Cualquier otra Comisión podrá solicitar estudiar el tema, requiriéndose ser autorizada tal remisión por el Consejo Directivo. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. Al mismo tiempo que dispone la remisión de las proposiciones a Comisiones, el Oficial Mayor dispondrá la publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano de la parte resolutive de las mismas, que hayan sido presentadas durante toda la semana.

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

Las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo. En primer término verificará que se cumpla con los requisitos señalados en el párrafo precedente y luego calificará el fondo de la proposición, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. **Asimismo, puede acordar convocar una audiencia pública legislativa, según el reglamento que aprueba el Consejo Directivo.** Si son varias las Comisiones, pueden presentar dictamen conjunto **y, de considerarlo necesario, convocar previamente una audiencia pública legislativa también conjunta.**

**Si se trata de proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, en las audiencias públicas legislativas que se apruebe convocar pueden participar uno o más ministros. En todo caso, la Comisión debe cursar oficio al Presidente del Consejo de Ministros para informarle que se ha convocado una audiencia pública legislativa sobre uno o varios proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo se procede si el proyecto ha sido presentado por otro órgano u autoridad con derecho de iniciativa legislativa.**

Cuando se trate de un dictamen de reenvío o reconsideración, el Pleno acordará el plazo a propuesta de la Mesa Directiva, el mismo que no podrá exceder de treinta días útiles. **En los casos de reenvío no procede convocar una audiencia pública legislativa si en la primera etapa de estudio y dictamen en Comisiones se convocó. Tampoco procede la convocatoria de audiencia pública legislativa en el curso del trámite de una observación de ley o resolución legislativa por el Presidente de la República, salvo que, como consecuencia del dictamen y debate, el proyecto observado se deba tramitar como un nuevo proyecto de ley o resolución legislativa.**

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

#### **Artículo 2°.- Base de datos de organizaciones sociales representativas, ciudadanos representativos y especialistas**

La Oficialía Mayor, a través de la Oficina de Participación Ciudadana y con la colaboración del Centro de Investigación Parlamentaria, elaborará una base de datos que identifique los nombres y datos relevantes de las organizaciones sociales representativas, los ciudadanos representativos y los profesionales o técnicos especialistas de reconocido prestigio, con la finalidad de que sirva, entre otros fines, como instrumento de consulta para la convocatoria de audiencias públicas legislativas.

La primera versión de la base de datos será entregada a más tardar dentro del plazo establecido para que el Consejo Directivo apruebe el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas. Posteriormente, la Oficina de Participación Ciudadana continuará mejorando la base de datos, tomando en consideración, entre otros factores, la experiencia de las audiencias públicas legislativas que se desarrollen.

#### **Artículo 3°.- Convenios con instituciones académicas y profesionales**

La Oficialía Mayor, a través de la Oficina de Participación Ciudadana, promoverá la celebración de convenios con instituciones o asociaciones académicas y profesionales y otras

organizaciones de la sociedad civil en todo el país, con la finalidad de facilitar el desarrollo de las audiencias públicas legislativas.

#### **Artículo 4º.- Reglamento de las audiencias públicas legislativas**

El Consejo Directivo debatirá y aprobará el Reglamento de Convocatoria, Desarrollo y Difusión de Audiencias Públicas Legislativas, dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores al inicio de la vigencia de esta resolución legislativa; para ese efecto, dentro de ese plazo, la Comisión Técnica del Congreso de la República, instituida por Acuerdo Núm. 179-2002-2003/MESA-CR de 2 de diciembre de 2002, presentará un proyecto de reglamento durante los diez primeros días.

