Proyecto de Resolución Legislativa N° 5687/2023-CR

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:00 pm

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

El Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR,** a iniciativa de la Congresista de la República **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS,** en uso de las atribuciones que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente proyecto de Resolución Legislativa del Congreso.

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Artículo único. Modificación del artículo 56 del Reglamento del Congreso

Se modifica el artículo 56 del Reglamento del Congreso, conforme al siguiente texto:

"Oportunidad de las votaciones

Artículo 56. Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar.

Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación.

Cerrada la votación, el Presidente proclama el resultado. No procede modificación o adición de votos luego de proclamado el resultado. Los votos presentados por escrito se consignan en el acta correspondiente, sin alterar el resultado de la votación.

El Presidente tiene voto dirimente y en el caso de que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupando su escaño e interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas".

Lima, 10 de agosto de 2023.

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 15:27:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 12:16:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 12:07:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 12:16:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 12:28:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 14:49:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 14:48:13-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

La votación, en el Parlamento, es uno de los actos más importantes del quehacer legislativo. Mediante este procedimiento, los integrantes de la asamblea expresan su posición respecto a los temas en debate y, con ello, el cuerpo colegiado tomas las decisiones en los ámbitos que le competen por su función constitucional.

En el caso peruano, el Reglamento del Congreso establece, en su artículo 56, un procedimiento para la votación en el Pleno, que ha venido siendo aplicado de manera constante, el cual consiste en lo siguiente: i) verificación del quorum; ii) votación; iii) cierre de la votación y iv) proclamación del resultado.

Pese a dicha regulación y a la práctica parlamentaria, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 007-2021-PCC/TC, ha interpretado que el resultado de una votación puede estar sujeto a modificaciones posteriores, que sean presentadas por escrito por los parlamentarios antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción, tal y como se lee en los siguientes fundamentos de dicha sentencia:

> *108. Como ya se ha visto, el resultado de una votación puede estar sujeto a modificaciones posteriores, que sean presentadas por escrito por los parlamentarios antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.*
>
> *109. Efectivamente, este Tribunal entiende que se pueden añadir votos, en cualquier sentido, como la advirtiera la presidenta del Congreso en el Acta de la Quinta Sesión, celebrada del 19 de agosto de 2021, antes citada. Así las cosas, en la misma etapa del proceso parlamentario un congresista puede, excepcionalmente, cambiar el sentido de su voto, cuando hubiese incurrido en un error.*
>
> *110. Evidentemente, estas modificaciones no pueden ser expresadas en cualquier momento. El plazo para añadir votos o modificar el sentido de estos vence cuando se haya aprobado el acta o la dispensa del trámite de su sanción.*
>
> *111. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal entiende que, en principio, un cambio en el sentido del voto emitido puede ser considerado como una decisión anómala y disfuncional; sin embargo, ello, en sí mismo, no impide que dicho cambio sea*

tomado en cuenta, siempre que se verifique el cumplimiento de los criterios y requisitos exigidos, válidamente, por el Reglamento del Congreso. [1]

Aún más, la alta corte constitucional, en el fundamento 105 de la referida sentencia, establece como supuestos para el cambio de voto que éste sea formulado por escrito y que sea presentado antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.

De esta manera, se puede advertir que los fundamentos de la sentencia son criterios jurisdiccionales que podrían ser invocados por los parlamentarios en un futuro, lo que generaría, sin duda, inseguridad jurídica. Ello debido a que los acuerdos adoptados por el Pleno del Congreso podrían ser materia de modificación mediante documentos presentados con posterioridad al acto de votación, lo que generaría una consecuente desorganización de los actos parlamentarios.

Frente a ello, resulta imperativo modificar el Reglamento en el extremo referido a la oportunidad de las votaciones, a fin de evitar una incertidumbre respecto de las decisiones tomadas tanto en el Pleno como en los diversos órganos parlamentarios.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

De acuerdo con Delgado Guembes, "no hay modo más obvio para demostrar la libre capacidad de una asamblea, ni de la condición del gobierno representativo del pueblo, que a través del voto":

> *El voto de los representantes traslada las opciones de la comunidad al gobierno del país. Cada votación en el parlamento es un acto indirecto y representativo de la voluntad popular. A través de cada voto el pueblo se gobierna a través de sus representantes. Así se ejercita la soberanía de la nación y se hace efectiva la democracia representativa. De ahí que sea particularmente importante determinar y conocer de qué modos puede votar un congresista.*[2]

El procedimiento de votación, en el Pleno del Congreso, inicia cuando el presidente anuncia que el tema o cuestión se votará. Para ello, se registra la asistencia, de modo que se compruebe el quorum reglamentario y se calcule la mayoría, si lo debatido o planteado necesita una votación especial. Luego de ello, se anuncia los congresistas

---

[1] Sentencia recaída en el Expediente 007-2021-PCC/TC. Recuperado de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00007-2021-CC.pdf

[2] Delgado Guembes, C. (2012). Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso Peruano. Lima: Oficialía Mayor del Congreso. P. 307

que han registrado su asistencia y se procede a la votación mediante el sistema electrónico.