#### **Artículo 5º.- Vigencia**

La presente resolución legislativa entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

### **Exposición de Motivos**

La convocatoria de audiencias públicas por las Comisiones Ordinarias es una actividad frecuente en el Congreso de la República. Estas audiencias, en la mayoría de casos, tienen por finalidad escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas, sobre los proyectos de ley y resolución legislativa en etapa de estudio en Comisiones, y a veces antes de esta etapa. No obstante, en algunos casos, tales convocatorias derivan en eventos de naturaleza distinta, emparentados con actividades académicas, proselitistas o culturales. Todas ellas lícitas y admisibles, pero que no constituyen audiencias públicas en el sentido que a ellas se les atribuye en la experiencia comparada y en la forma como consideramos más provechosa para el procedimiento legislativo y la calidad de la ley; más aún, algunas de ellas no son convocadas por las Comisiones Ordinarias, sino por los mismos Congresistas en forma individual, lo que añade un costo excesivo y muchas no previsto que, con dificultad, es financiado con los recursos del Congreso.

También se suele convocar a expertos para que expresen su opinión sobre diversos temas materia de estudio por las Comisiones. Es más, algunas veces las audiencias públicas reúnen a los expertos y los ciudadanos interesados en un mismo acto; lo que resulta de gran utilidad si la idea es que los especialistas escuchen a los ciudadanos para que, luego, hagan su aporte a las Comisiones, reforzado o mejorado con la opinión no experta pero siempre importante y no pocas veces esclarecedora de los ciudadanos o los representantes de los ciudadanos organizados.

Lo cierto es que las consultas especializadas en la mayoría de casos se hacen en un ámbito más bien cerrado; pues, debido al contenido no pocas veces polémico de los proyectos, los especialistas, que por lo general ofrecen su apoyo de manera gratuita, prefieren un nivel mínimo de anonimato o, por lo menos, de reserva razonable.

Debido a la importancia y utilidad de las audiencias públicas, y en tanto estas implican un costo —a veces elevado— para el Congreso de la República, es necesario regularlas para

obtener de ellas el mayor provecho posible en beneficio del fortalecimiento de las funciones legislativa y de representación.

Una audiencia pública se puede definir como una reunión pública de información y consulta convocada por una o varias Comisiones Ordinarias, durante la etapa de estudio del proyecto de ley o resolución legislativa dentro del procedimiento legislativo, para escuchar las opiniones de los ciudadanos y las organizaciones sociales y así obtener información directa o indirecta complementaria para mejorar el contenido de los proyectos. Toda otra actividad similar, si bien podría en algunos casos calificarse en forma genérica como una audiencia, en la medida que fomenta la participación ciudadana en general, no necesariamente podría ser calificada como una audiencia pública en el sentido estricto antes definido. A modo de ejemplo, algunos casos que expresan esa "vaguedad" son los frecuentes talleres, seminarios, coloquios, reuniones académicas o partidarias en general, entre otras actividades que se confunden con las audiencias públicas.

Así, una audiencia pública, como aquí la consideramos, es aquella actividad vinculada al procedimiento de formación y aprobación de las leyes, y específicamente a su etapa de estudio por las Comisiones Ordinarias, por ello proponemos denominarlas "audiencias públicas legislativas".

La consulta especializada es, en cambio, una reunión de trabajo en la que se encuentran Congresistas, asesores y expertos que responden con su presencia y sus conocimientos a la convocatoria o invitación de los comisionados o miembros de las Comisiones Ordinarias. Puede desarrollarse como una reunión abierta o cerrada, pública o privada.

Las reuniones de tipo académico suelen tener un fin más bien de divulgación, aunque según la metodología que se utilice de ellas pueden surgir también importantes aportes para el estudio y dictamen de los proyectos de ley y resolución legislativa. Sin embargo, así como las reuniones académicas e inclusive las proselitistas o partidarias pueden ser de utilidad, no siempre es así en la medida deseable, y por lo general suman un costo adicional con cargo a los recursos del Congreso. Por ello, conviene consolidar y desarrollar principalmente las audiencias públicas de carácter legislativo, tal como se han definido, porque de ese modo se puede lograr una mejor concentración de esfuerzos en una etapa crítica para el procedimiento de formación de la ley; sin que ello descarte la posibilidad de promover y realizar cualquier otro evento, pero de manera complementaria y procurando que su financiamiento provenga de fuentes externas, sean nacionales o internacionales.

Hay otro tipo de audiencias, también públicas, como las que se desarrollan durante los procesos de acusación constitucional, pero ellas tienen una naturaleza diferente y siguen sus propias reglas especiales.

Las reformas reglamentarias que se proponen tienen por finalidad precisar cuál debe ser el contenido de las audiencias públicas legislativas, cuáles son sus alcances, qué requisitos generales deben cumplirse para convocarlas y cómo debe difundirse el resultado de ellas. Mas creemos que tales regulaciones, que son de orden general, no son suficientes; por ello, proponemos que dentro de un plazo razonable —como es, a nuestro juicio, el de 45 días naturales— el Consejo Directivo del Congreso apruebe un reglamento especial sobre audiencias públicas legislativas, de acuerdo con las atribuciones que le confieren los incisos a) y g) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República.

El proyecto de ese reglamento especial, que debe sujetarse a las normas reglamentarias reformadas, podría ser elaborado por la Comisión Técnica del Congreso de la República, instituida por Acuerdo Núm. 179-2002-2003/MESA-CR de 2 de diciembre de 2002, que es, en buena cuenta, un órgano técnico representativo de los Grupos Parlamentarios y del servicio parlamentario.

El proyecto propone la reforma de los artículos 4º, 36º, 70º, 73º y 77º del Reglamento del Congreso de la República.

En el artículo 4º, que se refiere en general a la función legislativa del Congreso de la República, se propone introducir los elementos fundamentales del concepto de audiencia pública:

1. **Su carácter opcional.** Las audiencias públicas legislativas, aunque es deseable, no deben ser obligatorias, pues no todos los temas materia de los proyectos de ley y resolución legislativa exigen o ameritan tal convocatoria; además, la audiencia pública es uno de los varios medios con los que cuenta el Congreso para obtener información e, inclusive, opiniones de ciudadanos y organizaciones sociales.
2. **Su finalidad.** Esta es simple: escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas –algunos de los cuales aceptan participar en las audiencias públicas, como parte del público o como miembros de la mesa que dirige la sesión–, con el propósito de fortalecer la función de representación y mejorar el contenido y la calidad de las leyes.
3. **Su delimitación.** Ya se ha dicho que no todo evento para el que se convoque a ciudadanos u organizaciones es una audiencia pública. En realidad, entre otros fines, este proyecto de reforma tiene por finalidad principal delimitar el concepto de audiencia pública a aquellas reuniones públicas de información y consulta convocadas por las Comisiones Ordinarias dentro de la etapa del procedimiento legislativo que corresponde al estudio de los proyectos por las Comisiones.

En el artículo 36º se propone dos importantes reformas:

1. Que, en cuanto a la relación del trabajo de las Comisiones Ordinarias con la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones (comúnmente denominada "*Agenda Legislativa Priorizada*", aludida en el segundo párrafo del artículo y en actual proceso de revisión para su perfeccionamiento), se establezca la obligación de las Comisiones de expresar en su plan de trabajo el rol de posibles audiencias públicas legislativas a ser convocadas durante cada legislatura, dando preferencia a los temas o proyectos materia de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones.
2. Que en el informe de la labor realizada, que deben presentar las Comisiones Ordinarias al término de la Segunda Legislatura Ordinaria, se incluya un reporte detallado, cualitativo y cuantitativo, de las audiencias públicas legislativas.

En el artículo 70º, que regula las formalidades de los dictámenes de las Comisiones Ordinarias, subsecuentes al estudio de los proyectos de ley y resolución legislativa, se plantea establecer la obligatoria inclusión en los dictámenes de una síntesis de la información obtenida en las audiencias públicas legislativas, si estas se hubieren convocado para reforzar el proyecto dictaminado. Asimismo, se propone incluir, como una de las opciones para justificar la solicitud de un plazo adicional para dictaminar un proyecto, el acuerdo de la Comisión Ordinaria en el sentido de que es necesario convocar una audiencia pública legislativa.