El Reglamento del Congreso incluso establece que, verificado el quorum, "ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación" (artículo 56). Sobre el particular, Delgado Guembes comenta:

> *En la práctica, sin embargo, se presenta recurrentemente más de una dificultad cuando los congresistas no observan la regla que exige la inmovilidad para calcular si el asunto quedó aprobado o no. No sólo ocurre que los congresistas continúan saliendo o entrando al Pleno, sino que cuando ya todos han terminado de expresar su voto se inicia un proceso informal de adición de votos de los congresistas que no estuvieron presentes cuando se registró la asistencia.*[3]

Así, la práctica parlamentaria admite la posibilidad de que culminado el acto de votación electrónica se puedan incluso considerar adiciones o modificaciones de votos siempre que se soliciten de manera inmediata, en el Pleno, con anterioridad a la proclamación de resultados.

Sin embargo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 007-2021-PCC/TC se señala, de manera equivocada lo siguiente:

> *86. Efectivamente, la práctica parlamentaria, como fuente de derecho parlamentario no escrita, admite que se añada o se cambie el sentido de los votos, y esto, naturalmente, podría modificar el resultado inicial de cualquier votación,* ***siempre que la solicitud respectiva sea presentada por escrito y antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción, como se verá más adelante.***[4] (énfasis nuestro)

La práctica parlamentaria que alude el Tribunal Constitucional no existe, pues no se puede añadir o modificar el sentido de los votos por escrito, pues la votación se hace de manera electrónica de conformidad con el artículo 57 del Reglamento del Congreso y, excepcionalmente, en la Sala de Sesiones, de manera verbal cuando sea admitido por la Mesa Directiva.

---

[3] Delgado Guembes, C. (2012). Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso Peruano. Lima: Oficialía Mayor del Congreso. P. 312

[4] Sentencia recaída en el Expediente 007-2021-PCC/TC. Recuperado de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00007-2021-CC.pdf

Dicho criterio del Tribunal Constitucional también tiene su fundamento en lo advertido por la entonces Presidenta del Congreso en la sesión del 19 de agosto de 2021, que, según el diario de debates es lo siguiente:

> *La señora PRESIDENTA (María del Carmen Alva Prieto).— Han registrado su asistencia 116 congresistas.*
>
> *Al voto.*
>
> *[...]*
>
> *Se ha aprobado con 46 votos a favor.*
>
> *[...]*
>
> *Congresistas, los que no han votado, les voy a explicar lo que deben de hacer.*
>
> *Señores congresistas, la votación se realiza a través del sistema integrado en los escaños o en los equipos móviles entregados para tal fin.*
>
> *Una vez cerrada la votación, los congresistas que no hubieren participado en la votación por algún imprevisto, material o tecnológico,* ***podrán dejar constancia por escrito dicha ocurrencia. Por favor, por escrito alcanza su voto y constará en actas.***[5] *(énfasis nuestro)*

Lo que refiere la señora congresista Alva Prieto, entonces presidenta del Congreso de la República, es el acuerdo de la Junta de Portavoces 325-2020-2021/JUNTA-CR, que es el siguiente:

> *Se acordó que, a partir de la semana que inicia el 15 de marzo del presente, la asistencia y votación en las sesiones del Pleno del Congreso se efectuará, de forma obligatoria, a través de los equipos móviles entregados para tal fin, y quedará sin efecto el registro de asistencia y de votos de manera verbal.* ***Asimismo, en caso de un imprevisto material o tecnológico los congresistas podrán dejar constancia por escrito de dicha ocurrencia.***[6] *(énfasis nuestro)*

Dicho acuerdo, en efecto, implica que la asistencia y votación en las sesiones del Pleno del Congreso se realizarán de forma obligatoria a través de los equipos celulares entregados para tal fin, en caso de que no pudieran hacerlo desde sus escaños

---

[5] Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2021. 5ª Sesión (Vespertina) 19 de agosto de 2021. Recuperado de: https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/3E2941E7811BEC0805258743007CBC73/$FILE/PLO-2021-5.pdf