En el artículo 73º se propone sumar nuevas precisiones:

1. Las audiencias públicas legislativas deben ser convocadas previo acuerdo de la Comisión Ordinaria respectiva, con el voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de la Comisión. Para perfeccionar este trámite y proceder al desarrollo de la audiencia, se requeriría, también –tal como hoy ocurre– la aprobación de la Mesa Directiva o del Vicepresidente en quien ella delegue esa

responsabilidad, con la finalidad de tener un control sobre los aspectos presupuestal y logístico.

2. El Consejo Directivo debe reglamentar el procedimiento de convocatoria, desarrollo y difusión de las audiencias públicas legislativa.

Además, aprovechando la ubicación y el tema del artículo bajo modificación, se refuerzan o repiten –aunque en un contexto más preciso—el carácter opcional y la finalidad de las audiencias públicas.

Finalmente, en el artículo 77° se propone incluir cuatro puntos:

1. Que entre las varias opciones que tiene una Comisión Ordinaria frente a su responsabilidad de estudiar los proyectos de ley y resolución legislativa, una de ellas sea, con toda claridad y en forma expresa, acordar la convocatoria de una audiencia pública legislativa.
2. Que, en el caso de que sean varias las Comisiones que compartan la responsabilidad de estudiar los mismos proyectos, las audiencias públicas legislativas puedan ser convocadas en forma conjunta.
3. Que los ministros puedan participar en las audiencias públicas que se convoquen con la finalidad de tratar proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, y que, en todo caso, siempre que se convoque una audiencia pública legislativa para tratar esos proyectos o los que envíen otros órganos o autoridades con derecho de iniciativa legislativa, se avise con anticipación al Presidente del Consejo de Ministros o a los órganos o autoridades que corresponda.
4. Que no procede convocar una audiencia pública en los casos de reenvío –regreso de un proyecto a Comisiones por aprobación de una cuestión previa– si en la primera etapa de estudio y dictamen en Comisiones se convocó.
5. Que no procede la convocatoria de una audiencia pública dentro del proceso de estudio por las Comisiones Ordinarias de las observaciones a las leyes y resoluciones legislativas hechas el Presidente de la República. Hay dos razones que destacan como fundamento de una disposición así:
  - a) El Congreso, al aprobar la ley o resolución legislativa, ya expresó su voluntad luego de un proceso que incluyó el estudio de los proyectos y, eventualmente, los aportes recogidos en una audiencia pública legislativa.
  - b) Someter a una audiencia pública legislativa una observación presidencial, podría significar que el Congreso promueva un conflicto entre quienes participen en esa audiencia y el Gobierno.

No obstante ello, se ha considerado que la única excepción posible a estas reglas sería la de aquellos proyectos que, como consecuencia de las decisiones que se toman en el curso del trámite de observación, deban ser procesados como nuevos proyectos de ley o resolución legislativa.

## **Análisis Costo - Beneficio**

Las audiencias públicas han sido mayormente financiadas con recursos del presupuesto del Congreso de la República y, en algunos casos, con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, cuando utilizamos la expresión "*audiencias públicas*" hacemos referencia a todo evento organizado bajo esa denominación, y no sólo a aquellas reuniones convocadas con la finalidad de escuchar la opinión de los ciudadanos, las organizaciones sociales y los especialistas durante la etapa de estudio de los proyectos de ley y resolución legislativa por la Comisiones Ordinarias, es decir, a las "*audiencias públicas legislativas*".

En cualquier caso, el costo ha sido y es variable y, en algunos pocos y notables casos, excesivo.

Por otro lado, la falta de reglas claras sobre la convocatoria, el desarrollo y, sobre todo, la forma de difusión del resultado de las audiencias públicas, han dificultado que se pueda medir de alguna manera su impacto en el proceso legislativo.

En términos de costo – beneficio, es necesario poner en la balanza el costo económico de las audiencias públicas –en algunos casos elevado, sobre todo cuando las actividades así denominadas van más allá de su concepto y sus límites o son extrañas a ellos—y, en el otro extremo, su necesidad como mecanismo de participación ciudadana en el proceso legislativo, así como la opción, bastante menos costosa, y a veces mucho más útil, de convocar una sesión de consulta especializada, la misma que puede alternar con la audiencia e, inclusive, sustituirla.

Asimismo, considerando la utilidad de las audiencias públicas, será sin duda un gran avance iniciar su regulación mediante las reformas del Reglamento del Congreso de la República que proponemos y, dentro del marco de esas reformas, seguir con la aprobación de un reglamento especial por el Consejo Directivo. Y es necesario hacerlo ahora, con la finalidad de rescatar aquello que ha demostrado ser bueno, según la experiencia de las audiencias realizadas, y así evitar que otras actividades, igualmente útiles desde otra perspectiva, invadan el área que corresponde a las audiencias públicas, con el consecuente desvío de valiosos recursos que sólo debían destinarse para promover la interrelación Congreso – ciudadanía en torno a la actividad legislativa, con el efecto adicional de fortalecer la función de representación.

Annex G

Lima, 10 de abril de 2003

Señor (a) (ita)

Presente.-

Me dirijo a usted para saludarlo (a) e invitarlo (a) a participar en el Seminario sobre *El Procedimiento de Acusación Constitucional, Elementos de la Teoría del Delito y del Derecho Procesal Penal Peruano y Metodología de la Investigación Parlamentaria*, que se realizará en la Sala José Abelardo Quiñones del Palacio del Congreso el próximo sábado 12 de abril a partir de las 9 a.m.

Este evento tiene como objetivo fortalecer la asesoría parlamentaria en materia de procedimiento de acusación constitucional, sobre la base del análisis y desarrollo conceptual del procedimiento de acusación constitucional en el Perú, la definición y los elementos del delito, la revisión esquemática del derecho procesal penal peruano, con énfasis en la teoría de la prueba y la cautela del debido proceso, y una propuesta de metodología de la investigación parlamentaria, según el programa adjunto.

La calidad de los penalistas expertos que hemos convocado, como la experiencia invaluable del profesional que desarrollará el tema metodológico, así como la propia experiencia de los participantes, nos ayudarán a mejorar nuestro trabajo en beneficio del Congreso y de los ciudadanos en él representados, por lo que en el caso de los funcionarios del Congreso la asistencia será obligatoria.

El Seminario ha sido organizado por la Oficialía Mayor y la Comisión Técnica del Congreso de la República, con el apoyo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), y se enmarca dentro de los lineamientos del Plan Estratégico del Congreso de la República Periodo 2002 - 2006, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso de la República Núm. 020-2001-CR.

Agradeciendo anticipadamente su participación, aprovecho esta ocasión para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,

José Elice Navarro  
Oficial Mayor del Congreso de la República

Le solicitamos confirmar su asistencia al:  
Teléfono directo : 3117639 o al  
Anexo : 2614



*Congreso de la República*

## **Seminario sobre el procedimiento de acusación constitucional, elementos de teoría del delito y de derecho procesal penal peruano y metodología de la investigación parlamentaria**

### **Objetivo:**

Contribuir a fortalecer la asesoría parlamentaria en materia de procedimiento de acusación constitucional, sobre la base del análisis y desarrollo conceptual del procedimiento, la definición y los elementos del delito, la revisión esquemática del proceso penal peruano, con énfasis en la teoría de la prueba y la cautela del debido proceso, y una propuesta de metodología de investigación.

### **Participantes:**

1. Asesores de las subcomisiones investigadoras y acusadoras nombradas por la Comisión Permanente dentro de los procedimientos de acusación y de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales.
2. Abogados asesores de los grupos parlamentarios.
3. Abogados, funcionarios y técnicos del Congreso que prestan servicio en las áreas relacionadas con el trámite de las acusaciones constitucionales (asistencia obligatoria).
4. Miembros de la Comisión Técnica del Congreso de la República.