[6] Acta de la 54ª Sesión (Virtual) de Junta de Portavoces celebrada el martes 09 de marzo de 2021. Recuperado de: https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/25FC29BC760821BA0525871200702584/$FILE/jp54-09.mar.2021.pdf

congresales. Lo referido por la Presidenta del Congreso, sobre los congresistas que no hubieran participado en la votación, tiene efecto únicamente para la justificación de la inasistencia a una votación en el Pleno, ya que como se establece en el artículo 23 del Reglamento, las inasistencias injustificadas a las sesiones del Pleno dan lugar a descuento, el cual se calcula en función a la ausencia por día en las votaciones que se realicen. En ese sentido, dichas justificaciones solo se deben tomar en cuenta para dicho efecto.

Aún más, el Reglamento del Congreso ya establece mecanismos para solicitar la rectificación o reconsideración de las votaciones, dado el supuesto analizado por el Tribunal Constitucional, que se trata de un congresista que solicitó un cambio en el sentido del voto mediante oficio posterior al cierre del acto de votación. Alguno de dichos mecanismos pudo ser invocado por el congresista que hizo la solicitud. Para mayor detalle, la rectificación y la reconsideración de las votaciones tienen las siguientes características:

Características		**Rectificación**	**Reconsideración**
Regla General	Supuesto	• Votación a mano alzada y que haya duda sobre su resultado	• Cualquier votación
	Titular del derecho	• Puede ser solicitada por cualquier congresista	• Puede ser solicitada por cualquier congresista
	Requisito formal para su presentación	• Oral o escrito • Requiere fundamentación (existencia de duda)	• Escrito • No requiere fundamentación
	Votación para su admisión	• Ninguna	• Mayoría absoluta del número legal de sus miembros
	Oportunidad de su presentación	• Al finalizar la votación que genera dudas sobre su resultado pudiendo presentarse hasta antes de la aprobación del acta o de su dispensa	• Hasta antes de la aprobación del acta de la sesión o de la dispensa de dicha aprobación.
Excepción	Requisito	• Solo el presidente puede ordenar la rectificación de una votación previa.	• Reconsideración de la reconsideración a pedido de los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de Congresistas. • Su aprobación requiere el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas

Fuente: Opinión Consultiva 02-2021-2022-CCR/CR

De manera adicional, es oportuno mencionar que, el caso analizado por el Tribunal Constitucional también fue materia de una Opinión Consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, de la cual se puede resaltar la tercera conclusión:

- *El Reglamento del Congreso establece la oportunidad del ejercicio del voto. Durante el lapso que dura entre el llamado a votación y hasta antes del cierre de esta—que es declarado únicamente por el presidente del Congreso—, el congresista puede cambiar el sentido de su voto, es decir, puede libremente pasar de un sentido afirmativo a negativo o viceversa, o en abstención. El sentido válido de su voto será el que quede registrado al cierre de la votación.*

Por todo lo expuesto, resulta necesario precisar el Reglamento del Congreso, a efectos de cerrar toda posibilidad de cambio de sentido de voto que se dé luego de la proclamación de resultados.

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene como finalidad modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República, a efectos de establecer de manera clara la delimitación de la oportunidad de las votaciones.

Reglamento del Congreso	Reglamento del Congreso tras la modificación propuesta
Oportunidad de las votaciones **Artículo 56.** Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar. Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación. El Congresista que se abstenga podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente. El Presidente tiene voto dirimente y en el caso de que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupando su escaño e	**Oportunidad de las votaciones** **Artículo 56.** Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar. Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación. **<u>Cerrada la votación, el Presidente proclama el resultado. No procede modificación o adición de votos luego de proclamado el resultado. Los votos presentados por escrito se consignan en el acta correspondiente, sin alterar el resultado de la votación.</u>** El Presidente tiene voto dirimente y en el caso de que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupando su escaño e

interviniendo en las mismas condiciones que los demás congresistas.	interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Entre los beneficios del texto propuesto, se encuentran los siguientes.

SUJETOS	BENEFICIOS
El Congreso	Al delimitarse con claridad la oportunidad de las votaciones, se tendrá seguridad jurídica sobre los acuerdos aprobados por el Pleno del Congreso, evitando distorsiones o posibles modificaciones a lo que se apruebe en los diversos órganos parlamentarios.

V. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de modificación al Reglamento del Congreso coincide con la política aprobada por el Acuerdo Nacional referida al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.