### **Módulos:**

1. **El procedimiento de acusación constitucional en el Perú.**  
Analizar los elementos teóricos, normativos y prácticos del procedimiento de acusación constitucional en el Perú, definiendo su esquema procesal y destacando los problemas más importantes.
2. **Elementos de teoría del delito. La calificación del tipo penal.**  
Revisar el concepto de delito, sus elementos y el esquema de clasificación de los delitos en el Código Penal peruano. Metodología de subsunción de hechos para la determinación del tipo penal.
3. **Elementos de derecho procesal peruano, con énfasis en la teoría de la prueba y cautela del debido proceso.**  
Estudiar los elementos del proceso penal peruano y establecer un esquema del mismo. Asimismo, analizar los diferentes medios probatorios, sus elementos y la metodología del proceso probatorio, como los mecanismos para cautelar el debido proceso.
4. **Metodología de la investigación parlamentaria.**  
Revisar los aspectos metodológicos de las investigaciones parlamentarias, así como definir un esquema básico de investigación, que incluya todas las etapas procesales hasta la estructura y presentación de informes finales.



*Congreso de la República*

**Perfil de los expositores:**

1. **El procedimiento de acusación constitucional.**

José Elice Navarro. Abogado, especialista Derecho Parlamentario y Oficial Mayor del Congreso de la República.

2. **Elementos de teoría del delito. La calificación del tipo penal.**

Dino Carlos Caro Coria. Abogado, doctor en Derecho, especialista en derecho penal y profesor universitario en la materia.

3. **Elementos de derecho procesal peruano, con énfasis en la teoría de la prueba.**

César Lino Azabache Caracciolo. Abogado, especialista en el derecho penal y derecho procesal penal, ex procurador público y profesor universitario y de la Academia de la Magistratura.

4. **Metodología de la investigación.**

José Luis Díaz Callirgos. Abogado y asesor del Congreso de la República con amplia experiencia en investigación parlamentaria.

**Lugar, fecha y hora:**

1. **Lugar:** Palacio del Congreso - Sala José Abelardo Quiñones.
2. **Fecha:** Sábado 12 de abril de 2003.
3. **Hora:** 9 am a 6:30 pm (incluido almuerzo por cuenta del Congreso).

**Financiamiento:**

Cooperación internacional / Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) - Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID).

**Organización:**

Oficialía Mayor y Comisión Técnica del Congreso de la República.



*Congreso de la República*

## PROGRAMA

9 am - 9:15 am	Acreditaciones y entrega de materiales.
9 am - 9:30 am	Inauguración por el Presidente del Congreso.
9:30 am - 9:45 am	Exposición sobre el procedimiento de acusación constitucional y sus problemas. Expositor: <b>José Elice Navarro</b> . Abogado, Oficial Mayor del Congreso de la República.
9:45 am - 10:15 am	Rueda de preguntas y debate.
10:15 am - 10:30 am	Intermedio (café).
10:30 am - 11:30 pm	Exposición sobre teoría del delito y calificación del tipo penal. Expositor: <b>Dino Carlos Caro Coria</b> . Abogado, doctor en Derecho, especialista en Derecho Penal y profesor universitario.
11:30 pm - 12 m	Rueda de preguntas y debate.
12:45 pm - 3 pm	Almuerzo (los participantes podrán almorzar en el comedor del Congreso por cuenta de la institución).
3 pm - 4 pm	Exposición sobre el proceso penal en el Perú, la teoría de la prueba y la cautela del debido proceso. Expositor: <b>César Lino Azabache Caracciolo</b> . Abogado, especialista en Derecho Penal, ex procurador público y profesor universitario.
4 pm - 4:30 pm	Rueda de preguntas y debate.
4:30 pm - 4:45 pm	Intermedio (café y galletas).
5 pm - 5:45 pm	Exposición sobre metodología de la investigación parlamentaria. Expositor: <b>José Luis Díaz Callirgos</b> . Abogado, asesor parlamentario con amplia experiencia en investigaciones parlamentarias.
5:45 pm - 6:15 pm	Rueda de preguntas y debate.
6:15 pm	Clausura por el Oficial Mayor del Congreso.